

Robert Jastrzębski

Ocena skutków prawnych projektu ustawy o ustanowieniu Dnia Referendalnego oraz o zmianie ustawy o referendum ogólnokrajowym¹

Assessment of the legal effects of the Bill on the Establishment of the Referendum Day and on Amendment of Act on the Nationwide Referendum

The bill raises serious constitutional doubts. The obligatory nature of the proposed Referendum Day cannot be reconciled with the constitutional principle of optionality of a referendum ordered by the Sejm or the President with the consent of the Senate. The bill is internally inconsistent. The proposed date of the Referendum Day does not coincide with the date in the explanatory statement. In addition, there is no justification for the anticipated costs of implementing the bill and no indication as to whether the matter concerned is a single referendum or the entirety of the legislative changes.

Keywords: bill, nationwide referendum, direct democracy

Zdaniem Autora projekt ustawy budzi poważne wątpliwości natury konstytucyjnej. Obligatoryjnego charakteru proponowanego Dnia Referendalnego nie można pogodzić z konstytucyjną zasadą fakultatywności referendum zarządzanego przez Sejm lub Prezydenta za zgodą Senatu. Projekt w wielu miejscach jest niespójny. Data proponowanego Dnia Referendalnego w przepisach projektu nie pokrywa się z datą w uzasadnieniu. Ponadto brak jest uzasadnienia dla przewidywanych kosztów realizacji ustawy oraz określenia, czy chodzi o jedno referendum, czy całość zmian legislacyjnych.

Słowa kluczowe: projekt ustawy, referendum ogólnokrajowe, demokracja bezpośrednia

Doktor hab. nauk prawnych, profesor UW ■
Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji, Zakład Historii Administracji
Pracownia Prawa Polskiego XX wieku, WARSZAWA, POLSKA ■
r.jastrzebski@wpia.uw.edu.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-7265-0614>

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii prawnej jest projekt ustawy o ustanowieniu Dnia Referendalnego oraz o zmianie ustawy o referendum ogólnokrajowym.

¹ *Ocena skutków prawnych projektu ustawy o ustanowieniu Dnia Referendalnego oraz o zmianie ustawy o referendum ogólnokrajowym* sporządzona 26 lipca 2021 r. na zlecenie Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WAP-1636/21.

Uzasadnienie prawne

1. Na wstępie należy zwrócić uwagę na instytucję referendum oraz jej zastosowanie, w szczególności na praktykę ustrojową państwa polskiego. Termin referendum pochodzi od łacińskiego czasownika *refero*, który oznacza: odnieść, przynosić, przedstawić. Genezy instytucji referendum w Europie poszukuje się w starożytnej Grecji i Rzymie². W czasach nowożytnych prawdopodobnie termin ten stosowany był w związku z udzielaniem pełnomocnictw przedstawicielom gmin na zgromadzenia kantonalne oraz przedstawicielom kantonów na zjazdy w XVI wieku w Szwajcarii³.

Referendum, określane także mianem głosowania ludowego, stanowi formę bezpośredniego decydowania przez uprawnione do uczestnictwa w nim osoby w sprawach publicznych w drodze głosowania. W ten sposób współcześnie obywatele, posiadający prawa wyborcze, mają możliwość wypowiedzenia się w istotnych sprawach życia publicznego. Przyjmuje się, że referendum jest formą demokracji bezpośredniej, która charakteryzuje się trzema cechami. Są to mianowicie: bezpośredni w nim udział obywateli; posiadanie jednego głosu przez każdego uczestnika referendum; decydujące znaczenie dla wyniku referendum ma wola większości obywateli, którzy w nim uczestniczyli, przy czym konieczne jest istnienie określonego kworum obywateli biorących udział w referendum. Na konstrukcję prawną referendum składa się kilka podstawowych elementów, do których należy zaliczyć: podmiot referendum; przedmiot referendum; formę i charakter wyrażenia woli; tryb jego przeprowadzenia; skutki prawne, jakie wywołuje referendum⁴.

W związku z tym, według Eugeniusza Zielińskiego, „[r]eferendum jest to więc sposób bezpośredniego decydowania wyborców w drodze głosowania o różnych sprawach życia państwowego kraju lub określonego terytorium będących przedmiotem głosowania i ze skutecznością wskazaną w akcie stanowiącym podstawę głosowania”⁵.

² Zob. S. Grabowska, *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009, s. 37 i n.

³ Zob. E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002, s. 13 i n.; M. Rachwał, *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2010, s. 61 i n.

⁴ Zob. A. Rost, *Prawne formy udziału obywateli w rządzeniu państwem*, Poznań 1993, s. 29 i n.; E. Zieliński, *Referendum w państwie demokratycznym [w:] Referendum w Polsce współczesnej*, red. D. Waniek, M.T. Staszewski, Warszawa 1995; E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum lokalne, op. cit.*, s. 19; E. Kuzelewska, *Referendum w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2006, s. 13 i n.; M. Musiał-Karg, *Referenda w państwach europejskich. Teoria, praktyka, perspektywy*, Toruń 2008, s. 49 i n.; M. Podolak, *Instytucja referendum w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej (1989–2012)*, Lublin 2014, s. 21 i n.

⁵ Zob. E. Zieliński, *Referendum w świecie współczesnym*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1968, s. 7–10.

Początkowo, od wieku XVIII, referenda odgrywały istotną rolę w praktyce ustrojowej Francji, Szwajcarii oraz Stanów Zjednoczonych. Popularność wykorzystywania instytucji referendum była zauważalna przede wszystkim po drugiej wojnie światowej, w tym również dotyczyła tzw. państw bloku wschodniego⁶.

Referenda dzieli się ze względu na: czas ich przeprowadzenia (przed uchwaleniem ustawy, uchwały czy też po jej uchwaleniu); materie stanowiące przedmiot referendum; konieczność ich zastosowania. W związku z tym wyróżnia się między innymi referendum konsultacyjne (konsultatywne); ratyfikacyjne; ze względu na sprawy będące przedmiotem referendum, np. konstytucyjne, ustawodawcze, administracyjne, w sprawach międzynarodowych; obligatoryjne i fakultatywne⁷.

Referendum, jako instytucję prawnoustrojową państwa polskiego, zastosowano dopiero po zakończeniu drugiej wojny światowej. W okresie II Rzeczypospolitej referendum nie znalazło się w żadnej z obowiązujących ustaw zasadniczych, tj. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r. ani ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r. Warto jednak zaznaczyć, że po zakończeniu pierwszej wojny światowej odbyły się plebiscyty w sprawie przynależności państwowej Warmii, Mazur i Górnego Śląska, które miały miejsce na obszarach spornych między ówczesnym państwem polskim a Niemcami⁸.

W dniu 30 czerwca 1946 r. zostało przeprowadzone głosowanie ludowe na obszarze całego ówczesnego terytorium państwa polskiego⁹. W praktyce było to pierwsze referendum w dziejach państwa polskiego. Teoretycznie miało ono charakter incydentalny, dotyczyło bowiem przyszłych zasad ustroju państwa oraz zmian związanych z reformami społeczno-gospodarczym, które przeprowadziła

⁶ Szerzej: *ibidem*, s. 11–53; V.F. Kotok, *Referendum v sisteme socialističeskoj demokratii*, Moskwa 1964; A. Patrzalek, *Referendum na świecie. Problemy konstytucyjnoprawne* [w:] *Referendum w Polsce współczesnej*, red. D. Waniek, M.T. Staszewski, Warszawa 1995; K. Zwierzchowski, *Referendum stanowe w USA*, Katowice 2002; E. Zieliński, *Problemy teoretyczne i klasyfikacyjne referendum* [w:] E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński, *Referendum w państwach Europy*, Warszawa 2003, s. 11 i n.; Ł. Jakubiak, *Referendum jako narzędzie polityki. Francuskie doświadczenia ustrojowe*, Kraków 2012; B. Węglarz, *Ewolucja lokalnej demokracji bezpośredniej w Polsce po 1989 roku*, Kraków 2013, s. 25 i n.

⁷ Szerzej: E. Zieliński, *Referendum w świecie współczesnym*, *op. cit.*, s. 56 i n.; E. Zieliński, *Problemy teoretyczne i klasyfikacyjne referendum*, *op. cit.*, s. 33–37; E. Kuźlewska, *Referendum w procesie integracji*, *op. cit.*, s. 41–55; A. Rytel-Warzocho, *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2011, s. 242–265; M. Podolak, *Instytucja referendum*, *op. cit.*, s. 81 i n.

⁸ Zob. M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001, s. 19 i n.; M. Podolak, *Instytucja referendum*, *op. cit.*, s. 106–111.

⁹ Zob. ustawy z: 27 kwietnia 1946 r. o głosowaniu ludowym, Dz.U. nr 15, poz. 104; 28 kwietnia 1946 r. o przeprowadzeniu głosowania ludowego, Dz.U. nr 15, poz. 105.

nowa władza ludowa, tj. reformy rolnej i nacjonalizacji przemysłu. Było to referendum konsultacyjne, którego wyniki zostały sfałszowane¹⁰.

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r. (Dz.U. nr 33, poz. 232) nie przewidywała instytucji referendum, mimo że w jej art. 1 przyjęto zasadę ludowładztwa, które polegało na przyznaniu ludowi pracującemu miast i wsi pełni władzy. Dopiero ustawa z 6 maja 1987 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. nr 14, poz. 82) wprowadziła do art. 2 nowy ust. 3, zgodnie z którym „Sprawowanie władzy państwowej przez lud pracujący następuje także poprzez wyrażanie woli w drodze referendum”. W dniu 6 maja 1987 r. została uchwalona ustawa o konsultacjach społecznych i referendum (Dz.U. nr 14, poz. 83), która normowała przeprowadzenie zarówno referendum ogólnokrajowego, jak i lokalnego¹¹.

Po roku 1989, w związku z wprowadzeniem samorządu terytorialnego, nastąpił rozwój instytucji referendum gminnego, obecnie lokalnego, które początkowo regulowała ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 16, poz. 95), a następnie ustawa z 11 października 1991 r. o referendum gminnym (Dz.U. nr 110, poz. 473). Referenda lokalne, który miały wówczas miejsce, dotyczyły w szczególności: odwołania władz oraz samoopodatkowania mieszkańców¹².

Co istotne, referenda, zwłaszcza lokalne, zaczęły odgrywać coraz większą rolę w praktyce ustrojowej państwa polskiego od lat 90. XX wieku. Szczególnie istotne znaczenie miały referenda ogólnopolskie, które dotyczyły między innymi uwłaszczenia (1996 r.), konstytucji (1997 r.), przystąpienia Rzeczypospolitej Pol-

¹⁰ Zob. V.F. Kotok, *Referendum v sisteme*, op. cit., s. 115–120; *Dokumenty do dziejów PRL. Referendum z 30 czerwca 1946 r. Przebieg i wyniki*, oprac. A. Paczkowski, „Dokumenty z Dziejów PRL” 1993, z. 4; A. Paczkowski, *Referendum z 30 czerwca 1946 r. Próba wstępnego bilansu* [w:] *Referendum w Polsce współczesnej*, red. D. Waniek, M.T. Staszewski, Warszawa 1995; C. Osękowski, *Referendum 30 czerwca 1946 roku w Polsce*, Warszawa 2000; M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe*, op. cit., s. 22–25; E. Zieliński, *Referendum w Polsce* [w:] E. Zieliński, I. Bokszczyński, J. Zieliński, *Referendum w państwach Europy*, Warszawa 2003; *Wybory i referenda w PRL*, red. S. Ligarski, M. Siedziako, Szczecin 2014; *Referendum z 30 czerwca 1946 roku w województwie poznańskim w dokumentach UB. Wybór źródeł*, wybór i oprac. A. Chmielewska-Metka i in., Poznań 2015.

¹¹ Zob. J. Jaskiernia, *Prawnoustrojowe i społeczno-polityczne doświadczenia referendum z 29 listopada 1987 r.* [w:] *Referendum w Polsce współczesnej*, red. D. Waniek, M.T. Staszewski, Warszawa 1995; P. Fiktus, *Prawne aspekty referendum z 29 listopada 1987 r.* [w:] *Wybory i referenda w PRL*, red. S. Ligarski, M. Siedziako, Szczecin 2014.

¹² Zob. E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum lokalne*, op. cit., s. 31 i n.; E. Sękowska, *Referendum gminne – uregulowania prawne i praktyka* [w:] *Referendum w Polsce i w Europie Wschodniej*, red. M.T. Staszewski, D. Waniek, Warszawa 1996; A.K. Piasecki, *Referenda w III RP*, Warszawa 2005, s. 81 i n.; B. Węglarz, *Ewolucja lokalnej demokracji bezpośredniej*, op. cit., s. 51 i n.

skiej do Unii Europejskiej (2003 r.). Wiązały się z tym również liczne inicjatywy referendalne, które jednak nie miały istotnego znaczenia praktycznego¹³.

Następnie została uchwalona ustawa z 29 czerwca 1995 r. o referendum (Dz.U. nr 99, poz. 487), która uchyliła ustawę z 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum. Ustawa ta regulowała także przeprowadzenie referendum konstytucyjnego¹⁴.

W pracach nad tekstem nowej ustawy zasadniczej państwa polskiego instytucja referendum była przedmiotem prac legislacyjnych¹⁵. I jak stwierdził Michał Pietrzak: „W trakcie prac nad konstytucją instytucje demokracji bezpośredniej (w zasadzie głównie dwie: inicjatywa ludowa i referendum) miały swoich zwolenników i przeciwników. Byli oni jednak stosunkowo nieliczni, tak że o ostatecznych rozwiązaniach konstytucji zadecydowała większość, generalnie nieprzychylna wobec tych instytucji, ale też dobrze rozumiejąca polityczne konsekwencje ich odrzucenia. Tymi przesłankami należy tłumaczyć normatywny kształt instytucji referendum ogólnokrajowego i referendum zatwierdzającego zmianę konstytucji. Referendum lokalne nie budziło rozbieżnych opinii”¹⁶.

Podsumowując swoje rozważania na temat prac nad ustawą zasadniczą z 1997 r., M. Pietrzak uznał, że: „Konstytucję cechuje nieufność do instytucji demokracji bezpośredniej. Przepisy normujące tę kwestię wyrażają obawę twórców konstytucji, by nie ograniczyły one dominującej pozycji parlamentu w systemie najwyższych organów państwowych. Wyrazem tej nieufności jest pozbawienie grupy obywateli prawa do inicjowania referendum i uzależnienie innych inicjatyw od zgody Sejmu lub Senatu. Uniemożliwia to praktycznie kontrolę narodu nad działalnością swoich reprezentantów”¹⁷.

W dniu 2 kwietnia 1997 r. Zgromadzenie Narodowe uchwaliło Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, która została przekazana Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej. Następnie, na podstawie ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia

¹³ Szerzej: M.T. Staszewski, J.B. Falski, *Referendum w praktyce parlamentarnej X, I i II kadencji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Referendum w Polsce i w Europie Wschodniej*, red. M.T. Staszewski, D. Waniek, Warszawa 1996; M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe*, *op. cit.*, s. 44–47, 137–143; A.K. Piasecki, *Referenda w III RP*, *op. cit.*, s. 13 i n.; M. Musiał-Karg, *Referenda w państwach europejskich*, *op. cit.*, s. 246–250; M. Rachwał, *Demokracja bezpośrednia*, *op. cit.*, s. 159 i n.

¹⁴ Szerzej: M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe*, *op. cit.*, s. 30 i n.; E. Zieliński, *Referendum w Polsce*, *op. cit.*, s. 214–221.

¹⁵ Zob. T. Mołdawa, *Referendum w projektach konstytucyjnych lat 1989–1995* [w:] *Referendum w Polsce i w Europie Wschodniej*, red. M.T. Staszewski, D. Waniek, Warszawa 1996; M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe*, *op. cit.*, s. 47–57.

¹⁶ M. Pietrzak, *Demokracja reprezentacyjna i bezpośrednia w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Referendum konstytucyjne w Polsce*, red. M.T. Staszewski, Warszawa 1997, s. 30.

¹⁷ *Ibidem*, s. 31–32.

1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 67, poz. 336) oraz ustawy z 29 czerwca 1995 r. o referendum, Prezydent RP wydał zarządzenie z 2 kwietnia 1997 r. w sprawie przeprowadzenia referendum konstytucyjnego (Dz.U. nr 31, poz. 174). W zarządzeniu tym wyznaczono termin referendum na dzień 25 maja 1997 r.¹⁸.

2. Obowiązująca Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.) w art. 4 stanowi, że władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do narodu, który sprawuje ją za pośrednictwem swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. W Konstytucji wymieniono kilka rodzajów referendum:

- ogólnokrajowe w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej (art. 90 Konstytucji),
- ogólnokrajowe (art. 125 Konstytucji),
- lokalne (art. 170 Konstytucji),
- zatwierdzające zmianę Konstytucji RP (art. 235 Konstytucji)¹⁹.

Referendum lokalne dotyczy spraw wspólnoty samorządowej, w szczególności odwołania organu samorządu terytorialnego, który pochodzi z wyborów bezpośrednich²⁰. Zasady oraz tryb przeprowadzenia referendum lokalnego określa ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (t.j. Dz.U. 2019, poz. 741), która uchyliła ustawę z 11 października 1991 r. o referendum gminnym²¹.

¹⁸ Zob. Z. Jarosz, *Prawne problemy referendum konstytucyjnego*; M.T. Staszewski, J.B. Falski, *Referendum konstytucyjne – diariusz prac parlamentarnych*; S. Gebethner, *Referendum konstytucyjne – uwikłania społeczne i prawnoustrojowe* [w:] *Referendum konstytucyjne w Polsce*, red. M.T. Staszewski, Warszawa 1997; M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe*, *op. cit.*, s. 58–60; M. Podolak, *Instytucja referendum*, *op. cit.*, s. 302–308.

¹⁹ Zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 493–499.

²⁰ Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 856–860; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 225–226; M. Masternak-Kubiak, *Komentarz do art. 170 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, s. 413–416; A. Skoczylas, W. Piątek, *Komentarz do art. 170 [w:] Konstytucja RP, t. II, Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 945–948.

²¹ Zob. *Ustawa o referendum lokalnym*, wprowadzenie W. Kręcisz, W. Taras, Kraków 2001; D. Dąbkowski, W. Zajac, *Referendum lokalne. Praktyczny komentarz do ustawy*, Zielona Góra 2002; K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2007; P. Uziębło, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2008; *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2010; A. Feja-Paszkiwicz, *Przesłanki warunkujące przeprowadzenie referendum lokalnego w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy* [w:] *Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkiwicz, B. Banaszak, Warszawa 2016.

Ostatni rodzaj referendum ma charakter fakultatywny i dotyczy zmiany Konstytucji, w zakresie rozdziału I. „Rzeczpospolita” (art. 1–29), rozdziału II. „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” (art. 30–86) lub rozdziału XII. „Zmiana Konstytucji” (art. 235). Podmioty uprawnione do występowania z inicjatywą zmiany Konstytucji mogą żądać przeprowadzenia ogólnokrajowego referendum zatwierdzającego²².

Dwa pierwsze rodzaje referendum mają charakter ogólnokrajowy (art. 90 i art. 125 Konstytucji). Pierwsze z nich dotyczy wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej (art. 90 Konstytucji). Referendum takie ma charakter fakultatywny i jest zarządzane przez Sejm bezwzględną większością przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Co istotne, do jego przeprowadzenia stosuje się art. 125 Konstytucji, przy czym referendum to ma kilka cech specyficznych, między innymi wynik takiego referendum zastępuje uchwalenie ustawy, ogół uprawnionych obywateli państwa polskiego, wyrażając swoją wolę, akceptuje albo neguje końcowy wynik postępowania negocjacyjnego w kwestii umowy międzynarodowej, z czym wiąże się przekazanie na rzecz organizacji międzynarodowej (organu międzynarodowego) atrybucji organów władzy państwowej w określonych sprawach²³.

W art. 125 Konstytucji zostały określone ogólne zasady przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego. Referendum to ma charakter fakultatywny i dotyczy spraw o szczególnym znaczeniu dla państwa polskiego, przy czym jego przedmiotem mogą być sprawy o charakterze ogólnym (kierunkowym), np. sprawy ustrojowe, określone sprawy publiczne, zgoda na stosowanie nowoczesnych technik, kwestie moralne. Jest ono zarządzane przez Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów lub przez Prezydenta Rzeczypospolitej za zgodą Senatu wyrażoną bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Referendum jest wiążące (stanowcze), jeśli wzięło w nim udział więcej

²² Zob. M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe*, *op. cit.*, s. 91–94; S. Grabowska, *Formy demokracji bezpośredniej*, *op. cit.*, s. 74–85; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej*, *op. cit.*, s. 1117–1122; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej*, *op. cit.*, s. 310–312; M. Haczkowska, Komentarz do art. 235 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, s. 593–599; P. Tuleja, B. Szczurowski, Komentarz do art. 235 [w:] *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1638–1663.

²³ Zob. M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe*, *op. cit.*, s. 85–91; S. Grabowska, *Formy demokracji bezpośredniej*, *op. cit.*, s. 95–107; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej*, *op. cit.*, s. 519–532; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej*, *op. cit.*, s. 107–108; M. Haczkowska, Komentarz do art. 90 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, s. 233–239; M. Szpunar, Komentarz do art. 90 [w:] *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 118–140.

niż połowa uprawnionych do głosowania. W sytuacji, gdy udział w głosowaniu wzniósł mniejsza od połowy liczba uprawnionych do głosowania, referendum nie ma wiążącego charakteru. Ważność referendum ogólnokrajowego stwierdza Sąd Najwyższy²⁴.

Organizację i przebieg głosowania reguluje ustawa z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (t.j. Dz.U. 2020, poz. 851; dalej: ustawa o referendum ogólnokrajowym), która uchyliła wyżej wymienioną ustawę z 29 czerwca 1995 r. o referendum²⁵.

Po wejściu w życie ustawy o referendum ogólnokrajowym były dostrzegane problemy instytucjonalne oraz zgłaszane postulaty, które dotyczyły zmian regulacji w zakresie referendum. Ogniskowały się one przed wszystkim wokół praktyki oraz instrumentalnego wykorzystywania referendum w celu osiągnięcia doraźnych celów politycznych. W szczególności dotyczyło to referendum z 6 września 2015 r., kiedy to między pierwszą a drugą turą wyborów, w trakcie trwającej kampanii wyborczej, ówczesny prezydent Bronisław Komorowski, za zgodą Senatu, zarządził referendum ogólnokrajowe. Wynikiem tego była najniższa w polskiej praktyce ustrojowej frekwencja udziału uprawnionych obywateli w głosowaniu, która wyniosła zaledwie 7,8%.

Zwracano także uwagę na: problem tzw. progu frekwencyjnego w związku z zainteresowaniem obywateli państwa polskiego w udziale w referendum; kwestię przedmiotu głosowania referendalnego; skuteczność głosowania referendalnego (wiążący charakter głosowania referendalnego); brak w ustawie o referendum szczególnej procedury badania zgodności przedmiotu referendum z Konstytucją, niezależnie od jego rodzaju; funkcje referendum ogólnokrajowego w procesach kształtujących i umacniających standardy demokratycznego państwa prawnego²⁶.

²⁴ Szerzej: M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe*, op. cit., s. 61 i n.; S. Grabowska, *Formy demokracji bezpośredniej*, op. cit., s. 86–94; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej*, op. cit., s. 720–728; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej*, op. cit., s. 159–161; A. Ławniczak, Komentarz do art. 125 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, s. 324–326; B. Naleziński, Komentarz do art. 125 [w:] *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 551–562; A. Ryteł-Warzocho, *Zarządzenie referendum ogólnokrajowego przez Prezydenta RP*; P. Uziębło, *Zarządzenie referendum, ogólnokrajowego na wniosek grupy wyborców* [w:] A. Gajda, A. Ryteł-Warzocho, P. Uziębło, *Referendum ogólnokrajowe w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Gdańsk 2016.

²⁵ Szerzej: P. Sarnecki, *Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 3(56); M. Rachwał, *Demokracja bezpośrednia*, op. cit., s. 134 i n.; A. Ryteł-Warzocho, *Referendum ogólnokrajowe*, op. cit., s. 134–135.

²⁶ Zob. A. Ryteł-Warzocho, *Zarządzenie referendum ogólnokrajowego*, op. cit., s. 30–31; T. Adam, *Fasadowość instytucji referendum ogólnokrajowego – wybrane zagadnienia*;

W związku z tym dużą aktywność wykazały organizacje społeczne, często bez afiliacji politycznej, które zgłaszały różnego rodzaju postulaty. Zaliczyć do nich należy nowatorski pomysł Dnia Referendalnego zgłoszony przez środowisko Klubu Jagiellońskiego. Ustanowienie takiego dnia miało wiązać się z wprowadzeniem zasady obligatoryjnego zarządzenia referendum przez Prezydenta RP, w przypadku zebrania pod jego wnioskiem odpowiedniej liczby podpisów poparcia i formalnej kontroli tego wniosku przez głowę państwa. W ten sposób wszystkie kwestie referendalne, zgłoszone prawidłowo przez obywateli, miały być rozstrzygane w głosowaniu powszechnym raz w roku. Takie rozwiązanie miało mieć wiele zalet, do których trzeba zaliczyć między innymi oszczędność wydatków budżetowych na organizację referendów, aktywizację obywateli oraz zwiększenie ich udziału w procesie decyzyjnym w państwie demokratycznym²⁷.

3. Opiniowany projekt ustawy o ustanowieniu Dnia Referendalnego oraz o zmianie ustawy o referendum ogólnokrajowym ma na celu, według autorów projektu, przyczynić się do pełniejszej realizacji zasady demokracji bezpośredniej, w tym pobudzić aktywność obywateli w zakresie pełniejszego uczestnictwa w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa polskiego. Budzi jednak pewne wątpliwości tytuł projektu, który dotyczy zmiany ustawy o referendum ogólnokrajowym. Dlatego też wydaje się niepotrzebne użycie zwrotu w tytule „o ustanowieniu Dnia Referendalnego”, projekt bowiem dotyczy po prostu zmiany ustawy o referendum ogólnokrajowym. Warto bowiem zaznaczyć, że zgodnie z § 18 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz.U. 2016, poz. 283) przedmiot ustawy określa się możliwie najzwięźle, jednakże w sposób adekwatnie informujący o jej treści. Ponadto, określając przedmiot ustawy, nie przytacza się tytułów innych ustaw, z wyjątkiem ustawy zmieniającej i ustawy wprowadzającej inną ustawę, w których podaje się odpowiednio tylko przedmiot ustawy zmienianej albo ustawy wprowadzanej.

Celem projektu, jak zaznaczono w uzasadnieniu do niego, „jest wprowadzenie nowej instytucji realizującej funkcję demokracji bezpośredniej – Dnia Referendalnego”. Ma to być jeden dzień w roku, kiedy obywatele państwa polskiego, w drodze głosowania, będą mogli wypowiedzieć się w sposób bezpośredni, co ma stanowić istotę państwa demokratycznego.

M. Jabłoński, *Efektywność referendum ogólnokrajowego w sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa – analiza konstytucyjnoprawnego modelu instytucji*; A. Rytel-Warchoła, P. Uziębło, *Kilka uwag o referendum ogólnokrajowym (wnioski de lege ferenda w oparciu o doświadczenia referendum z 2015 r.)*; Z. Witkowski, M. Serowaniec, *Klasa polityczna wobec instytucji referendum ogólnokrajowego w Polsce [w:] Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkievicz, B. Banaszak, Warszawa 2016.

²⁷ Zob. M.M. Wiszowaty, *Referenda dla obywateli – rekomendacje dotyczące zmian w polskiej regulacji prawnej instytucji referendów zaproponowane przez organizacje społeczne skupione wokół Instytutu Spraw Obywatelskich [w:] Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkievicz, B. Banaszak, Warszawa 2016, s. 127–128.

W związku z tym zaproponowano dodanie do tekstu obowiązującej ustawy art. 4a, który właśnie dotyczy ustanowienia Dnia Referendalnego. Dniem tym ma zostać pierwsza niedziela września, przy czym głosowanie będzie mogło być przeprowadzone w ciągu jednego albo dwóch dni. W przypadku przeprowadzenia referendum w ciągu dwóch dni, termin głosowania obejmuje Dzień Referendalny, tj. pierwszą niedzielę września, oraz dzień go poprzedzający, czyli sobotę. Przepis ten wzorowany jest wprost na art. 4 obowiązującej ustawy o referendum ogólnokrajowym. Warto jednak zaznaczyć, że brak jest jakiegokolwiek bliższego uzasadnienia, co do wyboru właśnie tego, a nie innego dnia w roku. Na próżno bowiem szukać w uzasadnieniu do ustawy motywów dokonanego przez autorów projektu wyboru, przy czym *explicitie* w nim stwierdzono, że: „Proponuje się aby w pierwszą niedzielę października wyznaczyć na stałe termin przeprowadzania referendum, o którym mowa w art. 125 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, to jest referendum przeprowadzanego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa”. Dlatego można odnieść wrażenie, że treść projektu ustawy nie jest spójna z jego uzasadnieniem. Nie wiadomo, czy w projekcie chodzi o pierwszą niedzielę września, czy, zgodnie z uzasadnieniem, pierwszą niedzielę października.

Istotne znaczenie ma zmiana treści art. 63 ust. 1 ustawy o referendum ogólnokrajowym. Polega ona na obniżeniu progu liczbowego osób, które złożyły swoje podpisy pod wnioskiem o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego w określonej sprawie. W projekcie próg ten wynosi 200 000 osób mających prawo udziału w referendum, zaś w obowiązującej ustawie jest on określony na 500 000. Według autorów projektu takie rozwiązanie „wychodzi na przeciw postulatom związanym z koniecznością obniżenia progu ilości podpisów niezbędnych do przeprowadzenia referendum z inicjatywy obywateli, gdyż dotychczasowe regulacje ustawy z 14 marca 2003 o referendum ogólnokrajowym w tym zakresie postrzegane mogą być jako negatywnie oddziaływające na proces formowania się społeczeństwa obywatelskiego” (uzasadnienie; pisownia oryginalna).

Ponadto, zgodnie z uzasadnieniem do projektu, „wprowadzono rozwiązanie aby powyższy wniosek miał charakter obligatoryjny dla Sejmu, który następnie poddaje określone sprawy pod osąd społeczny w Dniu Referendalnym”. Przyjęte w projekcie rozwiązanie, które polega w zasadzie na usunięciu słowa „może” z treści art. 63 ust. 1, stanowi naruszenie art. 125 ust. 2 Konstytucji RP. Zgodnie bowiem z literalnym brzemieniem tego przepisu referendum ogólnokrajowe ma prawo zarządzić Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów lub Prezydent RP za zgodą Senatu wyrażoną bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. W związku z tym ustawowe nałożenie takiego obowiązku na Sejm stanowi *explicitie* naruszenie obowiązującej Konstytucji, gdyż o tym, czy zostanie przeprowadzone referendum ogólnokrajowe decyduje Sejm w wyżej określonym trybie oraz Prezydent RP za zgodą Senatu.

Kolejne zmiany przepisów ustawy o referendum ogólnokrajowym, tj. art. 6 ust. 6; art. 7; art. 9 ust. 4, 5, 9; art. 13, ust. 1, 3; art. 32, ust. 1; art. 43 ust. 7; art. 48 ust. 2; art. 50 ust. 1; art. 53 ust. 1; art. 59 ust. 4; art. 81 ust. 2 pkt 1, dotyczą dostosowania obowiązujących regulacji do nowej instytucji Dnia Referendalnego i często polegają właśnie na dodaniu tego zwrotu do treści odpowiedniego przepisu. Warto jednak zwrócić uwagę na to, że jeśli referendum ogólnokrajowe, o którym mowa w art. 125 Konstytucji, ma być tylko przeprowadzane w tzw. Dniu Referendalnym (art. 4a projektu), to budzi wątpliwości, że w wyżej wymienionych i zmienionych przepisach ustawy wprowadzono alternatywę: „referendum lub Dniu Referendalnym”. Nie jest to bowiem spójne z zaproponowanymi zmianami art. 64 ust. 1 oraz 65 ust. 1 pkt 3 oraz dodaniem do art. 65 ust. 2a, które nie przewidują już takiej alternatywy.

Na końcu uzasadnienia projektu zostały podane koszty projektu ustawy, które są szacowane na 72 mln zł. Koszty te ma ponieść budżet państwa. Warto jednak zaznaczyć, że autorzy projektu nie uzasadnili podanej kwoty, a także nie określili okresu, którego one dotyczą, np. czy są to koszty jednego referendum ogólnokrajowego, tj. Dnia Referendalnego, czy też w ogóle koszty całkowite projektowanych zmian legislacyjnych.

Podsumowanie

- Opiniowany projekt ustawy o ustanowieniu Dnia Referendalnego oraz o zmianie ustawy o referendum ogólnokrajowym ma na celu, według autorów projektu, przyczynić się do pełniejszej realizacji zasady demokracji bezpośredniej.
- Celem projektu jest wprowadzenie nowej instytucji realizującej funkcję demokracji bezpośredniej – Dnia Referendalnego. Ma to być jeden dzień w roku, kiedy obywatele państwa polskiego, w drodze głosowania, będą mogli wypowiedzieć się w sposób bezpośredni w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa polskiego.
- Dniem Referendalnym ma zostać pierwsza niedziela września, przy czym głosowanie będzie mogło być przeprowadzone w ciągu jednego albo dwóch dni. W przypadku przeprowadzenia referendum w ciągu dwóch dni, termin głosowania obejmuje Dzień Referendalny, tj. pierwszą niedzielę września, oraz dzień go poprzedzający, czyli sobotę. Warto jednak zaznaczyć, że brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia, co do wyboru właśnie tego, a nie innego dnia w roku. Ponadto w uzasadnieniu jest wymieniona pierwsza niedziela października jako Dzień Referendalny, co powoduje, że projekt ustawy nie jest spójny z uzasadnieniem.
- Istotne znaczenie ma zmiana treści art. 63 ust. 1 ustawy o referendum ogólnokrajowym, która polega na obniżeniu progu liczbowego osób, które złożyły swoje podpisy pod wnioskiem o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego w określonej sprawie. W projekcie próg ten wynosi 200 000 osób mających prawo udziału w referendum, zaś w obowiązującej ustawie jest on określony na 500 000.

- Wniosek o przeprowadzenie referendum ma mieć „charakter obligatoryjny dla Sejmu, który następnie poddaje określone sprawy pod osąd społeczny w Dniu Referendalnym”. Przyjęte w projekcie rozwiązanie, które polega na usunięciu słowa „może” z treści art. 63 ust. 1, stanowi naruszenie art. 125 ust. 2 Konstytucji. Zgodnie bowiem z literalnym brzemieniem tego przepisu referendum ogólnokrajowe ma prawo zarządzić Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów lub Prezydent Rzeczypospolitej za zgodą Senatu wyrażoną bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. W związku z tym ustawowe nałożenie takiego obowiązku na Sejm stanowi *explicite* naruszenie obowiązującej ustawy zasadniczej, gdyż o tym, czy zostanie przeprowadzone referendum ogólnokrajowe, decyduje Sejm w wyżej określonym trybie oraz Prezydent za zgodą Senatu.
- Pozostałe zmiany przepisów ustawy o referendum dotyczą dostosowania obowiązujących regulacji do nowej instytucji Dnia Referendalnego i często polegają na dodaniu tego zwrotu do treści odpowiedniego przepisu, przy czym nie są one ze sobą spójne.
- W uzasadnieniu projektu zostały podane koszty jego wprowadzenia, które są szacowane na 72 mln zł. Koszty te ma ponieść budżet państwa. Autorzy projektu nie uzasadnili podanej kwoty, a także nie określili okresu, którego ona dotyczy, np. czy są to koszty jednego referendum ogólnokrajowego, tj. Dnia Referendalnego, czy też w ogóle koszty całkowite projektowanych zmian legislacyjnych.

Bibliografia

Akty prawne

■ Obowiązujące

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.
Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. nr 16, poz. 95.
Ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, t.j. Dz.U. 2019 r. poz. 741.
Ustawa z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym, t.j. Dz.U. 2020, poz. 851.
Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, t.j. Dz.U. 2016, poz. 283.

■ Nieobowiązujące

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r., Dz.U. nr 44 poz. 267.
Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. nr 30, poz. 227.
Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r., Dz.U. nr 33, poz. 232.
Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 67, poz. 336.
Ustawa z 27 kwietnia 1946 r. o głosowaniu ludowym, Dz.U. nr 15, poz. 104.

- Ustawa z 28 kwietnia 1946 r. o przeprowadzeniu głosowania ludowego, Dz.U. nr 15, poz. 105.
- Ustawa z 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum, Dz.U. nr 14, poz. 83.
- Ustawa z 11 października 1991 r. o referendum gminnym, Dz.U. nr 110, poz. 473.
- Ustawa z 29 czerwca 1995 r. o referendum, Dz.U. nr 99, poz. 487.
- Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. w sprawie przeprowadzenia referendum konstytucyjnego, Dz.U. nr 31, poz. 174.

Literatura

- Adam T., *Fasadowość instytucji referendum ogólnokrajowego – wybrane zagadnienia* [w:] *Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkiwicz, B. Banaszak, Warszawa 2016.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Czaplicki K.W., Dauter B., Kisielewicz A., Rymarz F., *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Dąbkowski D., Zajac W., *Referendum lokalne. Praktyczny komentarz do ustawy*, Zielona Góra 2002.
- Dokumenty do dziejów PRL. Referendum z 30 czerwca 1946 r. Przebieg i wyniki*, oprac. A. Paczkowski, „Dokumenty z Dziejów PRL” 1993, z. 4.
- Feja-Paszkiwicz A., *Przesłanki warunkujące przeprowadzenie referendum lokalnego w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy* [w:] *Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkiwicz, B. Banaszak, Warszawa 2016.
- Fiktus P., *Prawne aspekty referendum z 29 listopada 1987 r.* [w:] *Wybory i referenda w PRL*, red. S. Ligarski, M. Siedziako, Szczecin 2014.
- Gebethner S., *Referendum konstytucyjne – uwikłania społeczne i prawnoustrojowe* [w:] *Referendum konstytucyjne w Polsce*, red. M.T. Staszewski, Warszawa 1997.
- Grabowska S., *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009.
- Haczkowska M., *Komentarz do art. 90, art. 235* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014.
- Jabłoński M., *Efektywność referendum ogólnokrajowego w sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa – analiza konstytucyjnoprawnego modelu instytucji* [w:] *Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkiwicz, B. Banaszak, Warszawa 2016.
- Jabłoński M., *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001.
- Jaskiernia J., *Prawnoustrojowe i społeczno-polityczne doświadczenia referendum z 29 listopada 1987 r.* [w:] *Referendum w Polsce współczesnej*, red. D. Waniek, M.T. Staszewski, Warszawa 1995.
- Jakubiak Ł., *Referendum jako narzędzie polityki. Francuskie doświadczenia ustrojowe*, Kraków 2012, <https://doi.org/10.15290/mhi.2013.12.23>.
- Jarosz Z., *Prawne problemy referendum konstytucyjnego* [w:] *Referendum konstytucyjne w Polsce*, red. M.T. Staszewski, Warszawa 1997.

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009.
- Kotok V.F., *Referendum v sisteme socialističeskoj demokratii*, Moskwa 1964.
- Kuźelewska E., *Referendum w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2006.
- Ławniczak A., Komentarz do art. 125 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014.
- Masternak-Kubiak M., Komentarz do art. 170 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014.
- Mołdawa T., *Referendum w projektach konstytucyjnych lat 1989–1995* [w:] *Referendum w Polsce i w Europie Wschodniej*, red. M.T. Staszewski, D. Waniek, Warszawa 1996.
- Musiał-Karg M., *Referenda w państwach europejskich. Teoria, praktyka, perspektywy*, Toruń 2008.
- Olejniczak-Szałowska E., *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002.
- Osękowski C., *Referendum 30 czerwca 1946 roku w Polsce*, Warszawa 2000.
- Paczkowski P., *Referendum z 30 czerwca 1946 r. Próba wstępnego bilansu* [w:] *Referendum w Polsce współczesnej*, red. D. Waniek, M.T. Staszewski, Warszawa 1995.
- Patrzalek A., *Referendum na świecie. Problemy konstytucyjnoprawne* [w:] *Referendum w Polsce współczesnej*, red. D. Waniek, M.T. Staszewski, Warszawa 1995.
- Piasecki A.K., *Referenda w III RP*, Warszawa 2005.
- Pietrzak M., *Demokracja reprezentacyjna i bezpośrednia w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Referendum konstytucyjne w Polsce*, red. M.T. Staszewski, Warszawa 1997.
- Podolak M., *Instytucja referendum w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej (1989–2012)*, Lublin 2014.
- Rachwał M., *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2010.
- Referendum z 30 czerwca 1946 roku w województwie poznańskim w dokumentach UB. Wybór źródeł*, wybór i oprac. A. Chmielewska-Metka i in., Poznań 2015.
- Rost A., *Prawne formy udziału obywateli w rządzeniu państwem*, Poznań 1993.
- Rytel-Warzocho A., *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2011, <https://doi.org/10.15804/ppk.2013.01.10>.
- Rytel-Warzocho A., *Zarządzenie referendum ogólnokrajowego przez Prezydenta RP* [w:] A. Gajda, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, *Referendum ogólnokrajowe w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Gdańsk 2016.
- Rytel-Warzocho A., Uziębło P., *Kilka uwag o referendum ogólnokrajowym (wnioski de lege ferenda w oparciu o doświadczenia referendum z 2015 r.)* [w:] *Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkiwicz, B. Banaszak, Warszawa 2016.
- Sarnecki P., *Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 3(56).
- Sękowska E., *Referendum gminne – uregulowania prawne i praktyka* [w:] *Referendum w Polsce i w Europie Wschodniej*, red. M.T. Staszewski, D. Waniek, Warszawa 1996.

- Skoczylas A., Piątek W., Komentarz do art. 170 [w:] *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Staszewski M.T., Falski J.B., *Referendum konstytucyjne – diariusz prac parlamentarnych* [w:] *Referendum konstytucyjne w Polsce*, red. M.T. Staszewski, Warszawa 1997.
- Staszewski M.T., Falski J.B., *Referendum w praktyce parlamentarnej X, I i II kadencji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Referendum w Polsce i w Europie Wschodniej*, red. M.T. Staszewski, D. Waniek, Warszawa 1996.
- Szpunar M., Komentarz do art. 90 [w:] *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Tuleja P., Szczurowski B., Komentarz do art. 235 [w:] *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Ustawa o referendum lokalnym*, wprowadzenie W. Kręcisz, W. Taras, Kraków 2001.
- Uziębło P., *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Uziębło P., *Zarządzenie referendum, ogólnokrajowego na wniosek grupy wyborców* [w:] A. Gajda, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, *Referendum ogólnokrajowe w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Gdańsk 2016.
- Węglarz B., *Ewolucja lokalnej demokracji bezpośredniej w Polsce po 1989 roku*, Kraków 2013, <https://doi.org/10.14746/pp.2014.19.4.15>.
- Wiszowaty M.M., *Referenda dla obywateli – rekomendacje dotyczące zmian w polskiej regulacji prawnej instytucji referendum zaproponowane przez organizacje społeczne skupione wokół Instytutu Spraw Obywatelskich* [w:] *Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkiwicz, B. Banaszak, Warszawa 2016.
- Witkowski Z., Serowaniec M., *Klasa polityczna wobec instytucji referendum ogólnokrajowego w Polsce* [w:] *Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkiwicz, B. Banaszak, Warszawa 2016.
- Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2010.
- Wybory i referenda w PRL*, red. S. Ligarski, M. Siedziako, Szczecin 2014.
- Zieliński E., *Problemy teoretyczne i klasyfikacyjne referendum* [w:] E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński, *Referendum w państwach Europy*, Warszawa 2003.
- Zieliński E., *Referendum w państwie demokratycznym* [w:] *Referendum w Polsce współczesnej*, red. D. Waniek, M.T. Staszewski, Warszawa 1995.
- Zieliński E., *Referendum w Polsce* [w:] E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński, *Referendum w państwach Europy*, Warszawa 2003.
- Zieliński E., *Referendum w świecie współczesnym*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1968.
- Zwierzchowski K., *Referendum stanowe w USA*, Katowice 2002.

Inne

Projekt ustawy o ustanowieniu Dnia Referendalnego oraz o zmianie ustawy o referendum ogólnokrajowym.