

Marcin RACHWAŁ

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Referendum w opinii elit politycznych III RP

I. Uwagi wstępne

Referendum umożliwia obywatelom podejmowanie decyzji i wyrażanie opinii w zakresie spraw dotyczących całego państwa lub wspólnoty lokalnej. Nie ulega wątpliwości, iż zaangażowanie obywateli w funkcjonowanie państwa demokratycznego jest niezwykle istotne i ze wszech miar wskazane. Taka postawa przyczynia się do kształtowania społeczeństwa obywatelskiego, bez którego wskazany system polityczny nie może prawidłowo działać. Należy pamiętać o tym, iż demokracja jest najbardziej kruchym z możliwych ustrojów, gdyż opiera się na woli, wiedzy i wyobraźni jej obywateli. To oni mają wskazywać, poprzez udział w wyborach na elity rządzące. Demokracje mogą zatem popełniać „samobójstwa”, mogą oddawać się w niewolę demagogom i ideologicznym partiom (*casus* faszyzmu). Dzieje się tak, gdy ludzie nie rozumieją wyborów, przed jakimi stanęli, gdy brak im stosownej dawki przezorności. Ta natomiast rodzi się wraz z politycznym obyciem. Z tego punktu widzenia demokracja bezpośrednia ma niezwykle ważną rolę do odegrania, gdyż angażując obywateli w proces decyzyjny przyczynia się do ich edukacji politycznej. Już na początku XX wieku Mieczysław Niedziałkowski wskazywał, że bezpośrednie wykonywanie władzy jest największą i najbardziej skuteczną szkołą wychowania publicznego dla obywateli (*Przemówienie...*, s. 97). Jednakże właściwe wykorzystanie możliwości, które stwarzają instytucje demokracji bezpośredniej w dużej mierze jest uzależnione od elit politycznych, gdyż to właśnie one tworzą podstawy prawne ich funkcjonowania.

Motywacją do napisania niniejszego szkicu była chęć określenia postawy elit politycznych III RP wobec referendum na poziomie ogólnokrajowym. W związku z tym odwołano się do poglądów, które były prezentowane w latach 1989–2011. Datę początkową wyznaczają takie wydarzenia jak obrady „Okrągłego Stołu”, wybory czerwcowe, powołanie rządu Tadeusza Mazowieckiego czy uchwalenie zmian ówczesnej

Konstytucji, które zapoczątkowały tworzenie ładu ustrojowego III RP. Z kolei data końcowa jest określona przez wybory do Sejmu i Senatu z 2011 roku. W ten sposób badania objęły doświadczenia 22 lat, co stanowi wystarczający okres, aby dostrzec pewne prawidłowości.

Z powodu tradycji (głównie greckiej) przez długi czas uważano, iż rządy demokratyczne mogą występować wyłącznie w formie bezpośredniej (Birch, 1993, s. 45). W XVIII wieku poszczególni autorzy zaczęli dostrzegać, iż dzięki połączeniu demokratycznej zasady rządów ludu z niedemokratyczną koncepcją systemu przedstawicielskiego, demokracja może przybrać zupełnie nowy kształt i wymiary. Przekształcenia, jakim uległa teoria i praktyka demokracji w wyniku włączenia do niej koncepcji systemu przedstawicielskiego, miały dalekosiężne konsekwencje. Najważniejsza polegała na tym, że rządy ludu nie musiały już być związane z małym państwem, a obejmować mogły duże społeczności. Tak więc koncepcja demokracji, której wraz ze zniknięciem miast-państw groził zanik, mogła znaleźć zastosowanie w nowożytnym państwie narodowym (Zob. szerzej: Dahl, 1995, s. 46–48). W konsekwencji doszło do ukształtowania demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej.

Obecnie najszerszej praktykowaną formą demokracji bezpośredniej jest referendum. Współczesna postać przedmiotowej instytucji ukształtowała się w okresie przechodzenia wielu państw od feudalizmu do bardziej nowoczesnych stosunków kapitalistycznych. Nowa siła społeczna (burżuazja), dążąca do obalenia dotychczasowych stosunków feudalnych w referendum upatrywała między innymi sposób na ustanowienie nowej, bardziej demokratycznej organizacji państwa. Nastąpił rozwój myśli polityczno-prawnej, która zawierała nie tylko krytykę minionego okresu, lecz także wnioski i propozycje umożliwiające budowę nowych rozwiązań ustrojowych. Na takim tle pod koniec XVIII wieku pojawiło się referendum, którego istota sprowadza się do tego, że uprawnieni obywatele zostają powołani do wypowiedzenia się w głosowaniu na temat konstytucji, ustaw czy ważniejszych problemów życia państwowego. Referendum znamionują określone cechy: powszechny i bezpośredni udział obywateli, dysponowanie przez każdego z uczestników tą samą liczbą głosów, decydujące znaczenie woli większości.

Termin referendum pochodzi od łacińskiego czasownika *refero*, co oznacza „oddać”, „złożyć”, „przedstawić”, a zatem w rozpatrywanym kontekście oznacza „wniesienie pod obrady”, „przedstawienie do rozstrzygnięcia” (Sagan, 2001, s. 91). Według L. Garlickiego, referendum (głosowanie ludowe) jest to „forma demokracji bezpośredniej, polegająca

na wypowiedzianiu się wyborców na tematy będące przedmiotem głosowania, a dotyczące spraw całego państwa lub jego określonej części. Istotą referendum jest nadanie mu formy głosowania, które przebiega 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, 2000, s. 183).

Z punktu widzenia przedmiotu pracy należy również krótko przyrzeć się sposobom definiowania elit politycznych. Sam termin elita wywodzi się od łacińskiego słowa *eligere* – czyli dokonywać wyboru. Wychodząc od źródłosłowu można stwierdzić, iż elita to wybrańcy z szerszej grupy ludzi. Socjologiczna koncepcja elit jest łączona z osobą Wilfreda Pareta, gdyż zaprezentowana przez niego teoria elity była próbą uogólnienia wcześniejszych refleksji na ten temat i ich rozwinięcia. Należy jednak zaznaczyć, iż Pareto w swoim naukowym rozwoju nie od razu posługiwał się terminem elita. Otóż we wczesnych pracach używał terminów arystokracja lub klasa panująca (Stefaniuk, 2001, s. 129–133).

Dla Parety elitą był zbiór osób najlepszych w danej dziedzinie działalności społecznej ze względu na osiągnięte efekty – bez względu na moralne aspekty owych sukcesów (Pareto, 1994, s. 278). Należy podkreślić, iż elita była dla Parety opisowym, to znaczy nie wartościującym terminem, z którym nie wiązał żadnych prospołecznych wartości. Przy takim rozumieniu tego słowa można go stosować zarówno do określenia elity złoczyńców, jak też elity świętych (Sztumski, 2007, s. 12).

Pareto posługiwał się dwoma koncepcjami elit. Pierwsza z nich odnosiła się do elit w szerokim tego słowa znaczeniu i obejmowała wszystkich ludzi, którzy w danym społeczeństwie swoją działalnością osiągają szczególne rezultaty w dowolnej sferze, np. w nauce, sztuce, uprawianym zawodzie, określonej dziedzinie sportu. Tak pojętej elicie przeciwstawił on pozostałą część społeczeństwa utworzoną z tych, których osiągnięcia są przeciętne, poniżej przeciętnej czy nawet zerowe. Druga koncepcja odnosiła się do elity rządzącej, wyłonionej z szeroko pojmowanych elit, a więc do elity władzy. Uważał on, że społeczeństwo dzieli się – najogólniej biorąc – na pozaelitarnie warstwy niższe i na wyższą warstwę, którą tworzy elita, dzieląca się z kolei na rządzącą i nierządzącą elitę (Sztumski, 2007, s. 12–13). Warto podkreślić, iż do elity rządzącej nie zaliczał on ludzi posiadających jakiegoś szczególne predyspozycje do zajmowania wskazanych stanowisk, lecz tych, którzy rządzą na podstawie rozmaitych tytułów uzasadniających ich władzę.

Pareto pozostawał zapewne pod wpływem Gaetano Moski, który nie wcześniej wskazał na uniwersalność podziału społeczeństw na dwie klasy: rządzących i rządzonych. Elita, określana przez Moskę najczęściej pojęciem klasy politycznej, to „zorganizowana mniejszość rządzących, która zawsze istniała i zawsze narzucała swą wolę niezorganizowanej większości rządzonych” (zob. szerzej: Żyromski, 1996).

Generalnie definiowanie terminu elita idzie w jednym z dwóch kierunków: albo wskazuje się na osoby najlepsze w jakiejś dziedzinie życia społecznego (mamy więc elity ekonomiczne, polityczne, naukowe, artystyczne itd.), albo występuje wyraźne utożsamienie występowania elity ze zjawiskiem władzy politycznej (co wyrażają takie terminy jak: elita władzy, elita rządząca, elita polityczna). W dużym uproszczeniu można stwierdzić, iż elita polityczna to grupa ludzi, która z racji piastowania określonych urzędów czy też zajmowania strategicznych stanowisk dąży do zapewnienia sobie regularnego i znaczącego wpływu na politykę (zob. szerzej: Żyromski, 2007, s. 17–60; Dobek-Ostrowska, 1998, s. 133–147; Wesołowski, 1992, s. 9–71).

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia terminologiczne należy podkreślić, iż w dalszych rozważaniach uwzględniono opinie i propozycje w zakresie referendum ogólnokrajowego zgłoszone przede wszystkim przez parlamentarzystów, członków rad ministrów, a także innych polityków zaangażowanych w tworzenie prawa. Opinie głoszone w dyskursie naukowym czy publicystycznym zasadniczo nie były brane pod uwagę w niniejszej analizie.

II. Poglądy na referendum ogólnokrajowe w latach 1989–1997

Lata 1989–1997 były niezwykle istotne, gdyż wówczas stworzono podstawy prawne nowego systemu politycznego. W tym kontekście w szczególności na podkreślenie zasługuje fakt uchwalenia w 1997 roku nowej Konstytucji RP, co zamykało ważny etap transformacji systemowej. Wcześniej, gdyż w 1992 roku doszło do przyjęcia małej konstytucji, która przez kilka lat określała najważniejsze zasady funkcjonowania państwa. Właśnie okres prac nad wskazanymi aktami prawnymi był doskonałą okazją do zapoznania się z poglądami elit politycznych na temat rozmaitych rozwiązań ustrojowych, w tym oczywiście tych dotyczących referendum. Z tego względu w niniejszym punkcie skoncentrowano się na poglądach prezentowanych w czasie prac nad przywołanymi aktami prawnymi. Po-

nadto w pewnym zakresie odwołano się do propozycji i opinii głoszonych w okresie prac nad ustawą z 1995 roku o referendum. Z uwagi na rozległość zagadnienia i ograniczone ramy niniejszego szkicu pominięto inne źródła informacji.

W drodze ustawy z dnia 29 grudnia 1989 roku wprowadzono w miejsce dotychczasowej zasady suwerenności ludu pracującego miast i wsi zapis, iż suwerenem jest Naród (*Ustawa z dnia 29 grudnia...*, art. 1). Suweren sprawował władzę przez swych przedstawicieli wybieranych do Sejmu i Senatu, a także poprzez wyrażanie woli w drodze referendum.

Mała konstytucja z 1992 roku¹ zawierała istotne uzupełnienia regulacji odnoszących się do referendum ogólnokrajowego. Jego przedmiotem mogły być sprawy o szczególnym znaczeniu dla Państwa, natomiast głosowanie miał prawo zarządzić (*Ustawa konstytucyjna...*, art. 19):

- 1) Sejm, uchwałą podjętą bezwzględną większością głosów, lub
- 2) Prezydent, za zgodą Senatu, podjętą bezwzględną większością głosów.

Tak więc prezydent RP zyskał prawo zarządzania referendum, chociaż zostało ono ograniczone koniecznością uzyskania zgody bezwzględnej większości Senatu. W trakcie prac nad małą konstytucją z 1992 roku wystąpił poważny konflikt odnośnie ukształtowania zapisów o referendum ogólnokrajowym, w szczególności w zakresie jego zarządzania. Lech Wałęsa domagał się, aby prezydent RP otrzymał prawo do samodzielnego rozpisywania głosowania ludowego. Przedmiotowa propozycja wynikała stąd, iż L. Wałęsa dążył do ewolucji ustroju Polski w kierunku wzmocnienia pozycji głowy państwa, podając jako wzór model V Republiki Francuskiej (zob. szerzej: Chruściak, Osiatyński, 2001, s. 130–137). Z kolei minister L. Falandysz motywował wskazany postulat zasadą podziału władz, koniecznością stworzenia przeciwwagi dla Sejmu, uznając przy tym, że prawo zarządzania referendum byłoby naturalną konsekwencją wyboru prezydenta RP w głosowaniu powszechnym (Chruściak, Osiatyński, 2001, s. 160). Postulat L. Wałęsy poparł R. Bugaj, który ponadto sugerował skonstruowanie takich przepisów, aby „prawdopodobieństwo rozstrzygnięcia spraw w referendum było znaczne” (cyt. za: Chruściak, Osiatyński, 2001, s. 160).

¹ *Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym*, Dz. U. Nr 84, poz. 426, z późn. zm. W tekście cytowano jako: „mała konstytucja z 1992 roku”.

Większość posłów była przeciwna pomysłowi, aby prezydent RP otrzymał prawo do samoistnego zarządzania referendum. W myśl projektu ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP autorstwa Klubu Parlamentarnego Unii Demokratycznej, referendum mógłby zarządzać tylko Sejm, na wniosek posłów, Senatu lub prezydenta RP (zob. szerzej: Chruściak, Osiatyński, 2001, s. 159–160). Tak więc zgodnie z tą propozycją prezydent RP mógłby tylko złożyć wniosek o zarządzanie głosowania ludowego, który następnie byłby rozpatrywany przez Sejm.

W trakcie prac nad małą konstytucją z 1992 roku były formułowane również postulaty, aby w ogóle zrezygnować z referendum. Z takim wnioskiem wystąpił H. Goryszewski, który obawiał się możliwości uruchomienia procesu ustawodawczego z wyłączeniem Sejmu i Senatu. Warto zauważyć, iż referendum jest trudną kwestią we wszystkich systemach demokracji przedstawicielskiej (zob. szerzej: Garlicki, 2006, s. 180–181). Z jednej strony jest ono najbardziej demokratyczną formą uczestnictwa obywateli w rządzeniu, jednakże z drugiej strony trzeba pamiętać, że stosując tę instytucję demokracji bezpośredniej można podważać decyzje parlamentu, a przez to jego wiarygodność. Właśnie w celu ominięcia parlamentu referendum we Francji stosował gen. Ch. de Gaulle.

Ostatecznie sejmowa Komisja Nadzwyczajna podjęła decyzję o pozostawieniu referendum. W związku z tym H. Goryszewski oraz T. Liszcz domagali się, aby w żadnym wypadku nie uzależniać jego zarządzania od władzy wykonawczej. W tej sytuacji J. Jaskiernia zaproponował, żeby oprócz Sejmu również prezydent RP mógł zarządzać referendum, ale za zgodą 2/3 Senatu. L. Falandysz uznał, że złamie to zasadę równowagi władz i zasugerował, aby uzależnić referendum prezydenckie od wniosku Rady Ministrów. W głosowaniu większość członków sejmowej Komisji Nadzwyczajnej nie podzieliła zdania L. Falandysza, zgadzając się jednak na referendum prezydenckie za zgodą Senatu i obniżając progi wymagane w każdej izbie do zarządzania referendum do większości bezwzględnej (Chruściak, Osiatyński, 2001, s. 160). W ten sposób zostało ukształtowane rozwiązanie, które zasadniczo obowiązuje do dnia dzisiejszego.

Warto jeszcze wspomnieć o burzliwej dyskusji przeprowadzonej przy okazji opracowywania katalogu uprawnień prezydenta RP wyłączonych spod kontrasygnaty. Jarosław Kaczyński domagał się, aby istniał obowiązek jej uzyskania dla zarządzania przez głowę państwa referendum, ostrzegając, że ta instytucja demokracji bezpośredniej „należy do klasycznych metod walki z parlamentaryzmem” (cyt. za: Chruściak, Osiatyński,

2001, s. 166). Propozycja J. Kaczyńskiego zmierzała do jeszcze większego ograniczenia prezydenta RP przy zarządzaniu referendum – oprócz zgody Senatu byłyby jeszcze potrzebna kontrasygnata Prezesa Rady Ministrów. Jednakże w głosowaniu przedmiotowa propozycja została odrzucona.

Kolejną kwestią było ustalenie warunków, które musiały być spełnione do uznania wyniku referendum za wiążący. Po dyskusji zdecydowano się na następujące rozstrzygnięcie: „Jeżeli w referendum wzięła udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, wynik referendum jest wiążący” (*Ustawa konstytucyjna...*, art. 19 ust. 3). A zatem w referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla Państwa ustanowiono próg frekwencji, aby jego wynik można było uznać za wiążący. Należy więc sądzić, że niższa od tego pułapu frekwencja czyniła z przeprowadzonego głosowania *sui generis* konsultację społeczną, której znaczenie mogło być jedynie polityczne (Sarnecki, 2003, s. 10). Zasady i tryb przeprowadzenia referendum określała odrębna ustawa.

Z punktu widzenia możliwości wykonywania władzy przez suwerena niezwykle istotną rolę odgrywają przepisy o zarządzaniu referendum. Biorąc pod uwagę wspomnianą kwestię, można wyodrębnić następujące rodzaje głosowań:

- referenda ogórne – zarządzane przez elity polityczne;
- referenda oddolne – zarządzane przez obywateli w efekcie zastosowania bezpośredniej inicjatywy ludowej (złożenie zgodnego z prawem wniosku jest równoznaczne z rozpisaniem głosowania, w przeciwieństwie do pośredniej inicjatywy ludowej, gdy o powodzeniu projektu obywatelskiego decydują elity polityczne).

Mała konstytucja z 1992 roku kompetencje w zakresie zarządzania referendum ogólnokrajowego powierzyła Sejmowi i prezydentowi RP działającemu za zgodą Senatu. Według ówczesnego prawa obywatele nie mogli sami wystąpić o rozpisanie głosowania ludowego. Stosowne przepisy zostały przyjęte dopiero w drodze ustawy z dnia 29 czerwca 1995 roku o referendum (Zob. szerzej: *Ustawa z dnia 29 czerwca...*, art. 5–6).

Funkcjonujące od 1995 roku rozwiązanie pozwala grupie obywateli, która dla swojego wniosku uzyska poparcie co najmniej 500 tysięcy osób posiadających prawo wybierania do Sejmu, wystąpić z inicjatywą zarządzania referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa. Należy podkreślić, iż złożenie wniosku nie jest równoznaczne z rozpisaniem głosowania. Inicjatywa ludowa, mimo iż musi być poparta przez dużą grupę obywateli, jest rozpatrywana przez Sejm. A zatem o powodzeniu wniosku decydują posłowie, którzy mogą w głosowaniu nie wyrazić

zgody na referendum postulowane przez samego suwerena. Tym samym nie zdecydowano się na wprowadzenie do polskiego porządku prawnego referendum oddolnego. Elity polityczne chcąc zachować pełną kontrolę nad procesem decyzyjnym pozostały przy referendum odgórnym.

W trakcie prac nad ustawą z 1995 roku proponowano również inne rozwiązania odnośnie inicjatywy ludowej w zakresie zarządzenia referendum ogólnokrajowego. Zasadniczo można je przedstawić w trzech punktach (zob. szerzej: Staszewski, Falski, 1996, s. 28–36):

- 1) obniżenie liczby podpisów potrzebnych do wystąpienia z inicjatywą ludową z 500 do 100 tysięcy;
- 2) wprowadzenie obowiązku zarządzenia referendum w przypadku przedłożenia przez grupę obywateli stosownego wniosku. W kwestii liczby podpisów, która byłaby potrzebna do wystąpienia z taką inicjatywą zostały przedstawione dwie propozycje – 500 i 100 tysięcy. Argumentując na rzecz takiego rozwiązania podkreślano, iż Sejm nie powinien być dodatkowym cenzorem inicjatywy przedstawionej przez grupę obywateli. Przeciwnicy sugerowali, że wprowadzenie obowiązku zarządzenia referendum na podstawie wniosku obywateli może w nadmierny sposób ograniczyć normalny tok demokracji przedstawicielskiej;
- 3) rezygnacja z inicjatywy ludowej. Zgłaszając przedmiotowy wniosek podkreślono, iż obywatele powinni korzystać z dobrodziejstw demokracji pośredniej i poprzez swoich przedstawicieli doprowadzić do zarządzenia referendum wówczas, kiedy uznają to za wskazane.

Ostatecznie ustawa z 1995 roku o referendum przewidziała inicjatywę ludową w formie pośredniej – zgłoszony przez grupę 500 tysięcy obywateli RP wniosek o zarządzenie referendum podlega rozpatrzeniu przez Sejm. Zagadnienie uprawnień suwerena do występowania z wnioskami o rozpisanie głosowania ludowego było poruszane również w trakcie prac nad Konstytucją RP z 1997 roku. W końcowym okresie prac została zgłoszona poprawka, aby w nowej ustawie zasadniczej znalazł się następujący przepis: „Sejm może zarządzić referendum także z inicjatywy grupy obywateli, którzy dla swojego wniosku uzyskują poparcie co najmniej 500 tysięcy osób posiadających prawo wybierania do Sejmu” (cyt. za: Chruściak, 2002, s. 230).

W trakcie rozpatrywania powyższej poprawki przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego przeważały opinie krytyczne. Poseł L. Pastusiak wyraził obawę, że jej przyjęcie spowoduje nadmierną liczbę wniosków o przeprowadzenie referendum (cyt. za: Chruściak, 2002, s. 230). Senator K. Działocha – podobnie jak poseł M. Borowski – wska-

zywał, że wniosek o referendum poparty demonstracją przed Sejmem będzie naciskiem, któremu trudno będzie się przeciwstawić (cyt. za: Chruściak, 2002, s. 231). Z kolei T. Mazowiecki stwierdził: „Nasza demokracja potrzebuje umocnienia jako demokracja pośrednia [...]. Są dziedziny życia, w których nie większość powinna rozstrzygać” (cyt. za: Chruściak, 2002, s. 231). W efekcie Zgromadzenie Narodowe odrzuciło powyższą poprawkę. Tak więc w ustawie zasadniczej z 1997 roku nie ma uregulowań odnoszących się do inicjatywy ludowej w sprawie przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego. Przepisy określające funkcjonowanie tej formy demokracji bezpośredniej od 1995 roku są zamieszczone na poziomie ustawowym².

Konstytucja RP z 1997 roku, zachowując uregulowania dotyczące referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa (art. 125), przewidziała dodatkowo dwie sytuacje szczególne, w których może dojść do zarządzenia głosowania ludowego:

- w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację niektórych umów międzynarodowych (przewidzianych w art. 90 ustawy zasadniczej);
- w sprawie zatwierdzenia ustawy o zmianie Konstytucji.

Zgodnie z art. 90 ustawy zasadniczej: „Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach” (*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia...*, art. 90 ust. 1; Chruściak, 2003, s. 44–54). Wyrażenie zgody na ratyfikację takiej umowy może nastąpić w drodze ustawy lub referendum. O tym, który wariant znajdzie zastosowanie decyduje Sejm RP³. Droga parlamentarna zakłada uchwalenie ustawy kwalifikowaną większością głosów przez Sejm i Senat (zob. szerzej: Kruk, 2002). Druga możliwa procedura polega na wyrażeniu zgody na ratyfikację w drodze referendum ogólnokrajowego. Jest to – zgodnie z wyraźnym brzmieniem art. 90 ust. 3 Konstytucji RP – procedura fakultatywna⁴. Legitymizacja de-

² Obecnie kwestię inicjatywy ludowej w sprawie zarządzenia referendum reguluje ustawa z dnia 14 marca 2003 roku *o referendum ogólnokrajowym*, Dz. U. Nr 57, poz. 507, z późn. zm., art. 63.

³ „Uchwałę w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację podejmuje Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów”; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm., art. 90 ust. 4.

⁴ „Wyrażenie zgody na ratyfikację takiej umowy może być uchwalone w referendum ogólnokrajowym zgodnie z przepisem art. 125”; *ibidem*, art. 90 ust. 3.

mokratyczna (w sytuacji zastosowania referendum) jest znacznie silniejsza niż w przypadku wyboru drogi parlamentarnej. Następuje bowiem przywołanie Narodu do podjęcia ostatecznej decyzji o przedmiotowym ograniczeniu wykonywania kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach (Zieliński, 2003, s. 226).

Przedmiotem trzeciego rodzaju referendum ogólnokrajowego może być ustawa o zmianie Konstytucji RP. Podstawa prawna dla tego referendum brzmi następująco: „Jeżeli ustawa o zmianie Konstytucji dotyczy przepisów rozdziału I, II lub XII, podmioty określone w ustępie 1 [co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydent Rzeczypospolitej – przyp. M.R.] mogą zażądać, w terminie 45 dni od dnia uchwalenia ustawy przez Senat, przeprowadzenia referendum zatwierdzającego. Z wnioskiem w tej sprawie podmioty te zwracają się do Marszałka Sejmu, który zarządza niezwłocznie przeprowadzenie referendum w ciągu 60 dni od dnia złożenia wniosku. Zmiana Konstytucji zostaje przyjęta, jeżeli za tą zmianą opowiedziała się większość głosujących” (*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia...*, art. 235 ust. 6; Chruściak, 2002, s. 233–247).

Z punktu widzenia suwerena bardzo istotna jest kwestia jego wpływu na rozpisanie referendum. W zakresie dwóch sytuacji szczegółowych przepisy zostały skonstruowane w taki sposób, aby o zastosowaniu głosowania ludowego decydowały elity polityczne. W przypadku referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację niektórych umów międzynarodowych to Sejm decyduje o tym, który tryb (ustawodawczy czy referendalny) znajdzie zastosowanie. Z kolei głosowanie ludowe w sprawie zatwierdzenia ustawy o zmianie Konstytucji może się odbyć z inicjatywy co najmniej 92 posłów, Senatu lub prezydenta RP. Tak więc w obu przypadkach zdecydowano się na referendum odgórne, co oznacza pełną kontrolę elit politycznych nad procesem zarządzania głosowania ludowego.

III. Poglądy na referendum ogólnokrajowe po uchwaleniu Konstytucji RP z 1997 roku

Omawiając poglądy odnośnie referendum po uchwaleniu ustawy zasadniczej z 1997 roku, skoncentrowano się na propozycjach konstytucyjnych wybranych partii politycznych. Niewątpliwie są one odzwierciedleniem zapatrywań elit politycznych na poszczególne zagadnienia ustrojowe, wśród których znajduje się problematyka bezpośredniego udziału suwerena w sprawowaniu władzy politycznej.

W projekcie Konstytucji Prawa i Sprawiedliwości z 2005 roku, który był „wyrazem ambicji budowy IV Rzeczypospolitej” podstawy prawne dla stosowania referendum były skromniejsze niż w obecnie obowiązującej ustawie zasadniczej (*Projekt Konstytucji...*). Należy przypomnieć, iż Konstytucja RP z 1997 roku przewiduje możliwość przeprowadzania referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa, w przedmiocie wyrażenia zgody na ratyfikację niektórych umów międzynarodowych i w zakresie zatwierdzenia ustawy o zmianie Konstytucji RP. Projekt PiS-u zachowując dwa pierwsze rodzaje referendum nie przewidywał tej instytucji demokracji bezpośredniej w procedurze zmiany ustawy zasadniczej (zob. szerzej: *Projekt Konstytucji...*, art. 54, 92, 161–163). Ponadto należy podkreślić, iż omawiany projekt (podobnie jak obecnie obowiązująca Konstytucja RP) przewidywał tylko referendum fakultatywne, które mógłby zarządzić Sejm lub Prezydent za zgodą Senatu.

Należy jeszcze zwrócić uwagę na ogólną podstawę dla procedur demokracji bezpośredniej, którą w projekcie PiS-u był art. 5 brzmiący następująco: „Władza publiczna w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. Naród Polski sprawuje władzę przez demokratycznie wybranych przedstawicieli lub bezpośrednio” (*Projekt Konstytucji...*, art. 5). A zatem podobnie jak w obowiązującej Konstytucji RP w pierwszej kolejności została wymieniona demokracja przedstawicielska.

W projekcie ustawy zasadniczej autorstwa PiS-u z 2010 roku przewidziano istotne zmiany odnośnie referendum w stosunku do propozycji z 2005 roku, jak również obowiązującej Konstytucji RP (zob. szerzej: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Projekt...*, art. 6, 8, 103, 105, 175, 177, 178). Do najważniejszych należy zaliczyć następujące kwestie:

- 1) zamieszczenie regulacji dotyczących referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa i obywateli w rozdziale I projektu pt. *Zasady naczelne*;
- 2) referendum byłoby przeprowadzane nie tak jak obecnie „w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa”, lecz „w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa i obywateli”. Tak więc sprawa mająca stać się przedmiotem głosowania ludowego powinna mieć szczególne znaczenie dla państwa i obywateli (a nie tylko państwa);
- 3) w przypadkach wskazanych w Konstytucji przeprowadzenie referendum krajowego mógłby zarządzić Prezydent RP (bez konieczności uzyskiwania zgody Senatu). Zaproponowano następujące rozwiązania w tym zakresie:

- a) jeżeli przyjęta przez Sejm i Senat ustawa miałaby istotne znaczenie dla finansów publicznych lub wolności i praw obywateli, Prezydent Rzeczypospolitej, jeśli nie zastosowałby zwykłego weta ustawodawczego, mógłby w ciągu 30 dni od przedstawienia mu ustawy przez Marszałka Sejmu zarządzić przeprowadzenie referendum w sprawie jej podpisania (szczególne weto ustawodawcze). Prezydent RP podpisywałby ustawę, jeśli Naród wiążąco wypowiedziałby się za jej podpisaniem albo jeżeli wynik referendum nie byłby wiążący. Z kolei jeśli Naród wiążąco wypowiedziałby się przeciwko podpisaniu ustawy, postępowanie legislacyjne ulegałoby zakończeniu. W takim przypadku Prezydent Rzeczypospolitej mógłby w ciągu 14 dni od ogłoszenia wyniku referendum zarządzić skrócenie kadencji Sejmu;
- b) Prezydent Rzeczypospolitej mógłby zarządzić przeprowadzenie referendum w sprawie przygotowanego przez siebie projektu ustawy przed jego skierowaniem do Sejmu. Jeżeli Naród wiążąco wypowiedziałby się za projektem, wówczas Prezydent składałby go Marszałkowi Sejmu. W takim przypadku Sejm i Senat mogłyby wносить poprawki jedynie za zgodą głowy państwa, a Senat nie mógłby odrzucić ustawy uchwalonej przez Sejm. Z kolei jeśli Sejm nie uchwałiłby ustawy w ciągu 90 dni od złożenia projektu zaakceptowanego w referendum, Prezydent RP mógłby zarządzić skrócenie kadencji Sejmu w ciągu 14 dni od bezskutecznego upływu tego terminu, a jeżeli przed jego upływem Sejm odrzuciłby projekt ustawy – w ciągu 14 dni od dnia odrzucenia projektu;
- 4) wynik referendum krajowego byłby wiążący, jeżeli w głosowaniu wzięłoby udział co najmniej 30% uprawnionych. Wskazana regulacja nie dotyczyłaby tylko referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, na podstawie której Rzeczpospolita Polska przekazywałaby organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Wynik takiego referendum byłby wiążący, jeżeli w głosowaniu wzięłoby udział „co najmniej połowa uprawnionych”;
- 5) projekt przewiduje, iż ustawa ma określić zasady współdziałania Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w ustalaniu stanowiska RP w sprawie aktów prawnych stanowiących przez organizację międzynarodową, której Rzeczpospolita przekazała kompetencje organów władzy państwowej, jak również w innych istotnych sprawach funkcjonowania tej organizacji. Jeśli wskazana ustawa przewidywałaby ustalenie stanowis-

ka Polski w określonej sprawie w drodze ustawy uchwalonej z inicjatywy Rady Ministrów, wskazane stanowisko mogłoby zostać również określone przez Naród w referendum krajowym.

Projekt ustawy zasadniczej Prawa i Sprawiedliwości z 2010 roku zachowując większość rozwiązań odnośnie referendum przewidzianych przez Konstytucję RP z 1997 roku, zawiera także istotne dodatkowe propozycje. Wydaje się, iż zamieszczenie ogólnej podstawy dla referendum już w rozdziale I projektu (zasady naczelne) świadczy o nadaniu szczególnej roli wskazanej instytucji demokracji bezpośredniej. Warto podkreślić, iż prezydent RP zyskałby samoistne prawo do zarządzania głosowań w sytuacjach wskazanych w ustawie zasadniczej. Mógłby on doprowadzić do referendum nad przyjętą przez parlament ustawą pod rygorem możliwości skrócenia kadencji Sejmu i rozpisania nowych wyborów w razie odrzucenia ustawy przez Naród, jak również mógłby zarządzić głosowanie ludowe w sprawie przygotowanego przez siebie projektu ustawy przed jego skierowaniem do Sejmu. Ponadto należy zauważyć, iż w drodze referendum mogłoby dojść do ustalenia stanowiska Polski w sprawie aktów prawnych stanowionych przez organizację międzynarodową, jak również w innych istotnych sprawach funkcjonowania tej organizacji. Odnotować także należy propozycję obniżenia w przypadku większości głosowań progu frekwencji do 30 procent, aby wynik referendum krajowego był wiążący.

W programie wyborczym PiS-u z 2011 roku znalazł się punkt, w którym została podkreślona potrzeba dowartościowania instytucji referendum. Dalej zamieszczono propozycję, aby prawo inicjatywy w sprawie referendum ogólnokrajowego uzyskała „grupa co najmniej 500 tys. obywateli”. W tym miejscu należy przypomnieć, iż pośrednia inicjatywa ludowa (niewiążąca dla elit politycznych) w zakresie rozpisania referendum funkcjonuje na poziomie ustawowym od 1995 roku. Z programu wyborczego PiS-u nie wynika wprost, czy zaproponowano pośrednią czy bezpośrednią (wiązącą dla elit politycznych) formę inicjatywy ludowej. Ponadto warto dodać, iż z omawianego dokumentu wynika poparcie dla przeprowadzenia referendum w sprawie wejścia Polski do strefy euro, prywatyzacji szpitali, jak również w kwestii elektrowni atomowych (zob. szerzej: *Program...*, s. 81, 95, 177, 236).

Platforma Obywatelska wystąpiła w 2003 roku z inicjatywą, aby skreślić artykuł 125 ustęp 3 Konstytucji RP z 1997 roku. Tak więc wnioskodawcy zaproponowali, aby znieść wymóg przekroczenia 50% frekwencji dla uznania wyniku referendum ogólnokrajowego za wiążący. Wspom-

niany postulat został sformułowany przed referendum w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i wynikał z obawy, iż w tym głosowaniu nie uda się osiągnąć wymaganej frekwencji. W uzasadnieniu propozycji zapisano: „Projekt polityczny tej doniosłości wymaga decyzji Narodu Polskiego. Nie jest wystarczająca w tej mierze decyzja jakiegokolwiek instytucji przedstawicielskiej. Jednak kształt konstytucyjny instytucji referendum uniemożliwia konsekwentne przeprowadzenie tego zamiaru. Jeżeli w referendum weźmie udział więcej niż połowa obywateli – Naród będzie mógł rozstrzygnąć o swej przyszłości, jeżeli natomiast mniej niż połowa – za Naród tę historyczną decyzję podejmą posłowie i senatorowie. Nie jesteśmy skłonni godzić się na tę konsekwencję. Takie zastępstwo nie jest właściwe i prowadzić będzie do osłabienia i prób delegitymizacji takiego aktu przez wiele następnych lat. A w konsekwencji – do osłabienia Państwa [...]. W żadnym referendum w niepodległej Polsce warunek 50% nie został do tej pory spełniony. Tym samym referendum ogólnokrajowe przestaje być mechanizmem rozstrzygania najważniejszych spraw Narodu i Państwa, a staje się narzędziem propagandy i rywalizacji międzypartyjnej” (*List...*). Ostatecznie do zmiany Konstytucji RP nie doszło, natomiast wymagana prawem frekwencja w referendum unijnym została osiągnięta głównie dlatego, iż w kampanię włączyły się gremialnie organizacje pozarządowe, a samo głosowanie trwało 2 dni. Istnieje wiele przesłanek na poparcie tezy, iż właśnie w tym czasie elity polityczne dostrzegły, jakie ryzyko może ze sobą nieść obywatelska bierność i niechęć społeczeństwa do zaangażowania w sprawy publiczne (Makowski, 2011, s. 10).

W związku z wyborami parlamentarnymi jesienią 2005 roku, a właściwie już w ramach przygotowań programowych do sprawowania władzy po tych wyborach, pojawiła się propozycja zmian konstytucyjnych w postaci szerokiej nowelizacji Konstytucji RP z 1997 roku. Projekt opracowany został przez zespół ekspercki pod kierunkiem posła J. Rokity. Nie został on jednak oficjalnie ogłoszony jako projekt Platformy Obywatelskiej, jednakże biorąc pod uwagę, iż polityk kierujący zespołem był wówczas jednym z czołowych działaczy PO, wymienianym przez nią jako kandydat na premiera, uzasadnione jest domniemanie, że projekt wyraża stanowisko PO odnośnie obowiązującej ustawy zasadniczej (Chruściak, 2009, s. 132). W tym sensie może więc być uznany za projekt Platformy Obywatelskiej⁵.

⁵ Projekt stanowi załącznik do raportu pt.: *Państwo dla Obywateli. Plan rządzenia 2005–2009*, Warszawa 2005.

W nowelizacji obowiązującej Konstytucji RP przygotowanej przez PO zaproponowano nowe brzmienie artykułu 125 ustępu 2. Tak więc wnioskowana propozycja dotyczyła zagadnienia prawa do rozpisania głosowania ludowego i brzmiała następująco: „Referendum ogólnokrajowe ma prawo zarządzić Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz Prezes Rady Ministrów po zasięgnięciu opinii Sejmu lub Prezydent Rzeczypospolitej” (*Projekt ustawy...*, s. 384–395). Tym samym oprócz Sejmu i Prezydenta RP, prawo do zarządzenia referendum miał uzyskać Prezes Rady Ministrów po zasięgnięciu opinii Sejmu. W ten sposób wzmocnieniu miała ulec rola premiera w procedurze przeprowadzania referendum ogólnokrajowego, co jest zbliżone z postulatami PO, aby wzmocnić pozycję ustrojową szefa rządu (zob. szerzej: Banaszak, Granat, 2007, s. 302–307). Należy dodać, iż omawiany projekt nowelizacji Konstytucji RP nie przewidywał innych zmian w zakresie głosowania ludowego.

Projekt konstytucji przygotowany przez Ligę Polskich Rodzin przed wyborami parlamentarnymi i prezydenckimi w 2005 roku był w wielu miejscach zbliżony do obowiązującej ustawy zasadniczej. Jednakże w odniesieniu do referendum ogólnokrajowego zaproponowano dwie istotne zmiany (zob. szerzej: *Liga...*, s. 133–139, 207–271):

- 1) wykreślenie zapisu o możliwości przeprowadzenia głosowania ludowego w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, na podstawie której Rzeczpospolita Polska może przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach;
- 2) z dotyczącego referendum ogólnokrajowego artykułu 125 usunięto ustęp 3, który uzależnia wiążący wynik referendum od udziału w głosowaniu więcej niż połowy uprawnionych do głosowania.

Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej autorstwa Samoobrony RP przewiduje cztery zmiany w porównaniu z obecnie obowiązującą ustawą zasadniczą (zob. szerzej: *Samoobrona...*, art. 89, 94, 120, 218):

- 1) wprowadzenie obowiązku udziału w referendum;
- 2) przyznanie Prezydentowi RP prawa do samoistnego zarządzania referendum (projekt nie przewiduje Senatu);
- 3) rezygnację z progu frekwencji, aby wynik referendum był wiążący;
- 4) wprowadzenie obligatoryjnego referendum w procedurze zmiany Konstytucji RP.

Warto zauważyć, iż wszystkie z przywołanych partii politycznych odniosły się w swoich propozycjach do zagadnienia frekwencji, która

w obecnym stanie prawnym musi przekroczyć 50 procent, aby wynik referendum był wiążący. Przedstawione w tym zakresie rozwiązania szły w dwóch kierunkach. Prawo i Sprawiedliwość dla większości głosowań zaproponowało 30 procentowy próg frekwencji dla uzyskania wiążącego wyniku referendum. Pozostałe partie (PO, LPR, Samoobrona RP) wystąpiły z pomysłem całkowitego odstąpienia od wymogu frekwencji, aby wynik referendum wywoływał skutki prawne.

IV. Podsumowanie

W związku ze zmianą systemu politycznego i wprowadzeniem do Konstytucji Polski zapisu o zwierzchnictwie Narodu mogło się wydawać, iż referendum będzie ważnym instrumentem wyrażania opinii i podejmowania decyzji przez suwerena. Zwłaszcza w zakresie określania podstawowych rozwiązań ustrojowych, tempa i charakteru zmian w sferze gospodarczej, a także rozwiązywania problemów społecznych i moralnych. Jednakże w latach 1989–2011 przeprowadzono w Polsce jedynie 4 referenda ogólnokrajowe⁶, a tylko dwa z nich zakończyły się podjęciem wiążących decyzji⁷. Ponadto należy pamiętać, iż zaledwie w jednym głosowaniu (z 2003 roku) frekwencja przekroczyła 50 procent.

W 1995 roku została wprowadzona do polskiego prawa inicjatywa ludowa w zakresie składania wniosków o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego. Jednakże nadzieje na to, iż nowe rozwiązanie przyczyni się do częstszego stosowania referendum okazały się przedwczesne. Do roku 2011 nie doszło do rozpisania głosowania ludowego z inicjatywy suwerena, pomimo złożenia kilku wniosków w trybie inicjatywy ludowej⁸. Wszystkie referenda, które odbyły się w Polsce były inicjowane przez elity polityczne.

⁶ Głosowania ludowe przeprowadzono w 1996, 1997 i 2003 roku. W 1996 roku odbyły się dwa referenda w jednym terminie, które zostały zarządzane przez prezydenta RP i Sejm.

⁷ Referendum konstytucyjne z 1997 roku, jak również referendum unijne z 2003 roku.

⁸ Druk nr 1735, Sejm RP III kadencji; Druk nr 2339, Sejm RP III kadencji; Druk nr 1032, Sejm RP IV kadencji; *Wniosek o podjęcie przez Sejm RP uchwały zarządzającej poddanie pod referendum ogólnokrajowe propozycji zmian w ustroju politycznym Rzeczypospolitej Polskiej* (Materiał powielony w Kancelarii Sejmu RP – w posiadaniu autora).

W tym miejscu należy zaakcentować, iż podział demokracji na dwa przeciwstawne systemy, tj. demokrację przedstawicielską i bezpośrednią bywa kwestionowany. Matthew Mendelsohn i Andrew Parkin zaproponowali, aby nie myśleć o dwóch, lecz jednym systemie. Takie stanowisko argumentowali tym, iż demokracja bezpośrednia nie jest alternatywą dla demokracji przedstawicielskiej, od kiedy referendum stało się elementem systemu przedstawicielskiego. Ponadto przywołani autorzy zwrócili uwagę na fakt, iż instytucje demokracji bezpośredniej nie zapewniają głosującym znacznego wpływu na ustawodawstwo. W rzeczywistości referendum jest narzędziem w rękach elit politycznych, które stosują przedmiotową formę demokracji bezpośredniej, aby osiągnąć swoje cele (Mendelsohn, Parkin, 2001, s. 1–22). Wydaje się, iż analiza sytuacji w Polsce jest wystarczającym dowodem na prawdziwość przywołanej obserwacji. W tym kontekście warto przypomnieć fragment uzasadnienia do propozycji nowelizacji Konstytucji RP autorstwa Platformy Obywatelskiej, iż w Polsce „referendum ogólnokrajowe przestaje być mechanizmem rozstrzygania najważniejszych spraw Narodu i Państwa, a staje się narzędziem propagandy i rywalizacji międzypartyjnej”. Diagnoza jest słuszna, jednakże do chwili obecnej nie przedstawiono kompleksowej propozycji zmiany wskazanej sytuacji, która z punktu widzenia budowy społeczeństwa obywatelskiego jest co najmniej niepokojąca.

Podsumowując warto zaznaczyć, że obywatele Polski mają prawo do udziału w referendum, lecz nie posiadają prawa do referendum, tj. prawa do wiążącego zainicjowania głosowania ludowego. Takie ukształtowanie podstaw prawnych referendum ogólnokrajowego wynika z faktu, iż elity polityczne są skłonne do stosowania wskazanej instytucji demokracji bezpośredniej tylko w takich przypadkach, w których jest to dla nich korzystne. W efekcie na poziomie ogólnokrajowym w Polsce występuje tylko referendum odgórne (kontrolowane przez elity polityczne). Wydaje się, iż taka sytuacja stoi w sprzeczności z możliwością traktowania tej instytucji demokracji bezpośredniej jako równorzędnej dla przedstawicielskiej formy sprawowania władzy.

W zakresie zmiany obowiązujących regulacji prawnych interesującą propozycją wydaje się projekt Prawa i Sprawiedliwości z 2010 roku, który zawiera istotne uzupełnienia odnośnie referendum ogólnokrajowego. W efekcie ich wprowadzenia podstawy prawne dla stosowania bezpośredniego władztwa ludowego byłyby szersze niż obecnie. Jednakże pozostałe partie polityczne zasadniczo postulują pozostawienie obecnych regulacji dotyczących referendum (ewentualne propozycje zmian nie naruszają

konstrukcji referendum odgórnego). Stąd trudno oczekiwać szerszego stosowania wskazanej instytucji demokracji bezpośredniej, chyba że będzie to zgodne z interesem elit politycznych.

Bibliografia

I. Źródła

A. Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. Nr 75, poz. 444, z późn. zm.

Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz. U. Nr 84, poz. 426, z późn. zm.

Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 roku o referendum, Dz. U. Nr 99, poz. 487, z późn. zm.

Ustawa z dnia 14 marca 2003 roku o referendum ogólnokrajowym, Dz. U. Nr 57, poz. 507, z późn. zm.

B. Druki sejmowe

Druk nr 1735, Sejm RP III kadencji.

Druk nr 2339, Sejm RP III kadencji.

Druk nr 1032, Sejm RP IV kadencji.

C. Pozostałe

Liga Polskich Rodzin, *Projekt Konstytucji Czwartej Rzeczypospolitej*, w: R. Chruściak, *Prace konstytucyjne w latach 1997–2007*, Warszawa 2009.

Państwo dla Obywateli. Plan rządu 2005–2009, Warszawa 2005.

Program Prawa i Sprawiedliwości, *Nowoczesna, Solidarna, Bezpieczna Polska*, Warszawa 2011.

Projekt ustawy konstytucyjnej z 2005 roku o zmianie Konstytucji RP, w: R. Chruściak, *Prace konstytucyjne w latach 1997–2007*, Warszawa 2009.

Przemówienie sejmowe M. Niedziałkowskiego z dnia 10 marca 1921 roku wygłoszone podczas trzeciego czytania projektu konstytucji, w: Mieczysław Niedziałkowski *o demokracji i parlamentarzmie*, wstęp, wybór i oprac. M. Śliwa, Warszawa 1996.

Wniosek o podjęcie przez Sejm RP uchwały zarządzającej poddanie pod referendum ogólnokrajowe propozycji zmian w ustroju politycznym Rzeczypospolitej Polskiej (materiał powielony w Kancelarii Sejmu RP – w posiadaniu autora).

II. Monografie i prace zbiorowe

- Birch A. H. (1993), *The concepts and theories of modern democracy*, London–New York.
- Chruściak R. (2002), *Sejm i Senat w Konstytucji RP z 1997 roku. Powstawanie przepisów*, Warszawa.
- Chruściak R. (2009), *Prace konstytucyjne w latach 1997–2007*, Warszawa.
- Chruściak R., Osiatyński W. (2001), *Tworzenie konstytucji w latach 1989–1997*, Warszawa.
- Dahl R. A. (1995), *Demokracja i jej krytycy*, Kraków.
- Dobek-Ostrowska B. (1998), *Elity polityczne*, w: *Studia z teorii polityki*, t. II, red. A. W. Jabłoński, L. Sobkowiak, Wrocław.
- Garlicki L. (2000), *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa.
- Garlicki L. (2006), *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa.
- Kruk M. (2002), *Konstytucja RP a procedura ratyfikacji traktatu akcesyjnego*, w: *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa.
- Makowski G. (2011), *Nowe ramy uczestnictwa obywateli w procesach decyzyjnych*, w: *Prawo a partycypacja publiczna. Bilans monitoringu 2010*, red. G. Makowski, P. Sobiesiak, Warszawa.
- Mendelsohn M., Parkin A. (2001), *Introduction: Referendum Democracy*, w: *Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, red. M. Mendelsohn, A. Parkin, New York.
- Pareto V. (1994), *Uczucia i działania: fragmenty socjologiczne*, wybór, wstęp i red. nauk. A. Kojder, Warszawa.
- Sagan S. (2001), *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa.
- Staszewski M. T., Falski J. B. (1996), *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.
- Stefaniuk M. (2001), *Teoria elit Vilfreda Pareta*, Lublin.
- Sztumski J. (2007), *Elity: ich miejsce i rola w społeczeństwie*, Katowice.
- Wesołowski W. (1992), *Parlamentarzyści jako część elity politycznej: teoretyczno-porównawcze tło polskich badań*, w: *Początki parlamentarnej elity. Postawie kontraktowego Sejmu*, red. J. Wasilewski, W. Wesołowski, Warszawa.
- Zieliński E. (2003), *Referendum w Polsce*, w: *Referendum w państwach Europy*, E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński, Warszawa.

Żyromski M. (1996), *Gaetano Mosca. Twórca socjologicznej teorii elity*, Poznań.

Żyromski M. (2007), *Teorie elit a systemy polityczne*, Poznań.

III. Artykuły naukowe

Banaszak B., Granat M. (2007), *O projektach zmiany Konstytucji RP z 1997 roku*, „Przegląd Sejmowy”, nr 4.

Chruściak R. (2003), *Procedury przystąpienia Polski do Unii Europejskiej w pracach nad Konstytucją*, „Państwo i Prawo”, nr 5.

Sarnecki P. (2003), *Ustawa z dnia 14 marca 2003 roku o referendum ogólnokrajowym na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy”, nr 3.

IV. Internet

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Projekt Prawa i Sprawiedliwości z 2010 roku, www.pis.org.pl/dokumenty.php (6.09.2012).

List otwarty skierowany przez Platformę Obywatelską do przewodniczących klubów parlamentarnych pt.: „Niech o wyniku referendum europejskiego zadecyduje Naród, nie elity władzy”, <http://www.po.org.pl/> (29.08.2007).

Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2005 roku, *Prawo i Sprawiedliwość*, <http://www.pis.org.pl/doc.php?d=unit&id=7> (31.08.2012).

Samoobrona RP, Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2004 roku, www.samoobrona.org.pl (8.09.2012).

Referendums, as seen by the political elite in Poland today

Summary

This draft was inspired by the intention to describe the attitude of the political elites of contemporary Poland to referendums at the national level. To this end, reference is made to the opinions voiced in the period 1989–2011. Consequently, the analysis spans the experience of twenty two years, which is a sufficient period to identify certain regularities.

The surveys conducted indicate that Polish citizens have the right to participate in a referendum, but they do not have a right to referendum, that is to initiate a public vote. This shape of the legal foundations for national referendum is a consequence of the fact that political elites are inclined to apply this institution of direct democracy only provided that it is beneficial to them. Therefore, at the national level there is only a top-bottom referendum (supervised by the political elite). It appears that it contradicts the possibility of treating this institution of direct democracy as equal to representative forms of governance.