

MAREK SUSKA*

REFERENDUM W SPRAWACH O SZCZEGÓLNYM ZNACZENIU DLA PAŃSTWA JAKO SYMBOLICZNA INSTYTUCJA PRAWNA**

A REFERENDUM ON MATTERS OF PARTICULAR IMPORTANCE TO THE STATE AS A SYMBOLIC LEGAL INSTITUTION

The institution of a referendum on matters of particular importance to the state is disappointing for scholars because it does not fulfil its *prima facie* purpose – to enable citizens to make binding political decisions on the most important issues. This could lead to considering the referendum as an empty political promise and a useless institution. However, this would be inaccurate and premature. A referendum may potentially fulfil politically significant additional functions, such as giving special legitimization to certain political decisions or stimulating public debate. The aim of the article is to analyse the referendum on matters of particular importance to the state as a symbolic legal institution. The study was based on the observations presented in the literature on the phenomenon of symbolic legislation, applied appropriately to a selected fragment of the legal system, namely a single institution. A referendum on matters of particular importance to the state can therefore be perceived as an institution whose additional functions generally overshadow its *prima facie* purpose. At the same time, publicly declaring this *prima facie* purpose seems to affect the potential degree to which additional functions are implemented. For example, the impact on the public debate achieved by taking action to hold a referendum may be stronger if the public can be convinced that it is really about transferring a decision to the people. In conclusion, it is noticed that the implementation of the additional functions of the referendum in the legal system would probably not be possible in any other way than by making the referendum a symbolic institution. This does not mean, however, that the doctrine should accept every instance of using a referendum in order to perform one of its additional functions, and the ‘shame test’ described in the article may help in making an appropriate evaluation.

Keywords: referendum; symbolic; symbolic law; political decisions

Instytucja referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa budzi rozczarowanie piśmiennictwa, ponieważ nie spełnia ona swojego celu *prima facie*. Tym celem zaś jest umożliwienie obywatelom podejmowania wiążących decyzji politycznych w najważniejszych kwestiach. Mogłoby to skłaniać do uznania referendum za pustą obietnicę ustrojową oraz instytucję nie-

* Marek Suska

University of Silesia in Katowice, Poland / Uniwersytet Śląski w Katowicach, Polska
marek.suska@us.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-0950-5588>

** Artykuł powstał w wyniku realizacji projektu badawczego nr 2019/35/N/HS5/04370, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki.

użyteczną, co jednak byłoby nietrafne i przedwczesne. Referendum może bowiem potencjalnie wypełniać istotne politycznie funkcje dodatkowe, takie jak szczególne legitymizowanie pewnych decyzji politycznych czy stymulowanie debaty publicznej. Celem artykułu jest przeanalizowanie referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa jako symbolicznej instytucji prawnej. Przeprowadzone badanie oparto na spostrzeżeniach prezentowanych w literaturze wobec zjawiska prawodawstwa symbolicznego (*symbolic legislation*), zastosowanych odpowiednio do wybranego fragmentu systemu prawnego, jakim jest pojedyncza instytucja. Referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa można więc postrzegać jako instytucję, której funkcje dodatkowe zasadniczo dominują nad jej celem *prima facie*. Jednocześnie publiczne deklarowanie tego celu *prima facie* wydaje się wpływać na potencjalny stopień realizacji funkcji dodatkowych. Przykładowo, wpływ na debatę publiczną, jaki osiąga się dzięki podjęciu czynności zmierzających do przeprowadzenia referendum, może być silniejszy, o ile uda się przekonać opinię publiczną, że w rzeczywistości chodzi o przekazanie pewnej decyzji obywatelom. W konkluzji zasygnalizowano, że realizacja dodatkowych funkcji referendum w systemie prawnym nie byłaby prawdopodobnie możliwa w inny sposób niż właśnie poprzez uczynienie referendum instytucją symboliczną. Nie oznacza to jednak, że doktryna powinna akceptować każdy przypadek wykorzystania referendum w celu realizacji którejś z jego funkcji dodatkowych, a w stosownej ewaluacji może dopomóc scharakteryzowany w artykule „test wstydlivości”.

Słowa kluczowe: referendum; symboliczność; prawo symboliczne; decyzje polityczne

I. WPROWADZENIE

Instytucji referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa zarzucono w nauce „fasadowość”¹. Fasadowy jest określeniem zbliżonym do „pozornego”². „Pozorny” to zaś „taki, który jest w rzeczywistości czymś innym, niż się wydaje”³. Określenie referendum mianem fasadowego wyraża rozczarowanie faktem, że nie spełnia ono swojego celu *prima facie*, którym jest umożliwienie obywatelom podejmowania wiążących decyzji politycznych w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa⁴.

Instytucja referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa może być oceniona jako nieefektywna, a może jeszcze trafniej – jako nieprzydatna w polskim ustroju. Jej obecność w polskiej konstytucji stanowi niewątpliwie wyraz afirmacji demokracji bezpośredniej, uznania jej za wartość. Praktyka ustrojowa sprawia jednak, że ta afirmacja jest odbierana raczej jako pusta obietnica.

Jaki jest więc sens obecności w polskim ustroju instytucji referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa? Jej trwanie można wyjaśnić zjawiskiem bezwładności legislacyjnej. Po tym, gdy raz uczyniono ją czę-

¹ Określenie użyte w Adam (2016). O „fasadowości” pisze też Uziębło (2020: 31) w odniesieniu do instytucji obywatelskiej inicjatywy referendalnej. Zob. także uwagi Kampka (2020): 120, oraz silnie krytyczne spostrzeżenia uczestników ankiety konstytucyjnej z 2017 r. – zob. Florczak-Wątor, Radziejewicz, Wiszowaty (2018): 19.

² <<https://sjp.pwn.pl/slowniki/fasadowy.html>> [dostęp: 16.08.2022].

³ <<https://wsjp.pl/haslo/podglad/86730/pozorny>> [dostęp: 16.08.2022].

⁴ Por. Jabłoński (2016): 32.

ścią polskiego ustroju, trudno wyobrazić sobie jej usunięcie. Polityczne koszty niedziałania są przecież niejednokrotnie mniejsze niż koszty działania. Innymi słowy, łatwiej byłoby raz za razem odrzucać postulat wprowadzenia referendum, niż zrealizować postulat usunięcia tej wprowadzonej już instytucji jako nieprzydatnej.

Nie odrzucam tej intuicji. Bezwładność legislacyjna jest bardzo silnym i słabo jak dotąd dostrzeganym czynnikiem kształtującym system prawa. Sądzę jednak, że na analizowaną instytucję trzeba spojrzeć z perspektywy koncepcji symboliczności w prawie. W moim przekonaniu warto do niej sięgać za każdym razem, gdy jakaś instytucja okazuje się zaskakująco nieefektywna w realizacji swojego celu *prima facie*. Taki stan rzeczy może być oczywiście przypadkowy, być wyłącznie skutkiem trudności w realizacji zamiaru legislacyjnego. Niewykluczone jednak, że kryje się za nim głębszy sens.

Celem niniejszego opracowania jest przeanalizowanie referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa jako symbolicznej instytucji prawnej. Aby zrealizować ten cel badawczy, najpierw przedstawiono okoliczności, które utrudniają – bądź wręcz uniemożliwiają – wypełnianie celu *prima facie* przez analizowaną instytucję. Następnie omówiono inne niż cel *prima facie* funkcje, jakie referendum spełnia lub może spełniać. W punkcie IV scharakteryzowano koncepcję symboliczności w zakresie niezbędnym do spojrzenia na referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa (V).

Jednocześnie chcę zaznaczyć, że referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa traktuję tutaj jako przykład symbolicznej instytucji prawnej w prawie konstytucyjnym (a nawet szerzej: w systemie prawnym w ogóle). Sądzę, że narzędzie analizy – koncepcja symboliczności, którą oferuje prawnikom socjologia prawa, mogłaby znaleźć zastosowanie w odniesieniu do wielu innych instytucji, które są nadzwyczaj nieefektywne w realizowaniu swojego celu *prima facie*, jak choćby obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, wotum nieufności wobec ministra, absolutorium dla Rady Ministrów czy odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Próba spojrzenia na nie jak na instytucje symboliczne może powstrzymać przed ich zbyt pochopną krytyką czy w skrajnym przypadku – nawet postulatami usunięcia ich z ustroju politycznego jako niepotrzebnych.

W opracowaniu koncentruję swoją uwagę na referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa, o którym jest mowa w art. 125 Konstytucji RP⁵. Pomijam tutaj pozostałe typy referendum⁶, w szczególności zaś referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej⁷, pomimo jego związku z art. 125 Konstytucji RP.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁶ Na ten temat zob. np. Sarnecki (2003): 12.

⁷ Art. 90 ust. 3 Konstytucji RP.

II. REFERENDUM W SPRAWACH O SZCZEGÓLNYM ZNACZENIU DLA PAŃSTWA – PRAWODAWSTWO I PRAKTYKA

Referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa mogą zarządzić Sejm lub Prezydent RP za zgodą Senatu⁸. Sejm może działać z inicjatywy (1) posłów, (2) Senatu, (3) Rady Ministrów lub (4) na wniosek poparty przez co najmniej 500 000 osób mających prawo udziału w referendum⁹.

Wynik referendum uznawany jest za wiążący, gdy weźmie w nim udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania¹⁰. Jeżeli wynik referendum jest wiążący, obliguje to „właściwe organy państwowe” do niezwłocznego podjęcia „czynności w celu realizacji [...] wyniku referendum zgodnie z jego rozstrzygnięciem przez wydanie aktów normatywnych bądź podjęcie innych decyzji [...]”¹¹.

Przedstawiciele piśmiennictwa przeprowadzali już wyczerpujące analizy konstytucyjno-ustawowego kształtu instytucji referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa. Nie jest moim zamiarem polemizowanie z nimi, dlatego jedynie przytoczę trzy zarzuty, które – w moim przekonaniu – identyfikują najpoważniejsze „wady konstrukcyjne” tej instytucji:

1) zarządzanie referendum zostało w całości powierzone dyskrejonalnej decyzji organów o charakterze politycznym¹². Choć do polskiego ustroju wprowadzono obywatelską inicjatywę referendalną, to jednak w żadnym przypadku nie obliguje ona Sejmu do zarządzania referendum. Oznacza to, że politycy – a w szczególności każdorazowa większość parlamentarna – sprawują pełną kontrolę nad organizacją referendum;

2) wymóg udziału ponad połowy uprawnionych do udziału w referendum jest stanowczo niedostosowany do obserwowanego od lat poziomu partycypacji Polaków w życiu publicznym, przez co jedynie w bardzo rzadkich przypadkach i w sprzyjających warunkach referendum w sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa mogłoby być wiążące¹³. Wysoki próg frekwencyjny prowadzi ponadto do sytuacji, w której brak udziału w głosowaniu również może być wyrazem określonych preferencji politycznych, co dodatkowo utrudnia odczytanie woli obywateli na podstawie oddanych w referendum głosów¹⁴;

⁸ Art. 125 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 60 ustawy z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym, t.jedn.: Dz. U. 2020, poz. 851 (dalej jako: u.r.o.).

⁹ Art. 61 ust. 1 u.r.o.

¹⁰ Art. 125 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 66 ust. 1 u.r.o.

¹¹ Art. 67 u.r.o.

¹² Na ten temat zob. Kryszewski (2020): 428–429; Szymt (2020): 16–17.

¹³ Uziębło (2020): 32–33. Zob. także Kraluk (1998): 27. Warto zauważyć, że jedynym referendum w III RP, w którym wzięła udział ponad połowa uprawnionych do głosowania, było referendum akcesyjne w roku 2003 (nieanalizowane szerzej w niniejszym opracowaniu, ponieważ nie było to referendum z art. 125 Konstytucji RP). Sukces ten został jednak poprzedzony intensywną kampanią referendalną i prawdopodobnie osiągnięty w dużej mierze dzięki zarządzaniu dwudniowego głosowania. Z kolei w referendum konstytucyjnym w roku 1997 wzięła udział mniej niż połowa uprawnionych, niemniej w myśl odnośnych regulacji osiągnięcie tego progu nie było wymagane do uznania wyniku za wiążący.

¹⁴ Por. Uziębło (2020): 33–34.

3) wyjątkowo nieprecyzyjnie odniesiono się do sposobu realizacji wyniku wiążącego referendum¹⁵. Nie jest jasne, jaki organ i w jakim trybie powinien poczynić starania w tym celu. Jeżeli realizacja wyniku wymagałaby uchwalenia ustawy, nie ma możliwości wymuszenia na Sejmie przyjęcia odpowiedniej propozycji. Realizacji wyniku referendum nie zapewnia także żadna sankcja, z wyjątkiem odpowiedzialności politycznej¹⁶.

W kontekście tych wad konstrukcyjnych warto wspomnieć o obserwowanej w pracach nad Konstytucją RP niechęci członków Komisji Konstytucyjnej do referendum i demokracji bezpośredniej w ogóle:

Ostatecznie rozwiązanie dotyczące instytucji referendum w Konstytucji z 1997 r. wyraźnie pokazało, że w KKZN i potem w samym Zgromadzeniu Narodowym uchwalającym konstytucję, dominowało przekonanie, że suweren, a więc ogół obywateli państwa, nie tylko nie są „w pełni przygotowani do osobistego i bezpośredniego sprawowania władzy”, ale że ponadto nikła kultura polityczna suwerena oznacza, że nie powinno się jemu stworzyć w ustawie zasadniczej realnej możliwości wpływania na inicjowanie procedur [...]¹⁷.

Dotychczasowa praktyka referendalna w III Rzeczypospolitej dostarcza mocnych podstaw do stwierdzenia, że analizowana instytucja „nie działa”, przynajmniej jeśli chodzi o jej cel *prima facie*. Referenda w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa przeprowadzono dotąd trzykrotnie:

- 1) 18 lutego 1996 r. odbyły się dwa głosowania:
 - a) Prezydent RP zarządził na ten dzień referendum o powszechnym uwłaszczeniu obywateli¹⁸, a
 - b) Sejm RP – referendum o niektórych kierunkach wykorzystania prywatyzowanego majątku państwowego¹⁹;

2) 6 września 2015 r. na podstawie postanowienia Prezydenta RP²⁰ przeprowadzono referendum dotyczące systemu wyborczego do Sejmu RP, finansowania partii politycznych oraz wprowadzenia do systemu prawnego zasady określonej najczęściej zwrotem *in dubio pro tributario*.

Lech Wałęsa i Bronisław Komorowski podjęli swoje polityczne inicjatywy w okresie walki o reelekcję²¹, w obu przypadkach ostatecznie nieskutecznej. Wałęsa usiłował swoim działaniem stworzyć pozór wywiązania się ze swojej najsłynniejszej obietnicy wyborczej z 1990 r., dotyczącej przekazania każ-

¹⁵ Na ten temat zob. obszerne uwagi w Uziębło (2020). Zob. także Winczorek (2014): 154–157; Rytel-Warzocho, Uziębło (2016): 88–90; Dudek (2018): 176.

¹⁶ Jabłoński (2016): 44. W literaturze rozważa się jednak możliwość wykorzystania konstrukcji odpowiedzialności cywilnej za zaniechanie prawodawcze – zob. Uziębło (2020): 39–40.

¹⁷ Witkowski, Serowaniec (2016): 136.

¹⁸ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 29 listopada 1995 r., Dz. U. 1995, Nr 138, poz. 685).

¹⁹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 21 grudnia 1995 r., Dz. U. 1995, Nr 154, poz. 795.

²⁰ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 17 czerwca 2015 r., Dz. U. 2015, poz. 852.

²¹ W roku 1995 Lech Wałęsa skierował swoje zarządzenie do akceptacji Senatu 19 października, na 2,5 tygodnia przed pierwszą turą wyborów prezydenckich, a w roku 2015 Bronisław Komorowski dokonał tej czynności 13 maja, 3 dni po pierwszej turze wyborów prezydenckich.

demu obywatelowi kwoty 100 milionów złotych²². Komorowski zaś, zarządzając referendum, reagował na nadspodziewanie wysoki wynik wyborczy Pawła Kukiza²³. Prawdopodobnie referendum to miało w intencji walczącego o reelekcję prezydenta m.in. zwrócić uwagę opinii publicznej na jego wcześniejszą inicjatywę ustawodawczą dotyczącą pozytywizacji zasady *in dubio pro tributario*²⁴.

Sejmowe referendum, przeprowadzone w tym samym dniu co referendum zarządzane przez Lecha Wałęsę, najprawdopodobniej było nakierowane na obniżenie zainteresowania opinii publicznej ideą powszechnego uwłaszczenia obywateli, niepopieraną przez ówczesną większość parlamentarną²⁵. Zadanie czterech dodatkowych pytań dotyczących skomplikowanych problemów gospodarczych, bez przeprowadzenia starannej kampanii referendalnej, mogło zniechęcić obywateli do udziału w głosowaniach. Ostatecznie w obu referendach udział wzięło około 32% uprawnionych, przez co ich wyniki nie mogły być uznane za wiążące²⁶. Z kolei w referendum z roku 2015 wzięło udział niespełna 8% uprawnionych. Taki wynik prawdopodobnie był spowodowany nazbyt widocznym, wyborczym kontekstem zarządzania referendum, a także znikomym zaangażowaniem sił politycznych w kampanię referendalną. Po przegranej Bronisława Komorowskiego referendum stało się polityczną sierotą.

Pomimo kilku prób²⁷ nigdy nie zarządzono referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa z inicjatywy obywateli – niezależnie od tego, jak wiele podpisów udało się zebrać organizatorom²⁸. Każdorazowo wnioski te były odrzucane przez Sejm RP, najczęściej z tego względu, że stanowiły wyraz sprzeciwu wobec działań podejmowanych przez bieżącą większość parlamentarną²⁹. Ta sama większość, której decyzjom sprzeciwia się grupa obywateli, ma przecież zazwyczaj wystarczającą siłę, by doprowadzić do odrzucenia obywatelskich wniosków o przeprowadzenie referendum.

²² Por. Piasecki (2005): 20; (2006): 15. Zob. także uchwała SN z 20 września 1996 r., III CZP 72/96, Lex nr 26239.

²³ Piasecki (2017): 110.

²⁴ Na ten ostatni temat zob. Bielska-Brodziak, Suska (2020): 128–130.

²⁵ Por. Piasecki (2005): 19–21; (2006): 15.

²⁶ Stosownie do art. 19 ust. 3 ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz. U. 1992, Nr 84, poz. 426.

²⁷ Jak ustalono na podstawie danych z Systemu Informacyjnego Sejmu, od roku 1997 (tj. od wejścia w życie obecnie obowiązującej Konstytucji RP) Sejm RP rozpatrywał 7 wniosków obywatelskich: w roku 2000 – 2, 2002 – 1, 2012 – 1, 2013 – 1, 2014 – 1 oraz 2017 – 1. Zob. także Piasecki (2006): 21–23.

²⁸ Zob. Kryszeń (2020): 431–432. Warto wspomnieć choćby ok. 950 tys. podpisów zebranych przez organizatorów referendum dotyczącego obowiązków przedszkolnego i szkolnego w 2013 r. (<<https://www.prawo.pl/oswiata/w-sejmie-zlozono-wniosek-o-referendum-ws-szesciolatkow,124705.html>>, dostęp: 16.08.2022) czy około 910 tys. podpisów zebranych przez organizatorów referendum dotyczącego reformy oświaty w 2017 r. (<<https://wyborcza.pl/7,75398,21817501,reforma-edukacji-podpisy-pod-wnioskiem-o-referendum-w-sprawie.html>>, dostęp: 16.08.2022).

²⁹ Por. Winczorek (2014): 159.

III. CEL I FUNKCJE REFERENDUM W SPRAWACH O SZCZEGÓLNYM ZNACZENIU DLA PAŃSTWA

Wady konstrukcyjne referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa oraz rozczarowująca dotychczasowa praktyka referendalna skłaniają do zadania pytania, czemu ma służyć analizowana instytucja w polskim ustroju.

„Cel” będę w tym miejscu rozumiał jako stan rzeczy, do którego – przynajmniej deklaratorywnie – zmierza podmiot tworzący przepis czy instytucję prawną. „Funkcja” to dla mnie stan rzeczy, do którego osiągnięcia próbuje się lub można próbować wykorzystywać dany przepis czy instytucję prawną po ich ustanowieniu³⁰. Pojęcia funkcji używam rozmyślnie dlatego, że nie dysponuję dowodami, że umożliwienie osiągania tych stanów rzeczy było „celem” ustrojodawcy, to znaczy, że ustrojodawca obejmował je swoim zamiarem.

1. Cel *prima facie*

Jak już wspomniałem, celem *prima facie* analizowanej tu instytucji, łatwym do zrekonstruowania z przepisów Konstytucji RP oraz ustawy o referendum ogólnokrajowym, jest umożliwienie obywatelom podejmowania decyzji co do pewnych spraw „o szczególnym znaczeniu dla państwa”. Jak dotąd referendum nie było jednak wykorzystywane do zrealizowania tego celu. Niska frekwencja w referendach z 1996 i 2015 r. musi być uznana za znamienne. Można ją tłumaczyć biernością polityczną Polaków, ale też faktem, że przedstawione do rozstrzygnięcia sprawy nie miały wcale „szczególnego znaczenia dla państwa”, a przynajmniej nie miały szczególnego znaczenia dla obywateli. Wątpliwe jest także, czy zarządzający referendum w ogóle zainteresowani byli poznaniem preferencji obywateli.

Regulacja konstytucyjno-ustawowa obiecuje obywatelom taką formę udziału w rządzeniu, jednakże w praktyce oferowana jest im ona jedynie incydentalnie, i to nie w tych sprawach, którymi sami obywatele są najsilniej zainteresowani, nie w sprawach budzących prawdziwe kontrowersje³¹. Świadczy o tym choćby nieuwzględnienie jak dotąd żadnej z obywatelskich inicjatyw referendalnych.

Cel *prima facie* analizowanej instytucji nie jest więc realizowany. Nie jest to zupełnie niemożliwe – wystarczające byłoby zaistnienie odpowiedniej woli politycznej. Wady konstrukcyjne instytucji referendum i kultura polityczna sprawiają jednak, że realizacja celu *prima facie* w którymkolwiek pojedynczym akcie referendalnym jest wysoce nieprawdopodobna³².

³⁰ Oczywiście jest to tylko jedno z możliwych rozumień funkcji – funkcji jako skutku, i to w wariacie, w którym nie wymaga się, aby skutek ten był objęty zamiarem prawodawcy. Zob. na ten temat Bogucka (2000): 67–93. Przyjęta w pracy charakterystyka celu i funkcji jest znana naszej kulturze prawnej; zbliżoną przyjmował choćby Jerzy Wróblewski w swoich pracach poświęconych wykładni prawa – zob. Wróblewski (1959): 354–360.

³¹ Zob. np. historię prób zorganizowania referendum w sprawie warunków dopuszczalności aborcji w pierwszych latach istnienia III RP – Piasecki (2005): 14–15.

³² Por. Jabłoński (2016): 46–47.

2. Funkcje dodatkowe

Niezależnie od swojego celu *prima facie*, instytucja referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa może być wykorzystywana m.in. do:

- 1) zorganizowania plebiscytu poparcia;
- 2) nadania szczególnej legitymizacji decyzjom podjętym już wcześniej;
- 3) stymulowania debaty publicznej (*agenda-setting*)³³.

Ad 1. Przez plebiscyt poparcia rozumiem tutaj głosowanie, które – niezależnie od swojego przedmiotu – ma przede wszystkim doprowadzić do konsolidacji i powiększenia poparcia podmiotu mającego wpływ na jego zarządzenie³⁴. Polskie referenda prezydenckie z lat 1996 i 2015 miały najprawdopodobniej spełniać właśnie rolę plebiscytu, choć prób tych nie można uznać za udane.

Ad 2. Referendum może służyć nadaniu szczególnej legitymizacji decyzjom politycznym podjętym już wcześniej przez inne podmioty. Jest to potrzebne zwłaszcza wówczas, gdy pewne wpływowe środowiska społeczne lub polityczne stawiają opór takiej decyzji³⁵. Referendum tego rodzaju może oczywiście przynieść niespodziewane wyniki, jak stało się choćby w przypadku głosowania w sprawie wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej³⁶. Warto jednak zaznaczyć, że właśnie w związku z tą niespodzianką referendum brexitowe krytykowane jako błąd w sztuce rządzenia³⁷. Jeśli referendum jest fakultatywne, a kontrolę nad jego zarządzeniem sprawuje większość parlamentarna, to poza wyjątkowymi przypadkami jego organizacja w ogóle nie jest potrzebna, aby podjąć decyzję. Referendum ma jednak nadać tej decyzji szczególną wartość. Poszukiwanie takiej legitymizacji może być potrzebne z różnych względów, takich jak próba wzmocnienia pozycji rządu w negocjacjach z innymi podmiotami. Najlepszym przykładem jest tutaj greckie referendum z 2015 r. dotyczące planu porozumienia z wierzycielami, przedstawionego przez Komisję Europejską, Europejski Bank Centralny i Międzynarodowy Fundusz Walutowy³⁸.

Ad 3. Ostatnimi czasy zwraca się także uwagę, że instytucję referendum należy analizować bez ograniczania się tylko do jej ostatecznego aktu w postaci powszechnego głosowania³⁹. Referendum trzeba postrzegać jako proces rozpoczynający się od podniesienia pewnej kwestii przez zainteresowane nią środowisko. Złożenie wniosku o zarządzenie referendum – i poprzedzające tę

³³ Powyższe wyliczenie nie jest wyczerpujące. Dorobek teorii demokracji w zakresie potencjalnych zastosowań referendum jest znacznie bogatszy – zob. choćby el-Wakil (2017): 68–73; Sottiolotta (2017): 1371; Kryszewski (2020): 435.

³⁴ Zob. na ten temat Witkowski, Serowaniec (2016): 139; Adamczewski (2020): 13.

³⁵ Sottiolotta (2017): 1362–1363.

³⁶ Zob. Sottiolotta 2017: 1365–1367.

³⁷ Polemicznie Smith (2016).

³⁸ Zob. Sottiolotta 2017: 1364–1365.

³⁹ Cheneval, el-Wakil (2018): 294–295.

czynność wysiłki – zmierzają do uczynienia problemu bardziej widocznym w debacie publicznej⁴⁰.

Ponieważ składanie wniosków o zarządzenie referendum jest poważnym przedsięwzięciem, przede wszystkim z powodu relatywnie wysokiego poziomu wymagań formalnych⁴¹, można liczyć, że podjęte w tym celu działania wywołają zainteresowanie opinii publicznej. Niewykluczone, że samo złożenie wniosku o zarządzenie referendum wprowadzi pewną ideę do debaty publicznej albo pozwoli utrzymać jej żywotność, albo wręcz wzmocni dotychczasową dyskusję⁴².

Proces referendalny pomaga ludziom zgromadzić się wokół pewnej idei i ocenić skalę jej rzeczywistego poparcia. Dodatkowo – zwłaszcza w przypadku obywatelskiej inicjatywy referendalnej – udzielenie poparcia jakiejś idei przez znaczącą grupę osób może przekonać do niej również inne osoby, jako że poszczególni członkowie społeczeństwa przejawiają silną tendencję do podążania za większością⁴³.

Można postawić tezę, że prawodawca zakładał możliwość wykorzystywania elementów procesu referendalnego do stymulowania debaty publicznej. W przeciwnym razie trudno byłoby przedstawić racjonalne wyjaśnienie zakazu organizowania referendum z inicjatywy obywateli w sprawach wydatków i dochodów, obronności państwa oraz amnestii⁴⁴. Konstytucja RP ani ustawa o referendum ogólnokrajowym nie wykluczają bowiem zarządzania referendum w tych sprawach – o ile tylko inicjatywa ta wyszłaby od posłów, Senatu, Rady Ministrów czy Prezydenta RP⁴⁵. Nie można takiego referendum zarządzić jedynie wtedy, gdyby wnioskowali o to obywatele. Jeśli wziąć pod uwagę, że Sejm nigdy nie jest zobligowany do zarządzania referendum z inicjatywy obywateli i ma pełną kontrolę nad losem każdego wniosku, to należałoby stwierdzić, że *ratio legis* tego zakazu jest raczej zapobieganie stymulowaniu dyskusji nad tymi problemami przy wykorzystaniu obywatelskiej inicjatywy referendalnej. Przepis ustawy uwalnia większość parlamentarną od potencjalnie trudnego politycznie, negatywnego ustosunkowania się do żądania obywateli dotyczącego na przykład obniżenia obciążeń podatkowych⁴⁶.

⁴⁰ el-Wakil (2017): 73.

⁴¹ Stosunkowo prostą drogą skutecznego złożenia wniosku o zarządzenie referendum jest oczywiście droga poselska – stosowany wniosek w Sejmie może złożyć już grupa 69 posłów, co nie wydaje się znaczącym ograniczeniem w stosunku do dużych ugrupowań parlamentarnych (art. 65 ust. 3 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej). Skorzystanie z tej drogi prawdopodobnie nie pozwala jednak na zwiększenie publicznej widzialności pewnego problemu i zmobilizowanie opinii publicznej w stopniu zbliżonym do drogi obywatelskiej.

⁴² Na możliwość wykorzystania referendum „dla mobilizacji i organizowania swoich wyborców wokół konkretnych haseł czy żądań” wskazuje Wiszowaty (2016): 116–117.

⁴³ Na ten temat np. Thaler, Sunstein (2008): 53–71.

⁴⁴ Art. 62 ust. 2 u.r.o. Na temat wyłączeń zob. także Uziębło (2016): 40–42.

⁴⁵ Jabłoński (2016): 37–38; Winczorek (2014): 150.

⁴⁶ Por. Jabłoński (2016): 38.

IV. SYMBOLICZNE INSTYTUCJE PRAWNE

Konstatacja o nieefektywności instytucji prawnej powinna skłaniać badacza do zadania pytania o inne niż cel *prima facie* funkcje, jakie może ona spełniać. Nie jest bowiem wykluczone, że należy ją traktować jako instytucję symboliczną – jak to jest, w mojej ocenie, w przypadku referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa.

W literaturze określenia „symboliczny” używa się najczęściej w odniesieniu do prawodawstwa⁴⁷ lub niektórych funkcji, jakie prawo spełnia w społeczeństwie⁴⁸. Dla uproszczenia tej części rozważań najpierw scharakteryzowano symboliczność jako szczególną właściwość niektórych przepisów. Następnie ten koncept odniesiono do instytucji prawnych – rozumianych jako większe zespoły funkcjonalnie powiązanych przepisów.

Punktem odniesienia rozważań jest koncepcja Barta van Klinka⁴⁹, którą uważam za najbardziej kompletną z zaproponowanych dotąd spojrzeń na symboliczność w prawie. To, co symboliczne, ma u Holendra dwie warstwy znaczeniowe. Pierwszą – literalną, widoczną, jawną. Drugą – ukrytą, implikowaną⁵⁰. Samo istnienie dwóch warstw znaczeniowych to jednak za mało; gdyby był to warunek wystarczający do uznania przepisu za symboliczny, ogromna część prawodawstwa musiałaby być kwalifikowana w ten sposób. Trzeba ponadto, aby ta druga, ukryta warstwa „zastępowała lub przysłała w dużym stopniu” pierwszą, literalną warstwę.

Przepis jest więc w rzeczywistości czymś innym, niż się wydaje. Nie jest nakierowany na realizację swojej warstwy literalnej, lecz osiąganie innego, nieokreślonego wprost w samym przepisie stanu rzeczy⁵¹. Z tego względu przepisy symboliczne są krytykowane jako nieefektywne, przynajmniej w realizacji swojej warstwy literalnej. Przepisy symboliczne po prostu „nie dotrzymują składanych przez siebie obietnic”.

Nie oznacza to jednak, że z góry zasługują one na negatywną ocenę. Konieczne jest spojrzenie na warstwę ukrytą, na wspomniany już „inny, nieokreślony wprost w samym przepisie stan rzeczy”. Upraszczając, można powiedzieć, że „złe” są te przepisy symboliczne, które zmierzają do stanów rzeczy uważanych przez nas za złe. Z kolei „dobre” są te przepisy symboliczne, które zmierzają do dobrych stanów rzeczy. Ocena, co jest dobre, a co złe w tym kontekście, ma oczywiście charakter polityczny⁵².

⁴⁷ Między innymi van Klink (2016), koncentrujący się na *symbolic legislation*.

⁴⁸ Tak choćby Cotterrell (2012): 102, w tytule podrozdziału swojego wprowadzenia do socjologii prawa.

⁴⁹ W dalszej części przede wszystkim van Klink (2016). Nieco inne spojrzenie na problem autor prezentuje w van Klink (2019), nie tyle koncentrując się na wyróżnianiu szczególnej grupy przepisów symbolicznych, ile zwracając uwagę na możliwości użycia prawa w sposób instrumentalny lub symboliczny.

⁵⁰ van Klink (2016): 21–22.

⁵¹ van Klink (2016): 22.

⁵² van Klink (2016): 32–34.

Francesco Ferraro w swoich rozważaniach nad przepisami symbolicznymi zauważył, że różnią się one między sobą pod względem stopnia, w jakim warstwa ukryta może być publicznie ujawniana. Racją obowiązywania niektórych przepisów symbolicznych jest fakt, że pewnego pożądanego stanu rzeczy nie da się osiągnąć środkami tradycyjnie kojarzonymi z prawem. Zamiast egzekucji jakichś zachowań od wszystkich adresatów prawodawca oczekuje tutaj, że sam fakt ustanowienia przepisu wpłynie wychowawczo na adresatów i doprowadzi do ukształtowania się właściwych postaw społecznych⁵³. Wyrazistym przykładem może być art. 96¹ k.r.o.⁵⁴: „Osobom wykonującym władzę rodzicielską oraz sprawującym opiekę lub pieczę nad małoletnim zakazuje się stosowania kar cielesnych”. W pracach legislacyjnych nad tym przepisem wprost akcentowano, że ma on przede wszystkim oddziaływać na postawy społeczne i to jest główną przyczyną jego ustanowienia⁵⁵. Warstwa ukryta właściwie nie zasługuje tu na swoją nazwę, choć z drugiej strony zbyt otwarte podkreślanie „bezzębności”⁵⁶ cytowanego przepisu niekoniecznie sprzyjałoby kształtowaniu pożądanym postaw społecznych⁵⁷.

Są jednak i takie przepisy symboliczne, których warstwa ukryta nie może być ujawniona przez osoby zainteresowane ich ustanowieniem. Wychodząc nieco poza stanowisko przedstawione przez Ferraro, można powiedzieć, że w tych przypadkach utrzymanie przekonania, że „w istocie” chodzi o warstwę literalną, jest koniecznym warunkiem realizacji tego, co tworzy warstwę ukrytą. Takie przepisy budzą poważne wątpliwości, ponieważ są „skażone kłamstwem”⁵⁸. Ich manipulacyjny charakter⁵⁹ skłania do napiętnowania ich z perspektywy wartości państwa prawa⁶⁰ (lub bardziej uniwersalnie – koncepcji wewnętrznej moralności prawa⁶¹).

Prawdopodobnie dobrym przykładem tego rodzaju „skażonych kłamstwem” przepisów mogą być przepisy ustawy o lotach najważniejszych osób w państwie⁶². Warto przypomnieć, że ustawę uchwalono na skutek kryzysu politycznego związanego z ujawnieniem nadużywania przez Marszałka Sejmu prawa do przelotów; kryzysu zaistniałego w okresie bezpośrednio poprzedzającym wybory parlamentarne w roku 2019. „Rygor”, których miała „domagać

⁵³ Ferraro (2022): 113–116. Na ten temat zob. także Zapatero (2019): 96–99.

⁵⁴ Ustawa z 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (t.jedn.: Dz. U. 2020, poz. 1359).

⁵⁵ Zob. np. wypowiedź posła Tadeusza Rossa podczas posiedzenia Komisji Polityki Społecznej i Rodziny (nr 133) 5 marca 2009 r., Biuletyn nr 1979/VI kad.: 13.

⁵⁶ Tego obrazowego określenia używają Poort, van Beers, van Klink (2016): 5.

⁵⁷ Jest to oczywiście tylko hipoteza sformułowana na marginesie rozważań, domagająca się empirycznej weryfikacji.

⁵⁸ Jak ujmuje to Ferraro (2022: 116): „Nevertheless, they are still tainted by the original lie regarding the purpose [...]”. Zob. także Moś (1988–1989): 49.

⁵⁹ Por. Morawski (2003): 114–115.

⁶⁰ Na temat zaszyfrowanego w orzecznictwie TK „zakazu tworzenia regulacji pozornych” zob. Pietrzykowski (2014): 196–197.

⁶¹ Zob. Moś (1988–1989): 50–51.

⁶² Ustawa z 30 sierpnia 2019 r. o lotach najważniejszych osób w państwie, Dz. U. 2019, poz. 1967.

się opinia publiczna”⁶³, mogły być zachowywane przez rządzących i bez regulacji ustawowej. Uchwalenie tej ustawy można traktować jako formę „publicznego postanowienia poprawy”, ale też próbę wytworzenia wrażenia, że do nadużyć doszło ze względu na brak regulacji prawnej. Ustawę uchwalono zatem nie dlatego, że rzeczywiście istniała tego rodzaju potrzeba, nie dla niej samej (warstwa literalna), lecz po to, aby rozwiązać kryzys polityczny, czy może dokładniej – kryzys wizerunkowy (warstwa ukryta). Inaczej niż w przypadku art. 96¹ k.r.o., członkowie większości parlamentarnej nie mogli jednak wprost przyznać, że rozwiązują kryzys wizerunkowy.

W tym miejscu trzeba odnieść powyższe uwagi do instytucji prawnych. Symbolicznymi są te, w których warstwa ukryta dominuje nad warstwą literalną. Zmierzają one w istocie do osiągania innych stanów rzeczy niż te wprost deklarowane. Mogą być one oceniane przez pryzmat tych „innych stanów rzeczy”, do których osiągnięcia zmierzają (materialna płaszczyzna oceny) w konkretnym przypadku ich zastosowania. Nadają się jednak do oceny również z perspektywy stopnia swojej „zwodniczości”. Polegałaby ona na zadaniu pytania, czy warstwa ukryta konkretnego przypadku wykorzystania instytucji mogłaby zostać ujawniona bez sparaliżowania możliwości jej realizacji (formalna płaszczyzna oceny). Ten eksperyment myślowy można byłoby określić mianem „testu wstydlivości”. Im mniej wstydliva jest warstwa ukryta, tym mniejsze szkody dla jej skutecznej realizacji wyrządza publiczne przyznanie się do niej.

V. CO WYNIKA ZE SPOJRZENIA NA REFERENDUM JAKO INSTYTUCJĘ SYMBOLICZNĄ?

Referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa jest symboliczną instytucją prawną. Jej cel *prima facie* (warstwa literalna) jest obietnicą bez pokrycia. Racją obecności tej instytucji w polskim ustroju z pewnością nie jest przekazywanie obywatelom podejmowania szczególnie istotnych decyzji politycznych. Jest nią raczej możliwość wypełniania funkcji dodatkowych, scharakteryzowanych w opracowaniu.

Organizowanie plebiscytów, zapewnianie podjętym już decyzjom szczególnej legitymizacji, a także ukierunkowywanie debaty publicznej – wszystkie te stany rzeczy można próbować osiągnąć właśnie przy wykorzystaniu referendum. W niektórych przypadkach, tak jak w odniesieniu do *agenda-setting*, środkiem do realizacji celu może być już sama procedura zarządzania referendum, nawet jeżeli ostatecznie wniosek zostanie odrzucony przez Sejm (posłowie, obywatele) lub gdy Senat odmówi zatwierdzenia prezydenckiego postanowienia.

⁶³ Tak Jarosław Kaczyński w wypowiedzi cytowanej przez Rzeczpospolitą (Kuchciński odchodzi ze stanowiska. Kaczyński: Nie złamał prawa, <<https://www.rp.pl/polityka/art1192071-kuchcin-ski-odchodzi-ze-stanowiska-marszalka-kaczynski-nie-zlamal-prawa>> [dostęp: 17.10.2022].

Jaki zysk dla doktryny prawa konstytucyjnego wynika z takiego spojrzenia na referendum? Przede wszystkim perspektywa ta uwalnia od nazbyt pochopnej dezaprobaty. Dzięki skierowaniu uwagi na funkcje dodatkowe, można identyfikować ważne potrzeby politycznie i społecznie zaspokajane przez instytucję referendum. Powyższe zachowuje swoją aktualność także w odniesieniu do innych instytucji, które nadają się do rozpatrywania w kategoriach symboliczności. Korzystając z tej perspektywy, doktryna może pełniej realizować swoje zadania w zakresie opisywania istniejącego porządku prawnego.

Jednakże zadania doktryny nie wyczerpują się przecież w tym miejscu. Równie istotna jest dla niej krytyka prawa obowiązującego. W tym miejscu pojawiają dwa istotne pytania, które warto krótko rozważyć na zakończenie niniejszej refleksji:

1) czy do ewentualnego wypełniania zidentyfikowanych funkcji dodatkowych konieczne jest istnienie w ustroju symbolicznej instytucji referendum?

2) czy należy akceptować wykorzystanie symbolicznej instytucji referendum w dowolnych okolicznościach, o ile tylko da się je powiązać z jedną ze zidentyfikowanych funkcji dodatkowych?

Ad 1. Należy wyjść od konstatacji, że trudno byłoby sobie wyobrazić konstytucję, w której znalazłyby się przepisy w rodzaju „Prezydent Rzeczypospolitej za zgodą Senatu może zarządzić głosowanie powszechne w celu skonsolidowania swojego poparcia, wyznaczając mu przedmiot mieszczący się w granicach jego ustrojowych kompetencji”. Bądź też: „Sejm może zarządzić głosowanie powszechne w celu uroczystego zatwierdzenia przez Naród decyzji podjętej przez organ władzy publicznej”. Potrzeby polityczne nie zawsze dają się wprost wysłowić w języku prawnym, a system prawny niejednokrotnie potrzebuje nieoczywistych środków, aby móc im zadośćuczynić.

Można wręcz postawić hipotezę, że instytucja referendum może być skuteczniejsza w realizowaniu szeregu funkcji dodatkowych właśnie ze względu na publiczne deklarowanie celu *prima facie*. Narzucanie tematu debaty publicznej może być efektywniejsze, jeżeli dyskusja ta może być przedstawiana jako przygotowanie do rozstrzygnięcia w bliskiej przyszłości pewnych spraw. Warstwa literalna może wspierać realizację warstwy ukrytej. Istnieją inne wartościowe sposoby stymulowania debaty publicznej, niemniej złożenie wniosku o przeprowadzenie referendum co najmniej w pewnych sytuacjach może być efektywniejsze niż organizacja spotkań z wyborcami.

Ad 2. W demokratycznym państwie prawnym ceni się jawność życia publicznego. Ideal podmiotowego traktowania obywatela przemawia przeciwko celowemu wprowadzaniu go w błąd. Warto w tym miejscu eksperymentalnie przeprowadzić zasygnalizowany już „test wstydlivosti” na hipotetycznych przypadkach wykorzystania instytucji referendum.

Czy zatem na przykład grupa posłów opozycji mogłaby ogłosić, że składa do Sejmu wniosek o zarządzenie referendum przede wszystkim po to, aby zwrócić uwagę na pewien problem i postawić większość parlamentarną w trudnej sytuacji? Sądzę, że co najmniej w takim przypadku odpowiedź na pytanie brzmi

„tak, mogłaby”, choć oczywiście wiele zależy tu od bardziej szczegółowego kontekstu. Tego rodzaju szczerść, jak już sygnalizowałem, prawdopodobnie jednak nie sprzyja realizacji warstwy ukrytej, którą w tym przypadku jest stymulowanie debaty publicznej. Im więcej obywateli rzeczywiście uwierzy, że naprawdę chodzi o zorganizowanie referendum, tym większe będzie zainteresowanie tematem (choć hipoteza ta domaga się empirycznej weryfikacji). Innymi słowy, warstwa ukryta może zostać ujawniona, lecz dla skuteczności jej realizacji prawdopodobnie lepiej jest tego unikać.

Najbardziej „wstydlive” wydaje się z kolei organizowanie referendum, które w rzeczywistości ma być plebiscytem poparcia. Trudno sobie wyobrazić, aby prezydent Bronisław Komorowski przyznał publicznie, że zarządził referendum, aby zwrócić uwagę na swój program polityczny i przyciągnąć do siebie wyborców innego z kandydatów. Nawet jeżeli takie podejrzenia były wysuwane przez innych uczestników życia publicznego, nie mógł ich potwierdzić sam Prezydent RP. Konieczne było wytworzenie wrażenia, że w rzeczywistości chodzi o realizację celu *prima facie*, co jednak ostatecznie się nie udało.

Przekonywałbym jednak, aby żadnej z funkcji dodatkowych referendum nie odrzucać zbyt szybko jako niedopuszczalnej. Symboliczne instytucje prawne mogą być używane zarówno w „dobry”, jak i w „zły” sposób, ale dokonanie tej oceny wymaga uwzględnienia wielu okoliczności. Nawet to, co w typowej sytuacji wydaje się bardzo „wstydlive”, w nietypowej sytuacji może okazać się godne usprawiedliwienia.

- Adam, T. (2016). Fasadowość instytucji referendum ogólnokrajowego – wybrane zagadnienia, [w:] B. Tokaj, A. Feja-Paszkiewicz, B. Banaszak (red.), Aktualne problemy referendum. Warszawa: 9–22.
- Adamczewski, R.K. (2020). Weto ludowe – czy mogłoby zaistnieć w polskim porządku prawnym? Przegląd Legislacyjny 27(1): 9–20.
- Bielska-Brodziak, A., Suska, M. (2020). Jak powstają symboliczne ustawy? Studium dwóch przypadków. Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej 2: 121–134.
- Bogucka, I. (2000). Funkcje prawa. Kraków.
- Cheneval, F., el-Wakil, A. (2018). The institutional design of referendums: bottom-up and binding. Swiss Political Science Review 24(3): 294–304.
- Cotterrell, R. (2012). The Sociology of Law: An Introduction. Oxford.
- Dudek, D. (2018). Referendum – instrument czy iluzja władzy polskiego suwerena? Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 80(1): 169–185.
- el-Wakil, A. (2017). The deliberative potential of facultative referendums: procedure and substance in direct democracy. Democratic Theory 4(1): 59–78.
- Ferraro, F. (2022). Deception and expression: the puzzling rationality of symbolic legislation, [w:] F. Ferraro, S. Zorzetto (eds.), Exploring the Province of Legislation: Theoretical and Practical Perspectives in Legisprudence. Cham: 103–123.
- Florczak-Wątor, M., Radziejewicz, P., Wiszowaty, M.M. (2018). Ankieta o Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wyniki badań przeprowadzonych wśród przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego w 2017 r. Państwo i Prawo 73(6): 3–35.
- Jabłoński, M. (2016). Efektywność referendum ogólnokrajowego w sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa – analiza konstytucyjnoprawnego modelu instytucji, [w:] B. Tokaj, A. Feja-Paszkiewicz, B. Banaszak (red.), Aktualne problemy referendum. Warszawa: 31–48.
- Kampka, A. (2020). Między głosem a głosowaniem. Wokół debaty w Senacie RP o projekcie referendum z 2018 r. Przegląd Sejmowy 28(4): 107–125.

- Klink, B. van (2016). Symbolic legislation: an essentially political concept, [w:] B. van Klink, B. van Beers, L. Poort (eds.), *Symbolic Legislation Theory and Developments in Biolaw*. Cham: 19–35.
- Klink, B. van (2019). Legislation, communication, and authority. How to account for the bindingness of law? [w:] A.D. Oliver-Lalana (ed.), *Conceptions and Misconceptions of Legislation*. Cham: 81–105.
- Kraluk, W. (1998). O rozumieniu i regulacji normatywnej demokracji bezpośredniej w nowej konstytucji. *Gdańskie Studia Prawnicze* 3: 15–29.
- Kryszewski, G. (2020). Ogólnokrajowe referendum inicjowane przez obywateli a polskie prawo referendalne. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 4: 425–441.
- Morawski, L. (2003). Główne problemy współczesnej filozofii prawa. *Prawo w toku przemian*. Warszawa.
- Moś, U. (1988–1989). Ustawodawstwo symboliczne, czyli o możliwości działań pozornych w prawie. *Colloquia Communia* 6/1: 47–52.
- Piasecki, A.K. (2005). *Referenda w III RP*. Warszawa.
- Piasecki, A.K. (2006). Demokracja bezpośrednia w Polsce po 1989 roku. *Przegląd Sejmowy* 14(1): 9–27.
- Piasecki, A.K. (2017). Błędy, zaniechania i manipulacja polityków na przykładzie referendów w Polsce w 1996 i 2015 roku. *Polityka i Społeczeństwo* 2: 104–120.
- Pietrzykowski, T. (2014). *Ujarzmianie Lewiatana. Szkice o idei rządów prawa*. Katowice.
- Poort, L., van Beers, B., van Klink, B. (2016). Introduction: symbolic dimensions of biolaw, [w:] B. van Klink, B. van Beers, L. Poort (eds.), *Symbolic Legislation Theory and Developments in Biolaw*. Cham: 1–15.
- Rytel-Warzocha, A., Uziębło, P. (2016). Kilka uwag o referendum ogólnokrajowym (wnioski de lege ferenda w oparciu o doświadczenia referendum z 2015 r.), [w:] B. Tokaj, A. Feja-Paszkiewicz, B. Banaszak (red.), *Aktualne problemy referendum*. Warszawa: 81–95.
- Sarnecki, P. (2003). Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. *Przegląd Sejmowy* 11(3): 9–26.
- Sottitotta, C.E. (2017). The strategic use of government-sponsored referendums in contemporary Europe: issues and implications. *Journal of Contemporary European Research* 13(4): 1361–1376.
- Smith, E. (2016). David Cameron's fatal mistake? Two years ago, he sacked Michael Gove. *The New Statesman*. <<https://www.newstatesman.com/politics/2016/07/david-camerons-fatal-mistake-two-years-ago-he-sacked-michael-gove>> [dostęp: 16.08.2022].
- Szmyt, A. (2020). O referendum w Polsce jeszcze raz – wybrane uwagi. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2: 15–28.
- Thaler, R.H., Sunstein, C.R. (2008). *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. New Haven–London.
- Uziębło, P. (2016). Zarządzenie referendum ogólnokrajowego na wniosek grupy wyborców, [w:] A. Gajda, A. Rytel-Warzocha, P. Uziębło (red.), *Referendum ogólnokrajowe w Polsce*. Gdańsk: 35–65.
- Uziębło, P. (2020). Referendum i co dalej? O wyniku referendum ogólnokrajowego i jego skutkach. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2: 29–45.
- Winczorek, P. (2014). Kilka uwag o polskich referendach. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 76(2): 143–160.
- Wiszwaty, M.M. (2016). Referenda dla obywateli – rekomendacje dotyczące zmian w polskiej regulacji prawnej instytucji referendów zaproponowane przez organizacje społeczne skupione wokół Instytutu Spraw Obywatelskich, [w:] B. Tokaj, A. Feja-Paszkiewicz, B. Banaszak (red.), *Aktualne problemy referendum*. Warszawa: 115–131.
- Witkowski, Z., Serwaniec, M. (2016). Klasa polityczna wobec instytucji referendum ogólnokrajowego w Polsce, [w:] B. Tokaj, A. Feja-Paszkiewicz, B. Banaszak (red.), *Aktualne problemy referendum*. Warszawa: 133–143.
- Wróblewski, J. (1959). *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*. Warszawa.
- Zapatero, V.Z. (2019). *The Art of Legislating*. Cham.

