Łukasz Piwowarski

Uniwersytet Łódzki

Demokracja bezpośrednia w Polsce.

Podjmując rozważania na temat demokracji bezpośredniej należy zadać sobie pytanie czym różni się ona od form pośrednich. Najistotniejszą kwestią jest fakt, że kluczowe decyzje w państwie podejmowane są przez samych obywateli, bezpośrednio, nie zaś za pośrednictwem władzy wykonawczej czy ustawodawczej. Jej początków możemy doszukiwać się już w starożytnej Grecji, gdzie *de facto* wszyscy obywatele podejmowali istotne decyzje¹.

Jak pisze Marcin Rachwał termin „demokracja bezpośrednia” nie ma długiej tradycji. Powstał w gruncie rzeczy dla potrzeb rozróżnienia go od demokracji przedstawicielskiej, która w XVIII i XIX wieku zaczęła na

¹ W Grecji istniały również poważne ograniczenia, ponieważ obywatelstwo było przywilejem dla wybranych. Jednak z punktu widzenia prawnego, była to demokracja bezpośrednia – to obywatele podejmowali decyzje. Rozwój państw przez te kilka tysięcy lat uniemożliwia dziś przyjęcie identycznego modelu jak w starożytnej Grecji. Dlatego też wymyślono kilka instytucji i sposobów, jak sprawić, żeby w wielkich, milionowych społeczeństwach móc jednak urzeczywistnić „rządy ludu”. M. Rytko-Marczewska, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Lublin 2001, s. 31.

świecie dominować. Tę „nową” demokrację zaczęto nazywać pośrednią, dotychczasową natomiast, mającą korzenie w starożytności – bezpośrednią².

G. Sartori z demokracją bezpośrednią wiąże pojęcie samorządności. Według niego tylko w małych wspólnotach istnieje możliwość faktycznego decydowania o najważniejszych kwestiach społecznych. W dużych potrzebne są natomiast różne instytucje, które pozwolą na jak najpełniejsze pogodzenie interesów wszystkich członków wspólnoty³. Ta samorządność polega na tym, że w tej formie demokracji wszyscy mają prawo podejmować decyzje, mieć na nie wpływ. W pozostałych formach obywatele mogą jedynie decydować, kto te decyzje będzie podejmował. Bezpośredni udział obywateli w rządzeniu może rozkładać się bardzo różnie⁴.

² M. Rachwał, *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego*, Warszawa 2010, s. 54-55.

³ G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1994, s. 145.

⁴ Wystarczy spojrzeć na współczesne kraje demokratyczne i porównać Wielką Brytanię oraz Szwajcarię. W pierwszej do instytucji demokracji bezpośredniej podchodzi się bardzo zachowawczo, bardzo rzadko się ją wykorzystuje. Wynika to głównie z kultury politycznej i silnie ukształtowanego w Królestwie parlamentaryzmu. Jeśli dochodzi tam już do referendum to dotyczy ono bardzo istotnej kwestii. Przykładem może być przystąpienie do EWG w 1975 roku. Obecnie premier David Cameron zapowiedział publiczną debatę oraz referendum dotyczące wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej. Należy zauważyć, że tylko w takich wypadkach o demokracji bezpośredniej może być mowa. Na drugim biegunie natomiast mamy Szwajcarię. W tym kraju referenda, konsultacje czy wszelkie inicjatywy ludowe są na porządku dziennym. Jak sugeruje Małgorzata Podolak, możemy w przypadku tego kraju mówić nawet o „radikalnych formach demokracji bezpośredniej” (M. Podolak, *System polityczny Szwajcarii* [w:] M. Żmigrodzki, B. Dziemidok-Olszewska (red.), *Współczesne systemy polityczne*, Warszawa 2007,

Demokracja bezpośrednia ma zarówno swoich zagorzałych obrońców jak i krytyków. Ci drudzy podkreślają przede wszystkim fakt, iż jest ona „tyranią większości ze względu na brak mechanizmów chroniących mniejszości przed niekorzystnymi dla niej, ale też dla całej zbiorowości decyzjami”⁵. Według nich elity sprawujące władzę są bardziej przygotowane na ochronę interesów wszystkich obywateli. Maria Marczevska-Rytko wymienia w swojej publikacji podstawowe argumenty zwolenników demokracji pośredniej, potwierdzając jej wyższości nad formami bezpośrednimi⁶. Po pierwsze, nie mamy do czynienia z rządami motłochu. Władzy nie powinni bowiem sprawować wszyscy, a jedynie osoby wyróżniające się umiejętnościami działania w polityce, pewnym doświadczeniem i zainteresowaniem.

Zwolennicy demokracji bezpośredniej podkreślają natomiast, że poprzez możliwość uczestnictwa w podejmowaniu decyzji obywatele politycznie dojrzewają. Po pewnym czasie rozumieją, że w ich rękach leży los nie tylko państwa jako pewnego tworu, ale również wszystkich jego mieszkańców. Podobne stanowisko zajmuje Marcin Rachwał sugerując, że tylko aktywne uczestnictwo w życiu publicznym może doprowadzić do ustabilizowania demokracji i budowy

s. 166). Mimo tego, że większość instytucji demokracji bezpośredniej wykorzystywana jest fakultatywnie, to praktyka polityczna, która ukształtowała się na przełomie wielu lat doprowadziła do tego, że stały się one po prostu czymś normalnym. Obywatele przyzwyczajeni są do faktu, że większość bardziej lub mniej istotnych decyzji podejmują oni sami, wiążąc tym samym decyzje sprawujących państwowe urzędy.

⁵ *Demokracja*, www.prezydent.pl.

⁶ M. Marczevska-Rytko, *op. cit.*, s. 40.

społeczeństwa obywatelskiego. Tylko wtedy bowiem ludzie docenią to, czym jest demokracja i zrozumieją wspólną odpowiedzialność za publiczne dobro⁷. Opierając się na piramidzie potrzeb Masłowa – ma to dać obywatelom zaspokojenie potrzeb przynależności, uczestnictwa i samorealizacji. Rachwał idzie jeszcze krok dalej i sugeruje, że „demokracja bezpośrednia wychowuje obywateli, kształci ludzi odpowiedzialnych, zdolnych do współdziałania i samoorganizowania się, a co najważniejsze, pogłębia obywatelskie kompetencje i sprawia, że ludzie uczestnicząc w wyborach, działają racjonalnie. Tak więc stanowi fundament demokracji przedstawicielskiej”⁸.

O ile demokracja przedstawicielska może istnieć bez bezpośredniej, o tyle ta druga bez pierwszej wydaje się niemożliwa. Trudno sobie wyobrazić fakt, że o wszystkim decyduje głos ludu. Podjęcie szybkich, istotnych z punktu widzenia państwa decyzji byłoby trudne. Co więcej, tworzenie przepisów prawnych zgodnych z Konstytucją, prawem Unii Europejskiej, poprawnych merytorycznie i logicznie byłoby trudne. Dlatego rola parlamentarzystów jest w tej kwestii istotna.

Nowa polska partia polityczna Demokracja Bezpośrednia (DB)⁹ swoją przewodnią ideę definiuje

⁷ M. Rachwał, *op. cit.*, s. 59.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Partia Demokracja Bezpośrednia powstała w marcu 2012 roku. Ugrupowanie nie ma programu gospodarczego i nie zajmuje stanowiska w sprawach światopoglądowych. Głównym celem jest to, by demokra-

następująco: „demokracja bezpośrednia jest to idea systemu politycznego, w którym decyzje państwowe podejmuje się przez głosowania wszystkich obywateli. Jest to zarazem ustroj ciągłej debaty publicznej oraz poszukiwania kompromisów pomiędzy różnymi grupami społecznymi”¹⁰. „Ciągła debata” w tej definicji odnosi się do procesu deliberacji. Warto o nim wspomnieć podczas rozważań na temat demokracji bezpośredniej, ponieważ po części obie formy tego ustroju łączą się ze sobą. Nie możemy jej utożsamiać jedynie z dyskursem, pewnym procesem komunikowania, gdzie poddawane są sprawy publiczne. Jak twierdzi Jacek Sroka jest to bardziej zaawansowana forma dyskusji. Nie opiera się ona jedynie na przedstawieniu swoich stanowisk, podzieleniu się opiniami na danym temat. Jej celem jest również doprowadzenie do konsensusu, wypracowania wspólnego zdania, korzystnego dla publicznego dobra¹¹. Debata podejmowana jest w taki sposób, aby każdy miał do niej dostęp, mógł w niej aktywnie uczestniczyć oraz miał szansę ją zrozumieć. Istotny jest również fakt, że nie można utożsamiać demokracji deliberacyjnej *stricte* z konsultacjami społecznymi. Te bowiem nie muszą być wiążące, a podjęty

cja przedstawicielska była zastępowana przez bezpośredni udział obywateli w sprawowaniu władzy.

¹⁰ Turkusowa (r)ewolucja. Program partii demokracja Bezpośrednia, www.db.org.pl/?q=Turkusowa%20%28R%29ewolucja, (dostęp: 12.01.2013).

¹¹ J. Sroka (red.), *Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*, Warszawa 2008, s. 16.

przez obywateli kompromis nie musi zostać przyjęty przez faktycznie sprawujących władze.

Podsumowując, zwolennicy koncepcji demokracji bezpośredniej uważają, że taka próba aktywizacji społeczeństwa sprzyja poszerzaniu wiedzy oraz utożsamianiu się z państwem i społeczeństwem. Przeciwnicy natomiast kwestionują fakt, czy złożoność i trudność podejmowanych spraw nie jest zbyt duża dla społeczeństwa i czy w konsekwencji podejmowane decyzje są oparte na analizie i doświadczeniu czy wyłącznie na przeczuciu i przejęciu pewnego publicznie prezentowanego zdania¹². Nie zmienia to jednak faktu, że bezpośrednia forma demokracji jest najbliższa nie tylko swojej pierwotnej, ateńskiej formie, ale przede wszystkim najbliższa obywatelowi.

Demokracja bezpośrednia jest jednym z kluczowych elementów społeczeństwa obywatelskiego. Konstytucja III RP z 1997 roku już w artykule 4. ust. 2. formułuje zasadę suwerenności narodu. Możemy przeczytać, że „Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”. Na mocy Konstytucji możemy wymienić również dwie podstawowe instytucje demokracji bezpośredniej w Polsce. Są to: referendum (o którym wspomina art. 125) oraz obywatelska inicjatywa ustawodawcza (art. 118 ust. 2)¹³. Dodatkowo możemy mówić również o instytucji konsultacji społecznych.

¹² M. Marczevska-Rytka, *op. cit.*, s. 107.

¹³ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997, Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483.*

Szczegółowe regulacje ich dotyczące zapisane są w konkretnych ustawach.

Słowo referendum pochodzi od łacińskiego „refero” co oznacza oddać, złożyć, przedstawić. W tym kontekście oddać głos bezpośrednio w ręce obywateli¹⁴. Współcześnie słowo to oznacza poddanie pod głosowanie konkretnej sprawy. Według Leszka Garlickiego jest to sposób rozstrzygania istotnych, z punktu widzenia lokalnego albo całego narodu, spraw w drodze głosowania, poprzez możliwość wyboru między opcjami tak lub nie¹⁵. Eugeniusz Zieliński natomiast dodaje, że poddawane pod głosowanie decyzje muszą być sprawy istotne, nie błahe, którymi mogą zająć się parlamentarni przedstawiciele narodu. Każdy obywatel posiada jeden głos i od większości uzależnione jest przyjęcie stanowisko¹⁶.

Jak już zostało wspomniane, decyzja o tym, że współcześnie Polacy mogą korzystać z tej instytucji zapadła podczas tworzenia Konstytucji przyjętej w 1997 roku. Z faktu, że o referendum wspomina Konstytucja możemy wywnioskować, iż ustawodawca zamieszczając najpierw w projekcie, a w ostateczności w tekście jednolitym cały artykuł o tej instytucji chciał pokazać, że ma ona szczególne znaczenie w systemie prawnym RP. Możemy to wywnioskować już z cytowane-

¹⁴ S. Sagan, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. 91.

¹⁵ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2000, s. 183.

¹⁶ E. Zieliński, *Referendum w państwie demokratycznym* [w:] D. Waniek, M. T. Staszewski (red.), *Referendum w Polsce współczesnej*, Warszawa 1995, s. 9.

go artykułu 4. wspominającego o możliwości bezpośredniego sprawowania władzy przez suwerena czyli naród. Szczegółowe uregulowania dotyczące sposobu przeprowadzania referendum znajdują się w ustawie.

Jeśli chodzi o zasięg, referenda w Polsce możemy podzielić na ogólnokrajowe oraz lokalne¹⁷. Konstytucja wymienia trzy przypadki, w których referendum ogólnokrajowe może mieć miejsce. W artykule 90 ust. 3. możemy przeczytać o referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, na mocy której przekazywane są istotne kompetencje władzy. W artykule 125 ust. 1. czytamy, iż organizuje się je w „sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa”. Z artykułu 235 ust. 6. wynika również, że zmiana niektórych artykułów Konstytucji może odbyć się poprzez przeprowadzenie głosowania wśród obywateli¹⁸. Należy zwrócić uwagę na istotny fakt, iż żadne z powyżej wymienionych referendum nie jest obligatoryjne. Ograny uprawnione do jego uchwalenia „mogą” jak to stanowi ustawa zasadnicza, a nie „muszą” doprowadzić do jego przeprowadzenia. Daje to tym samym swobodę parlamentarzystów do decydowania o tym, czy społeczeństwo ma się w pewnej sprawie wypowiedzieć czy też nie.

Jak podkreśla w artykule pt. „Referendum w państwie demokratycznym” Eugeniusz Zieliński, sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa to te dotyczące kwestii ustrojowych państwa, swobód i spraw moralnych oraz ważnych proble-

¹⁷ M. Marczevska-Rytko, *op. cit.*, s. 118.

¹⁸ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r., op. cit.*

mów publicznych¹⁹. Nie mogą to być sprawy pozbawione istotności z punktu widzenia państwa, przez co należy rozumieć, że nie można poddać pod głosowanie kwestii związanych z pewną grupą społeczną czy też konkretnym, ograniczonym terytorium. To, czy dana sprawa jest istotna uzależnione jest wyłącznie od opinii organów zarządzających referendum. Nie ma bowiem żadnych procedur, które określałyby wagę problemu. Możemy nazwać to kwestią uznaniową²⁰. „Sprawą” jak pisze Marcin Rachwał może być jedynie „problem natury ogólniejszej czy kierunkowej”. Nie ma możliwości w drodze referendum przyjąć jakiegoś aktu do którego wydania uprawniony jest inny organ²¹. Nie można pod głosowanie zatem poddać kwestii na przykład dymisji rządu, obsadzenia stanowiska Marszałka Sejmu czy przyjęcia ustawy budżetowej. Społeczeństwo może natomiast podjąć decyzję, czy parlament ma zająć się kwestiami światopoglądowymi dotyczącymi np. legalizacji związków partnerskich. Do proponowania przyjęcia konkretnych ustaw służy bowiem inna instytucja demokracji bezpośredniej – inicjatywa ludowa. Zgodnie z artykułem 125 Konstytucji nie ma przeszkód, aby podczas jednego głosowania poddano pod opinie kilka spraw. W tym artykule możemy znaleźć kolejne obostrzenia, tym razem dotyczące tego, kto może takie referendum ogłosić. Są to: „Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy liczby posłów lub Prezydent Rzeczypospoli-

¹⁹ E. Zieliński, *op. cit.*, s. 16-22.

²⁰ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 187.

²¹ M. Rachwał, *op. cit.*, s. 140.

tej za zgodą Senatu wyrażoną bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów”²². Sejm pod głosowanie poddać może wniosek złożony przez Prezydium Sejmu, komisję sejmową, co najmniej 69 posłów, komisję senacką, grupę senatorów, Radę Ministrów oraz grupę co najmniej 500 tys. obywateli mających prawo udziału w referendum²³. Zgodnie z artykułem 63. ust. 2. ustawy „referendum z inicjatywy obywateli nie może dotyczyć: wydatków i dochodów, w szczególności podatków oraz innych danin publicznych, obronności państwa czy amnestii”. Wyłączenia te wydają się zasadne. Trudno bowiem wyobrazić sobie obywatelskie głosowanie w sprawie wypowiedzenia wojny czy likwidacji podatków.

Wniosek w sprawie przeprowadzenia referendum składa pełnomocnik wskazany przez 15 obywateli – inicjatorów referendum. Do wniosku załącza się dane oraz podpisy osób, które udzieliły poparcia. Państwowa Komisja Wyborcza na wniosek Marszałka Sejmu stwierdza ważność podpisów. W przypadku nieprawidłowości inicjatorzy mają możliwość uzupełnienia brakujących podpisów w czasie 14 dni. Proces decyzyjny kończy się w Sejmie.

Warto podkreślić, iż członkowie Trybunału Konstytucyjnego zwracali uwagę, że „w polskim systemie prawnym nie można mówić o obywatelskim prawie do referendum, bowiem obywatel (grupa obywateli) nie ma skutecznie prawnej

²² *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., op. cit.*

²³ *Ustawa z 14 marca 2003 roku o referendum ogólnokrajowym, Dz. U. 2003, nr 57, poz. 507.*

możliwości zainicjowania działań, których bezpośrednim skutkiem jest zarządzenie referendum”²⁴. Podczas prac legislacyjnych nad obecną ustawą odrzucone zostały wszystkie wnioski, które proponowały referendum obligatoryjne, gdy wniosek złożą 500 tysięcy obywateli²⁵. Z drugiej jednak strony brak kontroli nad zgłaszanymi przez społeczeństwo wnioskami mogłoby doprowadzić jeśli nie do paraliżu, to przynajmniej do wydatkowania publicznych pieniędzy w sposób niewłaściwy. Co więcej, zdaniem autora, niektóre środowiska prawnicze, w których opinii dany projekt byłby niekorzystny, mogłyby dopatrywać się w tym łamania postanowień Konstytucji. Bowiern zawsze można postawić tezę, że dana kwestia nie ma szczególnego znaczenia dla państwa.

Zgodnie z artykułem 125 ust. 3. Konstytucji wynik referendum jest wiążący, gdy udział w nim wzięła ponad połowa uprawnionych do głosowania²⁶. Nie należy mylić pojęć „wiążące” a „rozstrzygające”. Z tym drugim przypadkiem mamy do czynienia, gdy za konkretnym rozwiązaniem (lub przeciwnemu) opowiedziało się ponad połowa głosujących. Autor zwraca uwagę na fakt, że w momencie kiedy referendum nie będzie wiążące, mimo że jakaś opcja zwyciężyła, nie będzie ono rozstrzygające. Będzie to jedynie głos opiniodawczy, a konkretna decyzja zostanie pozostawiona parlamentowi. Co więcej, w gestii parlamentu pozostanie nie tylko fakt jak ure-

²⁴ *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, Zbiór Urzędowy, nr 5/A/2003, s. 571.

²⁵ M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001, s. 85.

²⁶ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., op. cit.*

gulować daną kwestię, ale również czy w ogóle ją regulować. Jak twierdzi profesor Leszek Garlicki, jeśli zostaną spełnione wymogi proceduralne „zawsze rozstrzygnięcie referendum ogólnokrajowego musi zostać przełożone na język ustaw lub innych aktów albo konkretne działania podejmowane przez organy państwowe”²⁷. Innymi słowy, jeśli obywatele wypowiedzą się wiążąco w jakiejś sprawie władze mają obowiązek spełnienia woli suwerena. To jest niewątpliwie korzystne rozwiązanie i z teoretycznego punktu widzenia pobudzające do aktywności społeczeństwo, które w tym wypadku ma realny wpływ na proces decyzyjny. Uchwalenie konkretnych aktów normatywnych nie może być również przeciągane w czasie, ponieważ decyzja społeczeństwa musi być wcielona w życie w ciągu 60 dni od ogłoszenia przez Sąd Najwyższy ważności referendum. Istotną rzecz zauważa jednak Bogusław Banaszak - „wiązący charakter woli suwerena nie jest absolutny”²⁸. Co to oznacza dla obywateli? Otóż nawet jeśli podejmą w bezpośrednim głosowaniu jakąś decyzję, a ustawodawca spełni ich wolę, nic nie stoi na przeszkodzie, żeby po kilku miesiącach „decyzję narodu” zmienić inną ustawą zwykłą. Niestety pewna ułomność tego systemu i brak środków przeciwdziałających czynom nieetycznym z obywatelskiego punktu widzenia jest tutaj problemem. Prawo na mocy ustawy zmieniającej bez problemu wejdzie w życie, a członkowie spo-

²⁷ L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 13.

²⁸ B. Banaszak, *Rola referendum w społeczeństwie obywatelskim* [w:] J. Bichlarz, J. Boć (red.), *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009, s. 73.

łączeństwa będą musieli się do niego stosować, mimo że ich decyzje mogły być inne²⁹. Jedynym sposobem, w jaki będą mogli oni rozliczyć rządzących, którzy nieuszanowali ich decyzji, będą wyłącznie kolejne wybory. Możemy jedynie liczyć, że władza będzie je respektowała.

Pierwszą istotną kwestią odróżniającą to referendum od poprzedniego jest fakt, że dotyczy spraw już uregulowanych, jedynie poddanych do zatwierdzenia obywatelom – suwerenowi. Zgodnie z artykułem 90. ust. 1. Konstytucji „Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”³⁰. W Konstytucji określono, iż takie umowy może zawierać Prezes Rady Ministrów. Po złożeniu podpisu pod takim dokumentem zawiadamia on Marszałka Sejmu, przekazując tekst umowy oraz wszystkie załączniki. Na posiedzeniu Sejmu, w drodze uchwały, bezwzględną liczbą głosów przy obecności przynajmniej połowy liczby posłów, podejmowana jest decyzja o trybie wyrażenia zgody na ratyfikację³¹. Decyzje mogą być dwie. Albo o ratyfikacji w drodze głosowania w parlamencie³², albo poprzez zorganizowanie referendum ogólnokrajowego. „Wynik refe-

²⁹ *Ibidem*, s. 75.

³⁰ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., op. cit.*

³¹ K. Leszczeńska, *Referendum i obywatelska inicjatywa ustawodawcza w Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] B. Marczevska-Rytko (red.), *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, Lublin 2010, s. 152.

³² Zarówno Sejm i Senat większością 2/3 głosów przy udziale co najmniej połowy ustawowej liczby posłów/senatorów.

rendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy [...], jest wiążący, jeżeli wzięta w nim udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania [...] Jeżeli wynik referendum jest wiążący, a większość głosów ważnych oddano za odpowiedź pozytywną, Prezydent Rzeczypospolitej uzyskuje zgodę na ratyfikację umowy. [...] Jeżeli wynik referendum jest wiążący, a większość głosów ważnych oddano za odpowiedź negatywną, Prezydent Rzeczypospolitej nie uzyskuje zgody na ratyfikację umowy. [...] Jeżeli wynik referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej jest niewiążący, Sejm może ponownie podjąć uchwałę w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację tej umowy”³³. Należy zwrócić uwagę na fakt, że gdy społeczeństwo nie wiąże się ze swojego uprawnienia to nie oznacza jednoznacznie, że nie wyraża zgody na ratyfikację. Brak spełnienia warunku minimalnej liczby głosujących powoduje powrót kwestii do Sejmu i ponowne podjęcie uchwały o sposobie ratyfikacji. Gdy referendum w sprawie ratyfikacji jest wiążące decyzja podjęta przez większość obywateli jest ostateczna.

Ustawodawca w Konstytucji RP z 1997 roku umieścił także przepisy dotyczące referendum konstytucyjnego. Znalazły one miejsce w rozdziale XII dotyczącym zasad zmiany Konstytucji. Według artykułu 235 ust. 6. jedynie 92 posłów, Senat lub Prezydent mogą żądać w terminie 45 dni od momentu uchwalenia ustawy przez Senat przeprowadzenia referendum dotyczącego zmian w rozdziałach: I (dotyczącym

³³ Ustawa z 14 marca 2003 roku o referendum ogólnokrajowym, *op.cit.*

podstawowych zasad ustrojowych), II (mówiących o wolnościach, prawach i obowiązkach człowieka i obywatela) oraz XII (zmiana konstytucji). Wniosek przedstawiany jest Marszałkowi Sejmu, który to w okresie 60 dni zarządza przeprowadzenie referendum. Warto zauważyć, że nawet w tak ważnych sprawach jak te wymienione, decyzję o referendum podejmuje elita polityczna, a nie obywatele, których zmiany będą dotyczyć³⁴. Samo złożenie wniosku jednak zmusza Marszałka do zarządzenia referendum. Nie musi on wniosku poddawać pod głosowanie. Jest to istotne przede wszystkim z punktu widzenia opozycji i mniejszości. Zgodnie z artykułem 79 ustawy wynik referendum jest wiążący, gdy opowie się za daną kwestią co najmniej połowa biorących w nim udział. Nie ma zatem tutaj kryterium minimalnej liczby głosujących. Każde takie głosowanie zaczyna się od słów: „Czy jesteś za przyjęciem zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., dokonanej ustawą z dnia ... (tytuł ustawy)?”³⁵. Prezydent ma obowiązek podpisać przyjętą w referendum ustawę w ciągu 21 dni.

Referendum ogólnokrajowe według artykułu 2. ustawy polega na „udzieleniu na urzędowej karcie do głosowania pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytanie albo pytania lub na dokonaniu wyboru między zaproponowanymi wariantami rozwiązań”³⁶. Prawo do głosowania, oraz składania podpisów pod obywatelskim wnioskiem, mają

³⁴ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., op. cit.*

³⁵ *Ustawa z 14 marca 2003 roku o referendum ogólnokrajowym, op. cit.*

³⁶ *Ibidem.*

obywatele, którzy ukończyli 18 lat oraz posiadają pełnię praw wyborczych. Głosowanie odbywa się w dzień wolny od pracy i może być rozłożone na dwa dni. Przeciwko ważności referendum, w związku z naruszeniem przepisów dotyczących referendum, albo popełnieniu przestępstwa wobec jego, może być wniesiony protest do Sądu Najwyższego w ciągu siedmiu dni od dnia głosowania. W ciągu 14 SN rozstrzyga o ważności głosowania.

Brak obligatoryjnego referendum stanowi pewne ograniczenie instytucji referendum ogólnokrajowego. Nie ma bowiem żadnych wątpliwości, że w każdym z przypadków trzeba liczyć na dobrą wolę rządzących i na to, że będą oni działali w zgodzie z zasadami demokratycznymi, gdzie „głos ludu” się liczy. Twórcy obecnej ustawy zasadniczej zachowali się dojrzałe i zaufali elitom politycznym oraz narodowi, z przekonaniem, że mimo bardzo krótkiego demokratycznego doświadczenia będą oni w stanie z dojrzałością i poważaniem moralnych zasad zaakceptować decyzje referendalna.

Instytucje demokracji bezpośredniej pozwalają obywatelom, w świecie demokracji przedstawicielskiej, na uczestnictwo w podejmowaniu kluczowych decyzji. Zaangażowanie w politykę umacnia również więzi społeczne i prowadzi do zwiększenia odpowiedzialności za państwo przez obywateli. Polskie rozwiązania odpowiadają standardom międzynarodowym i zawierają szczegółowe regulacje, co pozwala na ich praktyczne wykorzystanie.