

REFERENDUM AS A FORM OF ACTIVITY OF CIVIL SOCIETY

REFERENDUM JAKO FORMA AKTYWNOŚCI SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO

ABSTRACT

There are many institutions meant to allow direct participation of the nation in taking decisions. Contemporary the most common form of direct democracy is a referendum which is based on taking decisions regarding important matters of state by voting of those entitled. In literature different types of referendums are distinguished. The subject of the study is to present legal frameworks of the institution of the nationwide referendum in Polish law.

The analysis covered legal regulations of various rank (constitution and laws) referring to the nationwide referendum as well as the practice of this form. Authors critically analyzed the legal regulations related to the institution of the nationwide referendum in Poland.

STRESZCZENIE

Istnieje wiele instytucji służących bezpośrednio udziałowi narodu w podejmowaniu decyzji. Najbardziej rozpowszechnioną współcześnie formą demokracji bezpośredniej jest referendum, które polega na podejmowaniu decyzji, w ważnych dla państwa sprawach, w drodze głosowania przez krąg uprawnionych osób. Przedmiotem opracowania jest ukazanie prawnych ram instytucji referendum ogólnokrajowego w prawie polskim. Autorzy poddają analizie konstytucyjne i ustawowe regulacje dotyczące referendum oraz praktykę ich stosowania. Autorzy formułują krytyczne wnioski co do niektórych rozwiązań prawnych omawianej instytucji.

KEYWORDS: *referendum, direct democracy, Republic of Poland, evolution of referendum, the Act on nationwide referendum, civil society*

SŁOWA KLUCZOWE: *referendum, demokracja bezpośrednia, Rzeczpospolita Polska, ewolucja referendum, ustawa o referendum ogólnokrajowym, społeczeństwo obywatelskie*

DEMOKRACJA I SPOŁECZEŃSTWO OBYWATELSKIE – WPROWADZENIE

Mówiąc o społeczeństwie obywatelskim, nasuwa się pytanie o stosunek jednostki do wspólnoty, w której żyje (do państwa). Jakie łączą ją relacje z otaczającym światem (szerzej: Graca, 2016, s. 11–26; Novikova, 2016, s. 71–92; Bąkiewicz, 2013, s. 287–307; Łażewska, 2013, s. 127–144; Such-Pyrgiel, 2013, s. 33–42; Such-Pyrgiel, 2015, s. 13–33; Such-Pyrgiel, 2018, s. 162–176)? Czy jej postawa jest bierna czy też przejawia się w jakiejś formie zaangażowania? M. Rachwał podkreśla, iż każdy porządek polityczny wymaga przynajmniej biernego przyzwolenia ze strony tych, nad którymi sprawowana jest władza (Rachwał, 2010, s. 24). Z kolei A. Turska podkreśla, iż społeczeństwo obywatelskie to społeczeństwo aktywne w demokratycznym systemie (Turska, 2005, s. 145).

Ze społeczeństwem obywatelskim nieodzownie łączy się pojęcie demokracji. Jest to termin wieloznaczny, wielopłaszczyznowy, który jednak w ujęciu różnych autorów zawiera podobne elementy, a różnice w nich występujące są nieznaczne. M. Musiał-Karg dokonuje zestawiania definicji kilku z nich. Stwierdza, iż według J. Bartyzela demokracja rozumiana jest jako ustrój polityczny oparty na założeniu, iż źródłem oraz podmiotem (piastunem) władzy zwierzchniej jest lud. Z kolei podkreśla, że N. Bobbio wskazuje na to, iż – aby mówić o demokracji – uprawnieni obywatele muszą mieć możliwość oddziaływania w sposób bezpośredni lub pośredni na decyzje polityczne oraz politykę państwa (Musiał-Karg, 2008, s. 26–36).

Z kolei jeden ze współczesnych badaczy teorii demokracji, amerykański profesor R.A. Dahl, definiując demokrację, wyróżnił jej pięć podstawowych cech, do których zaliczył: rzeczywiste uczestnictwo, równe prawo głosu, oświecone rozumienie, powszechny nadzór nad podejmowanymi zadaniami oraz inkluzję dorosłych. R.A. Dahl stwierdził, że najważniejsze jest zapew-

nienie równości obywateli poprzez nadanie wszystkim obywatelom stale zamieszkałym na danym terytorium takich samych praw obywatelskich, a co za tym idzie – możliwości uczestniczenia w podejmowaniu decyzji. Obywatele muszą mieć prawo zapoznania się z możliwościami rozwiązania problemu oraz konsekwencjami wybranego wariantu rozwiązania (Dahl, 2000, s. 39).

Rozumienie pojęcia – społeczeństwo obywatelskie – należy łączyć niewątpliwie z doktryną liberalizmu, która dała teoretyczne podwaliny pod rozumienie tegoż terminu. Według jej założeń, społeczeństwo obywatelskie uzewnętrznia się w dążeniu obywatela do rozwoju sfery publicznej życia społecznego w celu zaspokajania jego potrzeb należących zarówno do sfery prywatnej, jak i publicznej. Warunkiem owych dążeń jest zagwarantowanie obywatelowi wolności zarówno w jej rozumieniu negatywnym, jak i pozytywnym (Tokarczyk, 2004, s. 15–22; zob. także Dziubka, 2001, s. 107–113).

Z biegiem czasu demokracja przybrała inną postać – zainteresowanie rozwojem jednostki ludzkiej i wspólnoty. Dało to początek tak zwanej demokracji się rozwijającej. Najbardziej radykalny i nowatorski sposób jej rozumienia przedstawił J.J. Rousseau. Jego poglądy cechuje odejście, pod wieloma względami, od demokracji liberalnej. Dla Rousseau demokracja była środkiem, za pomocą którego ludzie mogli osiągnąć wolność lub autonomię rozumianą jako „posłuszeństwo prawom, jakie sami sobie nadali”. Obywatele są wolni jedynie wtedy, gdy w sposób bezpośredni i ciągły biorą udział w kształtowaniu swojej wspólnoty. Wolność według Rousseau oznacza posłuszeństwo wobec woli powszechnej, która jest wolą każdego z obywateli, w przeciwieństwie do ich indywidualnej woli. Wykazując posłuszeństwo wobec woli powszechnej, obywatele podążają po prostu za swoją prawdziwą naturą, skoro wola powszechna jest tym, czego każdy pragnie bezinteresownie. Taki system demokracji rozwijającej wymagał nie tylko równości politycznej, ale także ekonomicznej. Rousseau był jednak krytykowany za wprowadzenie podziału na demokrację tzw. prawdziwą i demokrację odczuwalną (Heywood, 2006, s. 93). Teorie Rousseau stanowiły podwaliny dla demokracji partycypacyjnej podjętej w latach 60. i 70. XX w. Zwolennicy demokracji partycypacyjnej popierają wizję społeczeństwa „uczestniczącego”, w którym każdy obywatel może się rozwijać dzięki uczestnictwu w decyzjach nadających jego życiu kształt.

REFERENDUM JAKO JEDNA Z FORM DEMOKRACJI BEZPOŚREDNIEJ

Jedną z form demokracji bezpośredniej jest referendum. Pierwowzorem tej instytucji było zgromadzenie ludowe (szerzej zobacz: Uziębło, 2009, s. 35–37 oraz Grabowska, 2009, s. 252–253). Polegało ono na podejmowaniu decyzji przez wszystkich uprawnionych obywateli, zebranych w jednym miejscu, co wraz z rozwojem terytorialnym państw znacznie uniemożliwiło wykorzystanie tej formy i ograniczyło się jedynie do państw (części składowych państw, jak ma to obecnie miejsce w Szwajcarii) o nierozległym obszarze i o niewielkiej liczbie ludności. Nastąpiła swego rodzaju modyfikacja instytucji zgromadzenia ludowego, pozwalająca na podejmowanie decyzji w drodze głosowania, jednak bez konieczności spotykania się na wspólnych debatach, obecnie rozumiana jako referendum.

Największy wpływ na ukształtowanie się nowożytnej koncepcji referendum miał już wspomniany J.J. Rousseau, który w swym dziele „Umowa społeczna” przedstawił koncepcję „woli powszechnej” i „zwierzchnictwa ludu”. Według tego filozofa realizacją „woli powszechnej” było zagwarantowanie wszystkim obywatelom udziału w głosowaniu na równych prawach, wynikiem czego było uchwalenie prawa powszechnie obowiązującego. Państwem, w którym najwcześniej i najczęściej korzystano z tej instytucji, była Szwajcaria. To ona jako pierwsza w Konstytucji z 1798 r. uregulowała instytucję referendum obligatoryjnego dla wprowadzania jakichkolwiek poprawek do ustawy zasadniczej. W XVIII wieku instytucja referendum stosowana była również w stanie Massachusetts oraz New Hampshire w USA, których to konstytucje zostały uchwalone w drodze głosowania (Banaszak, 2007, s. 301–302).

W okresie międzywojennym instytucja referendum oficjalnie została uregulowana tylko w konstytucjach 17 państw, jednak w praktyce stosowało ją wiele innych. Paradoksem było przeprowadzanie referendum w państwach totalitarnych, gdzie miało ono służyć nie wyrażaniu woli suwerena, a tylko celem propagandowym, stanowiąc dowód akceptacji podjętych przez reżim decyzji. Współcześnie ta forma sprawowania władzy jest powszechnie stosowana w większości państw na świecie. Nie jest istotne, jak ustawy zasadnicze regulują tę instytucję, a jedynie to, jak często jest używana i jakich kwestii dotyczy.

Wraz z coraz większą popularnością referendum, w literaturze przedmiotu występuje duża liczba różnych określeń tej instytucji. Znanca problematyki referendum, E. Zieliński podejmuje próbę zdefiniowania referendum za pomocą trzech charakterystycznych dla tej instytucji cech, którymi są: bezpośredni udział obywateli w wypowiedzaniu się, posiadanie tylko jednego głosu oraz uważanie woli większości wszystkich równouprawnionych obywateli za decydującą w uchwalaniu konstytucji, ustaw, w rozstrzyganiu spraw (Zieliński, 2005, s. 9). Autor stwierdza, że istota instytucji referendum „(...) sprowadza się do tego, że obywatele posiadający prawa polityczne zostają powołani do wypowiedzenia się w głosowaniu na temat konstytucji, ustaw i ważniejszych problemów życia państwowego” (Zieliński, 2005, s. 9). Natomiast B. Banaszak wychodzi z założenia, że istotą tej instytucji jest bezpośrednio decydowanie przez osoby uprawnione, zbiorowy podmiot suwerenności (naród, lud) w drodze głosowania (Banaszak, 2007, s. 301). L. Garlicki określa referendum jako formę demokracji bezpośredniej, której istotą jest „nadanie mu formy głosowania, przebiegającego w oparciu o podstawowe zasady prawa wyborczego (powszechność, równość, bezpośredniość i tajność) oraz sformułowanie alternatywy („tak” lub „nie”) bądź opcji, której wyborca daje preferencję w głosowaniu” (Garlicki, 2007, s. 185). Z kolei K. Zwierzchowski podkreśla zakres przedmiotowy tej instytucji, stwierdzając, że referendum jest aktem głosowania powszechnego, które nie dotyczy wyboru organów przedstawicielskich, a jedynie innych spraw ważnych dla państwa lub społeczności lokalnej (Zwierzchowski, 2005, s. 21).

PODZIAŁ REFERENDÓW

Instytucja referendum podlega podziałowi w oparciu o różne kryteria, wynikające z uregulowań prawnych współczesnych państw. W polskiej literaturze przedmiotu najczęściej występuje podział proponowany przez E. Zielińskiego, który oparty jest na kryteriach: czasu przeprowadzenia, materii stanowiących przedmiot referendum, wymagalności, czyli konieczności przeprowadzenia referendum oraz zasięgu terytorialnego (Zieliński, 2005, s. 26–27).

Stosując pierwszy z wyżej wymienionych kryteriów, można wyróżnić referendum konsultatywne oraz referendum ratyfikacyjne. Referendum konsultatywne przeprowadzane jest przed uchwaleniem aktu normatywnego,

w celu zasięgnięcia przez organ państwowy opinii wyborców (Tak samo: Zieliński, 2003, s. 33–35). Przedmiotem głosowania może być propozycja ustawy lub innego aktu normatywnego, który nie został jeszcze przedstawiony właściwym do jego uchwalenia organom państwowym. B. Banaszak nie zgadza się z uznaniem referendum konsultacyjnego za instytucję referendum, w ścisłym jego rozumieniu, ponieważ wynik tego referendum nie ma mocy wiążącej, co powoduje, że właściwe organy nie mają obowiązku uwzględnienia opinii społeczeństwa w podejmowanych decyzjach (Banaszak, 2007, s. 315). Należy jednak pamiętać, że organy państwowe pochodzące z wyborów nie mogą całkowicie pomijać zdania swoich wyborców, ponieważ mogą one nie uzyskać poparcia w przeszłości (Patrzalek, 1997, s. 178).

Referendum ratyfikacyjne występuje, gdy dany akt prawny został już przyjęty przez organ państwowy, jednak, aby stał się prawomocny, muszą zaakceptować go obywatele. Świadczy to o aktywnym udziale wyborców w procesie stanowienia prawa, bowiem to od ich decyzji uzależnione jest, czy akt prawny będzie zaliczany do źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Jest to, jak pisze E. Zieliński, „(...) procedura bezpośredniej ingerencji uprawnionych obywateli w działalność prawotwórczą organów władzy państwowej”, która nie może być jednak traktowana jako „podstawowy sposób stanowienia prawa” (Zieliński, 2005, s. 27).

Z punktu widzenia kryterium materii, czyli tego, jaki akt prawny jest przedmiotem głosowania referendalnego, wyróżniamy referendum konstytucyjne oraz ustawodawcze. Referendum konstytucyjne dotyczy zmiany lub uchwalenia ustawy zasadniczej. Ustawy zaś są zatwierdzane w drodze referendum ustawodawczego, w którym to wyborcy decydują o uznaniu za powszechnie obowiązujący akt prawny, przygotowany przez uprawniony podmiot. Dopiero po przyjęciu ustawy przez obywateli, taki akt normatywny staje się prawomocny.

Należy pokreślić, że ustawa przyjęta w drodze referendum ma taką samą moc prawną jak ustawa uchwalona przez legislaturę. Wątpliwości budzi jedynie kwestia, czy podjęte w ten sposób akty prawne mogą być zmieniane lub uchylane przez parlament. W literaturze spotkać można się ze stwierdzeniem, że tylko podmiot, który ustawę uchwalił, ma prawo do wprowadzania w niej poprawek lub jej derogacji (Banaszak, 2007, s. 314). Ten typ

referendum występuje między innymi w Szwajcarii, Nowej Zelandii czy USA. W niektórych państwach dotyczy ono tylko spraw wskazanych w konstytucji, w innych nie występuje w ogóle. W referendum bowiem rozstrzygane są jedynie propozycje aktów prawnych, a nie gotowa ustawa. Referenda mogą dotyczyć także innych ważnych spraw dla państwa czy społeczności lokalnej, co powoduje, że nie jest możliwe podanie pełnego katalogu typów tej instytucji demokracji bezpośredniej. Najczęściej jednak wymienianymi są: referendum administracyjne, dotyczące spraw należących do kompetencji organów administracji publicznej, finansowe, którego przedmiotem są zazwyczaj kwestie podatków, oraz w sprawach międzynarodowych, w wyniku którego rozstrzygane są sprawy związane z polityką międzynarodową.

Ze względu na konieczność przeprowadzenia referendum wyróżniamy referendum obligatoryjne i fakultatywne. Oba dotyczą aktów prawnych już uchwalonych przez parlament, jednak w przypadku referendum obligatoryjnego na organach państwowych ciąży obowiązek jego przeprowadzenia z racji tego, iż referendum jest jedynym prawnie dopuszczalnym sposobem przyjęcia konkretnego rozstrzygnięcia (Sarnecki, 2004, s. 173). Zazwyczaj ustrojodawca w ustawie zasadniczej wyszczególnia, jakie sprawy muszą być poddane głosowaniu.

A. Patrzalek stwierdza, że najczęstszym przedmiotem referendum obligatoryjnego są zagadnienia związane ze zmianą konstytucji oraz zmianami terytorialnymi między państwami lub częściami składowymi w przypadku państw federalnych (Patrzalek, 1997, s. 179). W przypadku referendum obligatoryjnego, aby akt normatywny stał się prawomocny, musi być przyjęty w drodze referendum i nie jest możliwe zastąpienie tej formy demokracji bezpośredniej jakąkolwiek inną. Instytucja ta pozwala obywatelom mieć realny wpływ na obowiązywanie niektórych aktów prawnych, w szczególności ustawy zasadniczej. Stanowi jednocześnie swoistego rodzaju gwarancję, że organy ustawodawcze rzetelnie opracują projekt ustawy poddanej pod głosowanie.

Referendum fakultatywne w przeciwieństwie do obligatoryjnego cechuje się dowolnością. Oznacza to, że organy państwowe mogą według własnego uznania odwołać się do instytucji referendum dlatego, iż jest ono jedną z możliwych procedur podjęcia konkretnej decyzji. Jeżeli jednak organ ustawodawczy zastosuje tę formę podejmowania decyzji, to jego wynik, tak jak

w referendum obligatoryjnym, jest wiążący. Przedmiotem referendum fakultatywnego mogą być różne kwestie, które nie są jeszcze uregulowane przez ustawę. Zakres przedmiotowy wyznacza, co do zasady, konstytucja danego państwa, która może w sposób enumeratywny wymieniać tylko katalog spraw, które można poddać pod głosowanie, bądź wskazać – poza sprawami dopuszczonymi do przedstawienia w referendum – również te, których nie może ono dotyczyć. Najczęściej jednak przedmiot referendum fakultatywnego nie jest jasno sprecyzowany. Normy prawne zazwyczaj wskazują jedynie, że powinna to być sprawa ważna dla państwa.

W zależności od zasięgu terytorialnego, na którym przeprowadzono referendum, wyróżniamy referendum ogólnokrajowe i lokalne. Referendum ogólnokrajowe jest przeprowadzane na obszarze całego państwa, czyli obejmuje wszystkie jednostki podziału terytorialnego, a uprawnionymi do wzięcia w nim udziału są wszyscy obywatele. Szczegółowe warunki niezbędne do jego przeprowadzenia określone są w konstytucji i ustawach danego państwa, jednak zawsze w procedurze jego przeprowadzania biorą udział organy państwowe szczebla centralnego, a wyniki dotyczą całego państwa i wszystkich jego obywateli. Natomiast referendum lokalne ogranicza się jedynie do określonej jednostki podziału terytorialnego, a podmiotami uprawnionymi do wzięcia w nim udziału są tylko obywatele zamieszkujący na terytorium tej jednostki. Zasady przeprowadzania tego rodzaju referendum znajdują się najczęściej w ustawach oraz statutach organów jednostek samorządu terytorialnego, a jego przedmiotem są sprawy o charakterze lokalnym.

RODZAJE REFERENDUM W PRAWIE POLSKIM

Pojawienie się w polskim porządku prawnym instytucji referendum przypada dopiero na okres po II wojnie światowej. Uchwalono wówczas 27 kwietnia 1946 r. ustawę o głosowaniu ludowym (Dz.U. 1946.15.104). Jak zaznacza E. Zieliński, była to forma demokracji bezpośredniej przewidziana do jednorazowego zastosowania (Zieliński, 2003, s. 213). Podkreślenia wymaga również fakt, że ani późniejsza ustawa konstytucyjna z 19 lutego 1947 r., ani Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (PRL) z 22 lipca 1952 r. nie ustanawiały instytucji referendum. Referendum przywrócono do porządku prawnego Ustawą o zmianie Konstytucji PRL z 6 maja 1987 r., a podstawę

prawną do przeprowadzenia referendum stworzyła ustawa o konsultacjach społecznych i referendum (Ustawa z 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum, Dz.U.1987.4.83). Dodać należy, że w 1995 r. Sejm uchwalił nową ustawę o referendum (Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum, Dz.U.1995.99.487), która była niezbędna do przeprowadzenia referendum zatwierdzającego nową konstytucję, które to referendum było niezbędnym elementem trybu jej uchwalenia wynikającym z Ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.1992.67.336).

Obecna Konstytucja (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U.1997.78.483 ze zm.; dalej jako: Konstytucja) daje podstawy do przeprowadzenia referendum zarówno na terytorium całego państwa (art. 90, art. 125, art. 235 Konstytucji), jak i na jego części (art. 170 Konstytucji). Szczegółowy tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa (Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym Dz.U. 2016.400 ze zm.). Referendum to nie będzie przedmiotem dalszej analizy w niniejszym tekście (więcej zobacz: Bułajewski, 2013, s. 92–108; Olejniczak-Szałowska, 2002, s. 287).

Jeśli chodzi o referendum ogólnokrajowe, to Konstytucja przewiduje je w trzech przypadkach (szerzej: Podolak, 2007, s. 147–158). Zasady i tryb przeprowadzania tego typu referendum określa ustawa o referendum ogólnokrajowym (Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym Dz.U. 2015.318, tekst jednolity; dalej jako: ustawa o referendum ogólnokrajowym).

Po pierwsze art. 125 Konstytucji dotyczy ogólnokrajowego referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa (szerzej: Jabłoński, 2001, s. 69–85). Referendum to zarządza Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów lub prezydent za zgodą Senatu wyrażoną bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Inicjatorami tego rodzaju referendum mogą być: Sejm z własnej inicjatywy, to znaczy na wniosek złożony przez Prezydium Sejmu, komisję sejmową lub co najmniej 69 posłów, a także na wniosek Senatu, Rady Ministrów lub obywateli, którzy dla swojego wniosku uzyskają poparcie co najmniej 500 tys. osób mających prawo udziału

w referendum. Należy zauważyć, że ustawodawca znacznie podwyższył wymóg poparcia pod wnioskiem o przeprowadzenie referendum w stosunku do liczby uprawnionych do wniesienia projektu ustawy, który to wymóg wynosi 100 tys. obywateli posiadających czynne prawo wyborcze.

Art. 32 ust. 2 ustawy o referendum ogólnokrajowym ustanawia wyjątki, czego referendum z inicjatywy obywateli nie może dotyczyć. Są to: wydatki i dochody, w szczególności podatki oraz inne daniny publiczne; obronność państwa czy amnestia. Przedmiotem takiego referendum może być każda kwestia o szczególnym znaczeniu dla państwa. Nie może więc być to sprawa dotycząca jakiejś wybranej grupy społecznej czy zawodowej, musi dotyczyć wszystkich obywateli i tym samym obejmować terytorium całego państwa. Referendum to ma charakter fakultatywny, oznacza to, że nie istnieją sprawy, które wymagałyby przeprowadzenia takiego rodzaju referendum, tzn. takie, dla których referendum jest niezbędną formą do podjęcia decyzji.

Referendum takie jest wiążące, jeżeli weźmie w nim udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania. Uzależnione jest więc od zainteresowania uprawnionych (frekwencji). Podkreślenia wymaga, że jest to wysoki próg. Należy bowiem przypomnieć, iż frekwencja wyborcza w wyborach do Sejmu i Senatu plasuje się średnio na poziomie 47% (szerzej zob. Giżyńska, 2014, s. 185–195). Ważność takiego referendum stwierdza Sąd Najwyższy. Referendum na podstawie art. 125 Konstytucji odbyło się 6 września 2015 r. Było to referendum w sprawie wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu, stosunku do dotychczasowego sposobu finansowania partii politycznych z budżetu państwa oraz interpretacji zasad prawa podatkowego. Frekwencja w tym referendum wyniosła 7,8%.

Po drugie art. 90 ust. 3 Konstytucji dotyczy ogólnokrajowego referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, przekazującej organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Referendum to także ma charakter fakultatywny. Oznacza to, że zgoda na ratyfikację takiej umowy międzynarodowej może być wyrażona również w inny sposób. Referendum nie jest więc jedyną drogą do podjęcia decyzji, a jedną z – w tym wypadku dwóch – dróg. Innym sposobem wyrażenia zgody na ratyfikację takiej umowy międzynarodowej jest ustawa. Jednak ustawa musi przyjąć-

ta większością kwalifikowaną $\frac{2}{3}$ głosów zarówno w Sejmie, jak i w Senacie w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby składów obu izb. Organem decydującym, która droga na wyrażenie zgody na ratyfikację zostanie podjęta, należy do Sejmu, który podejmuje w tej kwestii uchwałę bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Tak jak przy referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa, tak i w tym przypadku ustrojodawca uzależnił jego rozstrzygnięcie od udziału w nim uprawnionych (jest ono wiążące, jeżeli weźmie w nim udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania). Referendum w sprawie wyrażania zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej odbyło się w dniach 7–8 czerwca 2003 r., a frekwencja wyniosła wówczas 58,85% (szerzej na temat referendum zob.: Kuźalewska, 2003, s. 38–50).

Po trzecie art. 235 ust. 6 Konstytucji dotyczy ogólnokrajowego referendum w sprawie zatwierdzenia ustawy o zmianie Konstytucji. Referendum to, podobnie jak dwa wcześniej analizowane, ma charakter fakultatywny. Referendum tego rodzaju przeprowadzane jest jedynie wtedy, gdy zatwierdzane mają być zmiany w rozdziale I, II lub XII Konstytucji. W innych wypadkach referendum się nie przeprowadza. Co więcej, jeśli nawet dokonywane byłyby zmiany w jednym z trzech rozdziałów (I, II, XII), to się go nie przeprowadza, jeśli nie będzie woli po stronie jednego z trzech podmiotów uprawnionych do zainicjowania takiego referendum. Do podmiotów tych należą $\frac{1}{5}$ ustawowej liczby posłów, Senat bądź Prezydent. Oznacza to, że jeśli referendum miało się odbyć to tylko wówczas, gdy z wnioskiem do Marszałka Sejmu wystąpi jeden z nich w terminie 45 dni od dnia uchwalenia ustawy przez Senat. Jeśli zaś wniosek zostanie złożony, to wówczas Marszałek Sejmu musi zarządzić takie referendum zatwierdzające. Zastanawiający jest fakt, że ustrojodawca przyjął, iż zmiana Konstytucji zostaje przyjęta, jeśli za tą zmianą opowiedziała się większość głosujących, czyli nie przyjął wysokiego progu frekwencyjnego, który stawiany jest przy dwóch wcześniej omawianych referendach. Dziwi tak przyjęte rozwiązania z uwagi na fakt, że dotyczą one zmian najistotniejszych postanowień Konstytucji. Wydaje się, iż właściwsze byłoby przyjęcie rozwiązań uzależniających jego wiążący charakter od udziału w nim więcej niż połowy uprawnionych do głosowania. Ustrojodawca, wprowadzając ta-

kie rozwiązania, umniejsza rolę suwerena. Przypomnieć należy, iż wymóg co do frekwencji nie istniał w ustawie z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Frekwencja w referendum konstytucyjnym, które się wówczas odbyło (25 maja 1997 r.), wyniosła 42,86%.

PODSUMOWANIE

Wzrost poziomu kultury politycznej i poszerzanie zakresu zainteresowania sprawami publicznymi wskazują na rosnące znaczenie ingerencji jednostki w złożone procesy kształtowania państwa. Można stwierdzić, iż rzeczywisty sukces demokracji zależy od dojrzałości społeczeństwa przejawiającej się między innymi w czynnym udziale obywateli w życiu publicznym (społeczeństwo obywatelskie). Uczestnictwo to może przybierać różne formy; jedną z nich jest referendum, które ukształtowało się w starożytności i występuje do dnia dzisiejszego w ustrojach większości państw na całym świecie.

Podkreślenia wymaga, iż referendum daje duże możliwości wyrażenia swego stanowiska w określonej sprawie w głosowaniu przez ogół uprawnionych do tego obywateli. Niemniej, instytucja ta nie jest wykorzystywana w zadawalającym zakresie, jakkolwiek w stosunku do innych form udziału obywateli w procesie rządzenia, referendum wypada najlepiej. Formy udziału obywateli w sprawowaniu władzy, jak podkreśla K. Zwierzchowski, postrzegane są głównie jako element folkloru politycznego (Zwierzchowski, 2005, s. 9.). Należy przy tym podkreślić, iż rozwinięte społeczeństwa w dobie współczesnej cywilizacji nie zawsze podporządkowują się odgórnym nakazom i ustaleniom narzuconym przez organy władzy publicznej i potrafią zagospodarować przestrzeń publiczną swoją aktywną działalnością, korzystając z form demokracji bezpośredniej przewidzianych przez obowiązujące regulacje prawne, w tym między innymi korzystając z instytucji referendum.

Literatura:

- Banaszak, B. (2007). *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*. Kraków: Wydawnictwo Wolters Kluwer. ISBN 9788375260823.
- Bąkiewicz, M. (2013). *Teoretyczne i praktyczne determinanty współczesnego definiowania polityki społecznej*, „Journal of Modern Science” t. 4/19, s. 287–307. ISSN 1734-2031.
- Bułajewski, S. (2013). *Demokracja bezpośrednia w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce – stan obecny i perspektywy zmian*. W: W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt, P. Steciuk (red.), *Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie – dobre praktyki*, Rzeszów–Przemyśl: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Prawa i Administracji, s. 92–108. ISBN 9788363666613.
- Dahl, R.A. (2000). *O demokracji*. Kraków: Wydawnictwo Znak. ISBN 8370069940.
- Dziubka, K. (2001). *Teoria demokratycznej obywatelskości – zarys problemu*. W: W. Bokajło, K. Dziubka (red.), *Społeczeństwo obywatelskie*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 107–121. ISBN 8322921225.
- Garlicki, L. (2007). *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa: Wydawnictwo Liber Sp. z o.o. ISBN 9788372061423.
- Giżyńska, M. (2014). *Voting: a Right or Obligation?* W: M. Sitek, M. Łęski (red.), *Socio-economic relations between Europe and Asia in the 21st century*, Józefów: Wydawnictwo Szkoły Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie. s. 185–195. ISBN 9788362753536.
- Grabowska, S. (2009). *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego. ISBN 9788373384408.
- Graca, T. (2016). *Społeczne funkcjonowanie człowieka w złożonej współczesnej rzeczywistości*, „Journal of Modern Science” t. 2/29. s. 11–26. ISSN 1734-2031.
- Heywood, A. (2006). *Politologia*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN. ISBN 9788301147785.
- Jabłoński, M. (2001). *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*. W: „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” nr 274 (2001), s. 1–152. ISSN 0524-4544.
- Kuźalewska, E. (2003). *Referendum voting behaviour: Polish Referendum on Membership in the EU*, Polish Political Science vol. XXXIII, 2003, s. 38–50.
- Musiał-Karg, M. (2008). *Referenda w państwach europejskich. Teoria, praktyka, perspektywy*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.

- Łażewska, D. (2013). *Filozofia praktyczna w społeczeństwie wiedzy*, „Journal of Modern Science” t. 16/1. s. 127–144. ISSN 1734-2031.
- Novikova, E. (2016). *Informacja, wiedza, technologia w wybranych koncepcjach zmiany społecznej*, „Journal of Modern Science” t. 2/29, s. 71–92. ISSN 1734-2031.
- Olejniczak-Szałowska, E. (2002). *Prawo do udziału w referendum lokalnym. Rozważania na tle ustawodawstwa polskiego*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego. ISBN 8371715315.
- Patrzalek, A. (1997). *Referendum na świecie. Problemy konstytucyjnoprawne*. W: R. Balicki, B. Banaszak, M. Jabłoński (red.), *Polskie zmiany ustrojowe w literaturze prawniczej*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 178. ISBN 8322915810.
- Podolak, M. (2007). *Instytucja referendum w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” vol. XIV, s. 147–158. ISSN 0459-9586.
- Rachwał, M. (2010). *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe. ISBN 9788376660264.
- Sarnecki, P. (2004). *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa: C.H. Beck. ISBN 8373870792.
- Such-Pyrgiel, M. (2013). *Bezpieczeństwo demograficzne społeczeństwa polskiego w kontekście zjawiska singli. Zarys problematyki* w: M. Such-Pyrgiel (red.), *Bezpieczeństwo społeczne w XXI wieku w ujęciu socjologicznym, pedagogicznym, prawnym i nauk o zarządzaniu*, Józefów: Wydawnictwo WSGE, s. 33-52. ISBN 9788362753376.
- Such-Pyrgiel, M. (2015). *Rodzina i jakość życia we współczesnym społeczeństwie polskim. Zarys problematyki* w: *Bezpieczeństwo i jakość życia we współczesnym społeczeństwie polskim. Studium interdyscyplinarne*, M. Sitek, M. Such-Pyrgiel, D. Przystek (red.), Józefów: Wydawnictwo WSGE, s. 13-33. ISBN 9788362753628.
- Such-Pyrgiel, M. (2018). *The Socio-Demographic Changes in Contemporary Polish Society – Selected Issues. In Politické vedy*. [online]. Vol. 21, No. 4, 2018. ISSN 1335-2741, pp.162-177. Dostępne na: <http://doi.org/10.24040/politickevedy.2018.21.4.162-177> DOI:<http://doi.org/10.24040/politickevedy.2018.21.4.162-177>.
- Tokarczyk, R. (2004). *Doktrynalne podstawy społeczeństwa obywatelskiego*. W: W. Kaute (red.), *Demokracja, liberalizm, społeczeństwo obywatelskie. Doktryna i myśl polityczna*, Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, s. 15–22. ISBN 832261361X.

- Turska, A. (2005). *Refleksje o prawie, państwie i społeczeństwie*, Warszawa: C.H. Beck. ISBN 8373879005.
- Uziębło, P. (2009). *Demokracja partycypacyjna*. Gdańsk: Wydawnictwo Centrum Ba-dań społecznych. ISBN 9788392969303.
- Zieliński, E. (2005). *Referendum w państwie demokratycznym*. W: M. Staszewski, D. Waniek (red.), *Referendum w Polsce współczesnej*, Warszawa: ISP PAN, s. 9–28. ISBN 8385479740.
- Zieliński, E. (2003). *Referendum w Polsce*. W: E. Zieliński, E. Bokszczanin, J. Zieliński, (red.), *Referendum w państwach Europy*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, s. 213–250. ISBN 8388766562.
- Zieliński, E. (2003). *Problemy teoretyczne i klasyfikacyjne referendum*. W: E. Zieliński, E. Bokszczanin, J. Zieliński, (red.), *Referendum w państwach Europy*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, s. 13–37. ISBN 8388766562.
- Zwierzchowski, K. (2005). *Amerykańskie instytucje demokracji bezpośredniej*, Białystok: Wydawnictwo Temida 2. ISBN 8389620065.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997. 78. 483 ze zm.
- Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Dz.U. 1992. 67. 336.
- Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym. Dz.U.318 ze zm., tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym. Dz.U.2016.400 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum. Dz.U.1995.99.487.
- Ustawa z 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum. Dz.U.987.14.83.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 1946 r. o głosowaniu ludowym. Dz.U.1946.15.104.

