

**Krzysztof Skotnicki**

Uniwersytet Łódzki

kskotnicki@wpia.uni.lodz.pl

ORCID: 0000-0002-9428-2103

<https://doi.org/10.26881/gsp.2023.2.02>

## **Instytucje sprawowania władzy przez suwerena w świetle Konstytucji RP z 1997 r.**

**1.** Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>1</sup> stanowi w art. 4 ust. 1, że władza w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu, zaś w ust. 2 konkretyzuje, że Naród sprawuje ją przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. „Suwerenność Narodu tym samym trwa cały czas i nie wyczerpuje się w całości w demokratycznym akcie wyborczym, co można by wywodzić z ewentualnego zapisu o »pochodzeniu władzy od Narodu«<sup>2</sup>. W doktrynie zwraca się ponadto uwagę na treść art. 2 Konstytucji, zgodnie z którym Rzeczpospolita jest państwem demokratycznym (*demos + kratos*), a więc państwem, w którym rządzi lud (Naród)<sup>3</sup>. Jest to władza pierwotna, prawnie nieograniczona, niezależna, niepodzielna i niezbywalna, która trwa permanentnie. Celem opracowania jest odpowiedź na pytanie, jakimi konkretnymi instrumentami w świetle Konstytucji dysponuje suweren, sprawując władzę, w jaki sposób może on decydować o swoich sprawach i sprawach państwa, a w konsekwencji, czy jest to władza realna czy bardziej pewna (polityczna) deklaracja, która niekoniecznie ma odzwierciedlenie w prawach należących do Narodu, gdyż nie są one znaczące.

**2.** Jak już wskazałem, Konstytucja ustanawia dwa sposoby sprawowania władzy – pośredni (przedstawicielstwo) i bezpośredni. Dla czynionych wywodów niezbędne jest zwrócenie uwagi, że w doktrynie istnieje spór, czy są one sobie równe, czy też przedstawicielstwo ma znaczenie istotniejsze, dominujące<sup>4</sup>. Kolejność ich wymienienia nie wydaje się jednak przypadkowa. Warunki współczesnego państwa, jego rozległe terytorium i liczba ludności, a także zakres zadań państwa i ich złożoność zrozumieliśmy czyjni rozwiązaniem, w którym podstawowym sposobem sprawowania władzy i dlatego wymienionym jako pierwszy jest przedstawicielstwo (reprezentacja polityczna). Ważne

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja lub Konstytucja RP).

<sup>2</sup> Zob. W. Kraluk, *O rozumieniu i regulacji normatywnej demokracji bezpośredniej w nowej Konstytucji*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, nr 3, s. 24.

<sup>3</sup> Zob. *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, wyd. 14, Toruń 2013, s. 83.

<sup>4</sup> Zob. omówienie K. Grajewskiego, *Jeszcze raz o referendum przedkonstytucyjnym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 2, s. 50 i nn.

jest natomiast to, że bezpośredni sposób sprawowania władzy został również wymieniony, ponieważ można podawać przykłady regulacji konstytucyjnych, które tego nie przewidywały bądź nie przewidują<sup>5</sup>. W przypadku jego ustanowienia w Konstytucji oznacza to, że suweren ma prawo bezpośrednio sprawować władzę, wykorzystując w tym celu przewidziane prawem instytucje, w tym przede wszystkim referendum oraz obywatelską inicjatywę prawodawczą.

W doktrynie w istniejącym sporze o relacje demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej wydaje się przeważać pogląd, iż nie można mówić o ich równości, że demokracja bezpośrednia ma jedynie charakter subsydiarny w stosunku do demokracji przedstawicielskiej<sup>6</sup>. Opowiadający się za nim autorzy podkreślają kolejność ich wymienienia, uważają bowiem, że nie jest ona przypadkowa. Wskazanie przedstawicielstwa jako pierwszego wynika z faktu, że we współczesnym państwie, przy jego rozległym terytorium, liczbie ludności, jak i zadaniach, które na nim spoczywają, oraz ich złożoności nie ma możliwości podejmowania decyzji we wszystkich czy nawet tylko w bardzo ważnych kwestiach przez ogół osób tworzących suwerena. Dlatego czyni to jego reprezentacja polityczna, zaś bezpośredni sposób sprawowania władzy jest jedynie jej uzupełnieniem. W tym duchu wypowiadał się również Trybunał Konstytucyjny<sup>7</sup>. W literaturze przedmiotu podnosi się jednak, że teza ta nie jest uprawniona, a wskazanie w art. 4 ust. 2 demokracji bezpośredniej po użyciu spójnika „lub” absolutnie nie jest argumentem na rzecz twierdzenia, że ma ona charakter pomocniczy, a tym bardziej drugoplanowy<sup>8</sup>. Formy demokracji przedstawicielskiej i demokracji bezpośredniej są prawnie równorzędne<sup>9</sup>.

Należy pamiętać, że jednolicie nie jest też rozumiane pojęcie demokracji bezpośredniej oraz że jest ono wyjaśniane przede wszystkim poprzez wyliczanie instytucji przysługujących suwerenowi w sprawowaniu władzy<sup>10</sup>. Jestem przeciwny wąskiemu rozumieniu demokracji bezpośredniej i ograniczaniu jej wyłącznie do instytucji referendum<sup>11</sup>. Podzielam te głosy, które za instrumenty demokracji bezpośredniej uznają również plebiscyt, obywatelską inicjatywę konstytucyjną i ustawodawczą, zgromadzenie ludowe, weto ludowe i konsultacje społeczne<sup>12</sup>. Rozbudowywaniu tego katalogu niewątpliwie sprzyjają nowe technologie usprawniające proces podejmowania

<sup>5</sup> Tak było np. w Polsce do 1987 r. i tak jest nadal w Republice Czeskiej.

<sup>6</sup> Anna Rytel-Warzocha uważa nawet, że istnieje co do tego zgoda tak w doktrynie, jak i w orzecznictwie. Zob. A. Rytel-Warzocha, *Zasada demokracji bezpośredniej na tle poglądów nauki prawa konstytucyjnego i praktyki ustrojowej 25 lat obowiązywania Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10, s. 57–58.

<sup>7</sup> Zob. np. wyrok TK z dnia 27 maja 2003 r., K 11/03, OTK-A 2003, nr 5, poz. 43.

<sup>8</sup> Zob. G. Kryszewski, *Referendum jako instytucja demokracji bezpośredniej*, Białystok 2020, s. 38 i przywołana tam literatura.

<sup>9</sup> Zob. A. Szmyt, *Normatywny wyraz idei demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej w Konstytucji z 1997 roku*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2009, nr 1, s. 302–303.

<sup>10</sup> Szerzej zob. A. Rytel-Warzocha, *Zasada demokracji bezpośredniej*, s. 55–57.

<sup>11</sup> P. Uziębło, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 4, 125*, Warszawa 2021, s. 99.

<sup>12</sup> K. Skotnicki, *Formy demokracji bezpośredniej* [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, wyd. 6, Warszawa 2020, s. 121–122. Podobnie P. Tuleja, *Uwaga do art. 4* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 39.

decyzji, co sprawia, że do instytucji demokracji bezpośredniej zaliczane są również: wysłuchanie publiczne, budżet obywatelski, procedury sondażowe, panele obywatelskie, konferencje obywatelskie i inne, które prowadzą do powstania demokracji partycypacyjnej<sup>13</sup>. Należy przy tym zwrócić uwagę, że tylko referendum prowadzi do rozstrzygnięcia o charakterze merytorycznym, natomiast inne instytucje rodzą skutki tylko w aspekcie proceduralnym<sup>14</sup>. W przedstawionej tu analizie ograniczę się do omówienia tylko niektórych z instytucji demokracji bezpośredniej. Głównym kryterium wyróżnienia jest ich konstytucyjne umocowanie; z uwagi na ich rolę określane są one także jako główne formy demokracji bezpośredniej<sup>15</sup>.

W rozważaniach pragnę również zwrócić uwagę na problem udziału suwerena (jego przedstawicieli) w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, co chyba niesłusznie jest na ogół pomijane w dywagacjach na temat sprawowania władzy przez suwerena.

**3. Naród, jako suweren, czyli zgodnie z *Wstępem* do Konstytucji „wszyscy obywatele”, przede wszystkim dokonuje wyboru składu Sejmu i Senatu oraz Prezydenta RP. Konstytucja w art. 62 ust. 1 stanowi, że czynne prawo wyborcze, jak i prawo udziału w referendum należą do obywateli polskich, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 18 lat, natomiast w art. 62 ust. 2 pozbawia tego prawa osoby, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych lub wyborczych. Są to zatem cenzusy: obywatelstwa, wieku, pełnej zdolności do czynności prawnych oraz pełni praw publicznych. O ile w momencie uchwalania Konstytucji w 1997 r. można było uznać, że regulacja ta nie budzi zastrzeżeń, to po 25 latach jej obowiązywania powstaje pytanie, czy odpowiada ona współczesnym standardom<sup>16</sup>.**

I z tego punktu widzenia wątpliwości nie budzi jedynie pierwszy z tych cenzusów, a więc cenzus obywatelstwa. Jest bowiem zrozumiałe, że najważniejsze organy państwowe powinny wybierać wyłącznie osoby, które są obywatelami tego państwa. Osoby bez takiego obywatelstwa, a więc obywatele innych państw czy bezpaństwowcy nie należą do Narodu, nie są zatem suwerenem w państwie, stąd czynne prawo wyborcze powinni oni posiadać jedynie w przypadku organów samorządu terytorialnego i to raczej wyłącznie na poziomie gminy.

Od ponad 20 lat na świecie toczy się natomiast dyskusja na temat wieku wyborczego – coraz częstszym zjawiskiem są m.in. propozycje, aby czynne prawo wyborcze przysługiwało osobom, które nie ukończyły jeszcze 18 roku życia. Przykładowo w Austrii i Estonii prawo do głosowania w wyborach mają osoby, które ukończyły

<sup>13</sup> M. Jabłoński, *Instytucje demokracji bezpośredniej* [w:] R. Balicki, M. Bernaczyk, O. Hałub-Kowalczyk, M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, M. Kłopocka-Jasińska, A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, A. Śledzińska-Simon, J. Węgrzyn, K. Wygoda, *Konstytucja i prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2021, s. 313.

<sup>14</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 9, Warszawa 2022, s. 71.

<sup>15</sup> M. Granat, *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, wyd. 10, Warszawa 2021, s. 326.

<sup>16</sup> Szerzej zob. K. Skotnicki, *Spojrzenie na konstytucyjną regulację prawa wyborczego po dwudziestu pięciu latach jej obowiązywania*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10, s. 124–139.

16 lat<sup>17</sup>. Jestem wprawdzie dosyć sceptyczny wobec takich rozwiązań czy wręcz im przeciwny, uważam jednak, że jest to problem, który stanie przed ustrojodawcą i to wcale nie w tak odległym czasie.

Znacznie poważniejszym problemem jest automatyzm w pozbawianiu praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych. O ile jest on jeszcze zrozumiały w przypadku osób całkowicie pozbawionych zdolności do czynności prawnych, to w przypadku osób pozbawionych jej tylko częściowo rodzi wątpliwości. Przede wszystkim należy stwierdzić, że rozeznanie z ich strony w sprawach publicznych nie musi być wcale gorsze od innych osób, które posiadają czynne prawo wyborcze<sup>18</sup>. Na konieczność indywidualnego podejścia do posiadania przez osoby częściowo ubezwłasnowolnione praw wyborczych wskazuje też Europejski Trybunał Praw Człowieka, który uczynił to w wyroku z dnia 6 października 2005 r. w sprawie *Hirst przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* i przede wszystkim w wyroku z dnia 20 maja 2010 r. w sprawie *Alajos Kiss przeciwko Węgrom*, w którym uznał, że taki automatyzm jest niezgodny z art. 3 Protokołu nr 1 do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>19</sup> i jest nieuzasadnioną dyskryminacją wyłączającą takie osoby z możliwości wyboru swoich przedstawicieli<sup>20</sup>.

Za niewłaściwą uznawana jest również konstytucyjna regulacja pozbawienia praw wyborczych osób pozbawionych praw publicznych. Krytyce poddana jest obowiązująca prawno-karna ochrona wyborów i referendum, która została przyjęta bez analizy zjawiska przestępczości wyborczej<sup>21</sup>. Stąd powstaje pytanie, czy w Konstytucji nie powinny być wprost wskazane przestępstwa, których konsekwencją powinna być orzekana nie tylko kara pozbawienia wolności, ale również środek karny pozbawienia praw publicznych<sup>22</sup>.

Należy też się zastanowić, czy Konstytucja w wystarczającym stopniu doprecyzowuje zasady prawa wyborczego i procedurę wyborczą, w tym zwłaszcza system wyborczy (w wąskim znaczeniu), a zwłaszcza czy podział na okręgi wyborcze przekłada się w należyty sposób na odzwierciedlenie woli wyborców wyrażonej w akcie głosowania. Jest to odrębny obszerny problem, który w tym opracowaniu jedynie sygnalizuję. Niewątpliwie jest to przy tym materia konstytucyjna, której przekazanie do regulacji

<sup>17</sup> A. Żukowski, *Wiek a czynne prawo wyborcze na świecie: przeszłość, teraźniejszość, przyszłość* [w:] *Prawo, państwo, polityka. Monografia dedykowana Profesorowi Markowi Żmigrodzkiemu*, red. A. Michalczuk-Wliżło, M. Podolak, Lublin 2022, s. 556–560.

<sup>18</sup> K. Kurowski, *Prawa wyborcze osób niepełnosprawnych – zagadnienia teorii i praktyki*, „Studia Wyborcze” 2011, t. 11, s. 33.

<sup>19</sup> A. Bodnar, *Zmiana konstytucji jako konsekwencja wykonania wyroku ETPCz z 20.05.2010 r. w sprawie Alajos Kiss v. Węgry*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2010, nr 10, s. 38 i nn.; R. Rybski, *Konstytucyjny status osób ubezwłasnowolnionych*, Warszawa 2015, s. 135 i nn.

<sup>20</sup> M. Rulka, *Głosa do wyroku ETPCz z dnia 20 maja 2010 r.*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 12, s. 119.

<sup>21</sup> D. Wąsik, *Zakres penalizacji wybranych czynów zabronionych w polskim Kodeksie wyborczym* [w:] *Wyzwania współczesnego prawa wyborczego*, red. A. Pyrzyńska, P. Rażny, J. Wojciechowska, R. Zych, Toruń 2014, s. 232.

<sup>22</sup> W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, *Uwaga 11 do art. 62* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, wyd. 2, Warszawa 2016, s. 526.

ustawowej jest błędem ustrojodawcy pozostawiającym ustawodawcy zbyt dużą swobodę w kształtowaniu sposobu przeliczania głosów na mandaty<sup>23</sup>.

**4.** Instytucja referendum ogólnokrajowego jest uregulowana w Konstytucji w trzech miejscach. Artykuł 90 ust. 3 stanowi o referendum jako jednym ze sposobów ratyfikacji umów międzynarodowych przekazujących organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu niektóre kompetencje polskich organów władzy publicznej, art. 125 o referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa oraz art. 235 ust. 6 o referendum w sprawie ustawy zmieniającej niektóre postanowienia Konstytucji; ponadto w art. 228 ust. 7 jest mowa o tym, że referendum nie może być przeprowadzone w okresie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu. Pierwsze z tych referendów zarządza Sejm (art. 90 ust. 3 i 4 Konstytucji), drugie – Sejm (z własnej inicjatywy, na wniosek Senatu, Rady Ministrów lub grupy 500 tys. obywateli mających prawo udziału w referendum<sup>24</sup> – art. 125 ust. 2 Konstytucji oraz art. 61 ust. 1 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym<sup>25</sup>), zaś trzecie – Marszałek Sejmu (art. 235 ust. 6 Konstytucji). Wynika z tego, że obywatele nie mogą zainicjować referendum, którego przeprowadzenie będzie obligatoryjne. Rozwiązanie to jest w pełni zasadnie krytykowane i wskazuje się, że taką inicjatywę należy raczej traktować jako swoistego rodzaju prawo petycji<sup>26</sup>, ponieważ trud zebrania 500 tys. podpisów pójdzie na marne, jeżeli względy polityczne przeważą za tym, żeby ono się nie odbyło<sup>27</sup>. Bardzo wyraźnie było to widoczne w 2012 r., kiedy zebrano około 1,4 mln podpisów pod wnioskiem o przeprowadzenie referendum w sprawie cofnięcia reformy emerytalnej, czy w 2014 r., kiedy pod wnioskiem w sprawie przyszłości Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe” i polskiej ziemi zebrano około 2,5 mln podpisów. Sejm odrzucił tę inicjatywę, jak i siedem innych, które były przedłożone w czasie obowiązywania Konstytucji z 1997 r. Rząd, czy formalnie większość parlamentarna, godzą się na przeprowadzenie referendum tylko wówczas, gdy jego spodziewany wynik będzie dla nich korzystny<sup>28</sup>. Dlatego zasadne wydaje się rozważenie, czy w przypadku zebrania większej liczby podpisów, np. 1 mln czy 1,5 mln bądź 5% wyborców, nie powinien istnieć obowiązek zarządzenia referendum, oczywiście pod warunkiem, że jest ono prawnie dopuszczalne. Byłby to najpełniejszy wyraz

<sup>23</sup> K. Skotnicki, *Spojrzenie na konstytucyjną regulację prawa wyborczego...*, s. 130–133.

<sup>24</sup> Są to obywatele polscy, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 18 lat, którzy nie są prawomocnym orzeczeniem sądu pozbawieni praw publicznych, praw wyborczych lub ubezwłasnowolnieni; tym samym w pełni aktualne pozostają poczynione wyżej uwagi odnośnie do czynnego prawa wyborczego.

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 851).

<sup>26</sup> A. Rytel-Warzocho, *Zasada demokracji bezpośredniej...*, s. 62–63 i przywołana tam literatura.

<sup>27</sup> Obowiązek przeprowadzenia referendum istnieje np. na Łotwie, jeżeli co najmniej jedna dziesiąta wyborców wystąpi o jego ogłoszenie w sprawie odwołania Saeimy (art. 14 Konstytucji Republiki Łotewskiej). Zob. *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011.

<sup>28</sup> G. Kryszewski, *Ogólnokrajowe referendum inicjowane przez obywateli a polskie prawo referendalne*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 4, s. 428–429.

tw. inicjatywy obywatelskiej, czyli inicjowania przez obywateli – jako suwerena – mechanizmów demokracji bezpośredniej<sup>29</sup>.

Co do zasady referenda są fakultatywne, a jedyny wyjątek ma miejsce w przypadku uchwalenia ustawy o zmianie Konstytucji, jeżeli dotyczy ona przepisów rozdziału I, II lub XII i zażądają tego podmioty posiadające prawo inicjatywy przedłożenia projektu takiej ustawy (art. 235 ust. 6 Konstytucji), wśród których nie ma obywateli. Tym samym rozwiązanie to „marginalizuje wpływ obywateli na prowadzone reformy ustrojowe, a także uzależnia ich udział od dobrej woli podmiotów dysponujących prawem inicjatywy konstytucyjnej”<sup>30</sup>.

Referendum jest zatem instytucją, która służy organom państwa i politykom, a tylko w niewielkim zakresie społeczeństwu, co szczególnie wyraźnie było widoczne – o czym szerzej piszę dalej – w 2015 i 2018 r.

Dla instytucji referendum szczególne znaczenie ma art. 125, będący jedynym w odrębnym tytule „Referendum” w rozdziale IV Konstytucji „Sejm i Senat”. Jego umiejscowienie musi dziwić, jednak nie to jest najistotniejsze w niniejszych rozważaniach. Jak już podkreślałem, jest to jedyne referendum, które może być zainicjowane przez obywateli, nie wynika to jednak z Konstytucji, lecz z ustawy o referendum ogólnokrajowym, a więc tym samym ustawą może być obywatelom odebrane. Niewątpliwie obniża to znaczenie suwerena jako podmiotu sprawującego władzę.

Referendum z art. 125 może być przeprowadzone „w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa”. Jest to pojęcie, które trudno uznać za precyzyjne. W literaturze przedmiotu bywa ono traktowane jako klauzula generalna<sup>31</sup>. Kryterium to jest bardzo trudne do zobiektywizowania<sup>32</sup>, nie ulega jednak wątpliwości, że takie referendum nie może być zarządzane w każdej sprawie i musi dotyczyć całego państwa, a nie jego części, oraz ogółu społeczeństwa, a nie jakiejś grupy czy konkretnego środowiska. Przedmiotem referendum nie może być bezpośrednio podjęcie konkretnego aktu czy decyzji, lecz jedynie wskazanie kierunku rozstrzygnięcia. Z punktu widzenia przedmiotu tego opracowania istotne jest również to, że obywatele nie mogą inicjować referendum w każdej sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa, ponieważ ustawa o referendum ogólnokrajowym wyłącza w art. 63 ust. 2 taką możliwość w sprawach dotyczących: wydatków i dochodów, w szczególności podatków oraz innych danin publicznych, obronności państwa i amnestii. W praktyce pojawiło się też pytanie, czy obywatele mają prawo inicjowania referendum, którego przedmiotem są kwestie ustrojowe. Doktryna, jak i praktyka nie są w tym względzie zgodne. W piśmiennictwie z jednej strony wskazuje się, że jedyne referendum w sprawach ustrojowych przewidziane jest

<sup>29</sup> Tamże i przywołana tam literatura.

<sup>30</sup> Zob. R. Grabowski, *Zróżnicowanie trybu zmiany jako kryterium klasyfikacji konstytucji współczesnych państw europejskich*, Rzeszów 2013, s. 213.

<sup>31</sup> P. Winczorek, *Kilka uwag o polskich referendach*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, z. 2, s. 149.

<sup>32</sup> K. Skotnicki, *Opinia dotycząca wniosku obywatelskiego o podjęcie przez Sejm uchwały przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w sprawie zmian w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3, s. 113.



w art. 235 ust. 6 Konstytucji, z drugiej zaś strony akcentuje się, co twierdzą od dawna, że trudno znaleźć sprawę o bardziej szczególnym znaczeniu dla państwa niż kwestia ustrojowa<sup>33</sup>. W praktyce w 2004 r. obywatelski wniosek referendalny nie został wniesiony pod obrady Sejmu z uwagi na istotne zastrzeżenia dotyczące dopuszczalności jego zarządzenia (proponowane pytania dotyczyły: likwidacji Senatu, zniesienia immunitetów parlamentarnych, zmniejszenia o połowę liczby posłów oraz odejścia od wyborów proporcjonalnych na rzecz wyborów w okręgach jednomandatowych). Natomiast w 2015 r. w przypadku prezydenckiego wniosku o zarządzenie referendum w sprawie wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych Senat, pomimo takich samych wątpliwości jak jedenaście lat wcześniej, wyraził zgodę na jego przeprowadzenie<sup>34</sup>. W tym drugim przypadku bieżące sprawy polityczne i chęć wsparcia Prezydenta ubiegającego się o reelekcję niewątpliwie przysłoniły racje prawne, gdyż referendum to budziło istotne zastrzeżenia przedstawicieli doktryny<sup>35</sup>.

Przykłady inicjatyw odnośnie do zarządzenia referendum w 2004, 2012 i 2015 r. bardzo wyraźnie pokazują kolejną słabość polskiego prawa referendalnego, a mianowicie to, że ocena proponowanego przedmiotu referendum jest wyłącznie polityczna (większości parlamentarnej), a nie merytoryczna<sup>36</sup>. Konstytucja, jak i ustawa o referendum ogólnokrajowym nie dopuszczają bowiem do badania pytań referendalnych z punktu widzenia dopuszczalności i zgodności z postanowieniami ustawy zasadniczej przez niezależny organ<sup>37</sup>; w Ukrainie jest to kompetencja sądu konstytucyjnego. W pełni podzielam pogląd, iż powinna być to obligatoryjna ocena prewencyjna dokonywana przez Trybunał Konstytucyjny<sup>38</sup>. A tak w 2012 r. inicjatywa referendum została odrzucona ze względów politycznych w sytuacji, w której dotyczyła ona obowiązkowej daniny publicznej (składki na ubezpieczenie społeczne), czyli była prawnie niedopuszczalna.

Omawiając referendum ogólnokrajowe, należy również wspomnieć, że nie zostało precyzyjnie uregulowane, jakie są konsekwencje jego wiążącego wyniku. Ustawa o referendum ogólnokrajowym w art. 67 stanowi bowiem: „Właściwe organy państwowe podejmą niezwłocznie czynności w celu realizacji wiążącego wyniku referendum zgodnie z jego rozstrzygnięciem przez wydanie aktów normatywnych bądź podjęcie innych decyzji, nie później jednak niż w terminie 60 dni od dnia ogłoszenia uchwały Sądu Najwyższego o ważności referendum w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej

<sup>33</sup> Szczegółowe omówienie tej dyskusji można znaleźć m.in. w: G. Kryszewski, *Referendum...*, s. 113 i nn., a zwłaszcza P. Uziębło, *Komentarz do Konstytucji RP...*, s. 148 i nn.

<sup>34</sup> A. Rytel-Warzocho, *Zasada demokracji bezpośredniej...*, s. 63–64.

<sup>35</sup> Zob. R. Piotrowski, *Konstytucja i referendum* [w:] *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia i 45-lecia pracy naukowej Profesora Andrzeja Szymyta*, red. A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M.M. Wiszowaty, Gdańsk 2020, s. 235.

<sup>36</sup> Zob. np. G. Kryszewski, *Referendum...*, s. 116.

<sup>37</sup> A. Rytel-Warzocho, *Zasada demokracji bezpośredniej...*, s. 64.

<sup>38</sup> M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001, s. 130; A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, *Kilka uwag o referendum ogólnokrajowym (wnioski de lege ferenda w oparciu o doświadczenia referendum z 2015 r.)* [w:] *Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkiwicz, B. Banaszak, Warszawa 2016, s. 84.

Polskiej". Trudno zatem określić, na kim spoczywa ten ustawowy obowiązek, a tym samym nie można uznać, że istnieje należyte zabezpieczenie realizacji woli suwerena<sup>39</sup>.

Wszystko to sprawia, że referendum niestety nie jest efektywną instytucją sprawowania władzy przez Naród. Wynika to z tego, iż istnieje obawa polityków, że to nie oni będą podejmować wiążące decyzje. Dlatego w czasie obowiązywania Konstytucji nigdy o przeprowadzenie referendum nie wniosowała Rada Ministrów, na trzy inicjatywy Prezydenta tylko raz Senat wyraził zgodę na jego przeprowadzenie, zaś wszystkie siedem inicjatyw obywateli nie znalazło akceptacji Sejmu. Pomijam w tym przypadku referendum w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, gdyż było ono politycznie wymuszone przez Unię. Stąd istniejąca sytuacja prawna i rzeczywistość polityczna muszą rodzić dystans obywateli do instytucji referendum.

**5.** W moim przekonaniu w Polsce mocno ułomną jest również konstytucyjna regulacja obywatelskiej inicjatywy stanowienia ustaw. Należy przypomnieć, że po raz pierwszy prawo inicjowania projektu aktu prawnego obowiązującego w całym państwie zostało u nas wprowadzone ustawą konstytucyjną z dnia 22 kwietnia 1994 r. o zmianie ustawy o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>40</sup>. Ustanowiła ona możliwość zgłoszenia obywatelskiego projektu Konstytucji, co wymagało poparcia go podpisami co najmniej 500 tys. obywateli polskich posiadających czynne prawo wyborcze w wyborach do Sejmu. W praktyce został zgłoszony tylko jeden taki projekt<sup>41</sup>. W Konstytucji z 1997 r. rozwiązanie to nie zostało jednak utrzymane, co dziwi, skoro bowiem obywatele mieli prawo przedkładać projekt Konstytucji, to powinni je zachować, a przynajmniej móc wystąpić z inicjatywą projektu ustawy o zmianie Konstytucji. Zamiast tego pojawiła się natomiast instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, z którą może wystąpić grupa co najmniej 100 tys. obywateli mających prawo wybierania do Sejmu (art. 118 ust. 2 Konstytucji). W piśmiennictwie zwrócono uwagę, że „jest to trudne do akceptacji z uwagi na odrębność i osobliwość »władzy« ustrojodawczej, bliższej [...] narodowi jako piastunowi zwierzchniej, czyli suwerennej władzy państwowej, aniżeli »zwykła« władza ustawodawcza”<sup>42</sup>. Można również podać liczne przykłady państw, w których istnieje prawo obywatelskiej inicjatywy konstytucyjnej (Austria, Białoruś, Czarnogóra, Liechtenstein, Litwa, Łotwa, Macedonia, Mołdawia, Rumunia, San Marino, Serbia, Słowenia, Szwajcaria, Włochy). Jest przy tym zrozumiałe, że istnieje olbrzymie zróżnicowanie odnośnie do liczby wymaganych w takim przypadku podpisów, procedury ich zbierania czy weryfikacji. Dlatego zasadny wydaje się postulat ustanowienia w Polsce tej instytucji, gdyż w ten sposób suweren mógłby

<sup>39</sup> A. Rytel-Warzocho, *Zasada demokracji bezpośredniej...*, s. 65.

<sup>40</sup> Ustawa konstytucyjna z dnia 22 kwietnia 1994 r. o zmianie ustawy o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 61, poz. 251).

<sup>41</sup> Prace nad tym projektem były koordynowane przez NSZZ „Solidarność”, zebrano pod nim ponad 960 tys. podpisów. Zob. A.K. Piasecki, *Inicjatywa obywatelska w praktyce politycznej III RP*, „Państwo i Społeczeństwo” 2010, nr 2, s. 90.

<sup>42</sup> Zob. W. Sokolewicz, *Uwaga 14 do art. 235 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2001.



pełniej uczestniczyć w sprawowaniu władzy. Rozważenia wymagałaby natomiast kwestia wskazania jądra Konstytucji, w przypadku którego możliwość występowania z taką inicjatywą byłaby wykluczona.

Rozwinięciem regulacji konstytucyjnej odnośnie do obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej jest ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli<sup>43</sup>. Instytucja ta, jak i jej regulacja konstytucyjna i ustawowa jest stosunkowo szeroko omówiona w polskiej literaturze przedmiotu<sup>44</sup>. Mamy również bogate doświadczenia wynikające z funkcjonowania tej instytucji w praktyce, które pokazują, że tylko części komitetów inicjatywy ustawodawczej udaje się zebrać wymaganą liczbę podpisów, że Sejm zwleka z rozpatrywaniem takich inicjatyw (przykładowo w kadencji 2015–2019 nie uchwalono żadnej ustawy zainicjowanej przez obywateli), a w przypadku uchwalenia zainicjowanej w ten sposób ustawy jej treść często mocno odbiega od złożonego projektu. Ramy opracowania nie pozwalają na szczegółowe odniesienie się do tych wszystkich kwestii, stąd zwrócę uwagę jedynie na problemy najbardziej kontrowersyjne i propozycje ich rozwiązania<sup>45</sup>.

Rozważenia wymaga wyraźne wyłączenie materii, która nie powinna być przedmiotem obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Obecna regulacja zawarta w art. 3 przywołanej wyżej ustawy jest wprawdzie poprawna z legislacyjnego punktu widzenia, nie wydaje się jednak, aby była czytelna dla obywateli. Złagodzenia wymagają też wymogi formalne stawiane takim projektom. Spośród najważniejszych propozycji należy wskazać zwolnienie z obowiązku przeprowadzania odnośnie do nich konsultacji (powinno to zostać scedowane na Marszałka Sejmu)<sup>46</sup>. Wiele zmian powinno nastąpić w przypadku zbierania podpisów. Powinna być dopuszczona możliwość czynienia tego drogą elektroniczną, ale przede wszystkim zasadne wydaje się wydłużenie ich zbierania co najmniej do 6 miesięcy. Doświadczenia z funkcjonowania tej instytucji skłaniają również do rozważenia wymogu zróżnicowania terytorialnego poparcia dla projektu (np. w połowie województw z określeniem minimalnej liczby podpisów w każdym z nich), aby mieć pewność, że nie jest to jedynie inicjatywa regionalna. Można się nawet zastanawiać, czy powinna to być inicjatywa sformułowana, czy wystarczy jedynie wskazanie kierunku proponowanego rozwiązania. Regulacji wymaga też kwestia prowadzenia kampanii promocyjnej – wzorem mogą być tu przepisy ustawy

<sup>43</sup> Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 2120).

<sup>44</sup> P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Warszawa 2006; tenże, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. z komentarzem*, Warszawa 2008; J. Kuciński, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako instytucja ustrojowa Rzeczypospolitej Polskiej. Studium prawnopolitologiczne*, Warszawa 2018.

<sup>45</sup> W szczególności mam na myśli opracowanie: A. Rakowska-Trela, A. Rytel-Warzocho, K. Skotnicki, P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce – uwagi de lege ferenda* [w:] *Inicjatywa ustawodawcza obywateli*, red. A. Rakowska-Trela, A. Rytel-Warzocho, K. Skotnicki, P. Uziębło, Łódź 2020, s. 89–97.

<sup>46</sup> A. Rytel-Warzocho, *Wnioski* [w:] A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M. Herrmann, *Obywatele decydują: obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich*, wyd. 2, Łódź 2017, s. 92.

o referendum ogólnokrajowym i kodeksu wyborczego<sup>47</sup>. Niezbędne wydaje się wreszcie nałożenie na Sejm terminów na rozpatrzenie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej i to zarówno przed uchwaleniem ustawy, jak i w przypadku ustosunkowywania się do stanowiska Senatu. Przewidziane obecnie odejście od zasady dyskontynuacji nie jest zadowalające. Chcąc, aby obywatele poczuli, że są realnym podmiotem władzy, należy się zastanowić, czy w szczególności przy podpisaniu się pod projektem ustawy przez większą liczbę osób, np. co najmniej 500 tys. obywateli, jeżeli Sejm odrzuci go lub wprowadzi w nim istotne zmiany, na wniosek komitetu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej nie powinien być on poddany pod referendum ogólnokrajowe<sup>48</sup>. Proponowane zmiany są tak znaczące, że zasadne wydaje się uchwalenie nowej ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, a nawet znowelizowanie Konstytucji.

**6.** Powstaje wreszcie pytanie, czy suveren ma możliwość uczestniczenia w sprawowaniu władzy sądowniczej. Jest to o tyle istotna kwestia, że w przypadku sprawowania wymiaru sprawiedliwości ważne jest, aby orzekanie należało do profesjonalistów. Niewątpliwie są nimi (zawodowi) sędziowie, którzy powinni być niezawisli i bezstronni, a tym samym powoływani w drodze procedury, która czyni ich niezależnymi od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Nie oznacza to jednak, że czynnik obywatelski (suveren) nie może uczestniczyć w sprawowaniu władzy sądowniczej. Jest kilka instytucji, które temu służą<sup>49</sup>. Instytucją taką są przede wszystkim ławnicy, którzy są niezawodowymi członkami sądu (składu orzekającego). Są oni również niezawisli i podlegają Konstytucji i ustawom; w składach orzekających ich głos jest tak samo ważny jak głos sędziego zawodowego (nie mogą jedynie przewodniczyć rozprawom). Zgodnie z prawem o ustroju sądów powszechnych<sup>50</sup> funkcjonują oni w sądach rejonowych i sądach okręgowych i są wybierani na czteroletnie kadencje w głosowaniu tajnym przez rady gmin. Kandydatury zgłasza bardzo szeroki krąg podmiotów: prezesi tych sądów, zakłady pracy, stowarzyszenia, związki zawodowe, organizacje społeczne i zawodowe oraz co najmniej 50 obywateli mających czynne prawo wyborcze stale mieszkających na obszarze właściwości danego sądu. Kandydaci muszą: posiadać obywatelstwo polskie i korzystać z pełni praw cywilnych i obywatelskich, mieć ukończone 30 lat i nie przekroczyć 70 lat, posiadać co najmniej średnie wykształcenie, odznaczać się nieskazitelnym charakterem, zamieszkiwać lub być zatrudnionym w miejscu kandydowania co najmniej od roku, a także odznaczać się stanem zdrowia pozwalającym na pełnienie tej funkcji. Ławnicy uczestniczą w składach orzekających w określonych

<sup>47</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 1277).

<sup>48</sup> Podobnie jest na Łotwie (art. 78 i art. 79 Konstytucji). A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w wybranych państwach europejskich* [w:] A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M. Herrmann, *Obywatele decydują...*, s. 33.

<sup>49</sup> K. Markiewicz, *Udział czynnika obywatelskiego (suverena) w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości czy polityków w zawłaszczaniu sądów?*, „Iustitia” 2017, nr 3.

<sup>50</sup> Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 217).

prawem sprawach cywilnych z zakresu prawa pracy i prawa rodzinnego oraz w sprawach karnych.

Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym<sup>51</sup> w art. 59 ust. 1 ustanowiła w Polsce instytucję ławników również w Sądzie Najwyższym. Są oni wybierani na czteroletnią kadencję przez Senat, mogą jednak uczestniczyć jedynie w rozpatrywaniu skarg nadzwyczajnych i niektórych spraw dyscyplinarnych.

Od kilku lat postulowana jest również w Polsce idea ustanowienia sędziów pokoju. Byliby oni wybierani w wyborach powszechnych, zaś ich zadaniem byłoby orzekanie w drobnych sprawach. Opracowywanych jest wiele projektów ustaw dotyczących sądów pokoju, przy czym w niektórych nie jest wymagane, aby posiadali oni wykształcenie prawnicze czy nawet wyższe. W literaturze przedmiotu podnoszone są wątpliwości odnośnie do konstytucyjności takiego rozwiązania (pytanie, czy sędzia sądu pokoju będzie sędzią w rozumieniu Konstytucji), jak i niezawisłości takich sędziów<sup>52</sup>. W celu zwiększenia udziału suwerena w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości proponowane jest też ustanowienie społecznych sędziów handlowych, zwiększenie udziału obywateli w wyborze sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa, jak i zwiększenie transparentności postępowań, m.in. poprzez zapewnienie szerszego dostępu publiczności, w tym także przez Internet<sup>53</sup>.

**7.** Niewątpliwie najważniejszą instytucją sprawowania władzy przez Naród jako suwerena jest jego prawo dokonywania wyborów Sejmu, Senatu i Prezydenta. Przeprowadzona analiza pokazuje, że niektóre cenzusy wyborcze przewidziane w art. 62 Konstytucji nie odpowiadają współczesnym standardom w tym zakresie. Jednocześnie brak doprecyzowania w Konstytucji zasad prawa wyborczego i procedury wyborczej pozostawia ustawodawcy zbyt dużą swobodę w kształtowaniu systemu wyborczego, co osłabia wpływ wyborców na kształtowanie składu personalnego tych organów. Instytucją, która nie jest efektywna w procesie sprawowania władzy przez suwerena, jest też referendum. Obywatele są przede wszystkim pozbawieni możliwości inicjowania referendum, którego przeprowadzenie byłoby obowiązkowe. Decydują o tym politycy, co musi rodzić dystans do tej instytucji. Taki sam wniosek nasuwa się w przypadku obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Obywatele nie mają prawa inicjowania ustawy o zmianie Konstytucji, zaś ustawowa regulacja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej pozostawia wiele do życzenia i powinna być zastąpiona nową ustawą uwzględniającą zgłaszane postulaty. Interesujący wydaje się natomiast udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. O ile nie budzi przy tym wątpliwości instytucja ławników, to poważne zastrzeżenia można mieć odnośnie do propozycji wprowadzenia sędziów pokoju czy społecznych sędziów handlowych.

<sup>51</sup> Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 1904).

<sup>52</sup> J. Kielin-Maziarz, *Problem niezawisłości sędziów pokoju*, „Przegląd Konstytucyjny” 2021, nr 4.

<sup>53</sup> K. Markiewicz, *Udział czynnika obywatelskiego...*

Wszystko to prowadzi do wniosku, że władza Narodu jako suwerena jest w dużej mierze polityczną deklaracją, zaś najważniejszą realizującą ją instytucją są wybory, stąd też tak duże ich znaczenie.

## Literatura

- Bodnar A., *Zmiana konstytucji jako konsekwencja wykonania wyroku ETPCz z 20.05.2010 r. w sprawie Alajos Kiss v. Węgry*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2010, nr 10.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 9, Warszawa 2022.
- Grabowski R., *Zróżnicowanie trybu zmiany jako kryterium klasyfikacji konstytucji współczesnych państw europejskich*, Rzeszów 2013.
- Grajewski K., *Jeszcze raz o referendum przedkonstytucyjnym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 2.
- Grenat M., *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, wyd. 10, Warszawa 2021.
- Jabłoński M., *Instytucje demokracji bezpośredniej* [w:] R. Balicki, M. Bernaczyk, O. Hałub-Kowalczyk, M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, M. Kłopocka-Jasińska, A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, A. Śledzińska-Simon, J. Węgrzyn, K. Wygoda, *Konstytucja i prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2021.
- Jabłoński M., *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001.
- Kielin-Maziarz J., *Problem niezawisłości sędziów pokoju*, „Przegląd Konstytucyjny” 2021, nr 4.
- Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011.
- Kraluk W., *O rozumieniu i regulacji normatywnej demokracji bezpośredniej w nowej Konstytucji*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, nr 3.
- Kryszewski G., *Ogólnokrajowe referendum inicjowane przez obywateli a polskie prawo referendalne*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 4.
- Kryszewski G., *Referendum jako instytucja demokracji bezpośredniej*, Białystok 2020.
- Kuciński J., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako instytucja ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Studium prawnopolitologiczne*, Warszawa 2018.
- Kurowski K., *Prawa wyborcze osób niepełnosprawnych – zagadnienia teorii i praktyki*, „Studia Wyborcze” 2011, t. 11.
- Markiewicz K., *Udział czynnika obywatelskiego (suwerena) w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości czy polityków w zawłaszczaniu sądów?*, „Iustitia” 2017, nr 3.
- Piasecki A.K., *Inicjatywa obywatelska w praktyce politycznej III RP*, „Państwo i Społeczeństwo” 2010, nr 2.
- Piotrowski R., *Konstytucja i referendum* [w:] *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia i 45-lecia pracy naukowej Profesora Andrzeja Szmyta*, red. A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M.M. Wiszowaty, Gdańsk 2020.
- Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, wyd. 14, Toruń 2013.
- Rakowska-Trela A., Rytel-Warzocho A., Skotnicki K., Uziębło P., *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce – uwagi de lege ferenda* [w:] *Inicjatywa ustawodawcza obywateli*, red. A. Rakowska-Trela, A. Rytel-Warzocho, K. Skotnicki, P. Uziębło, Łódź 2020.
- Rulka M., *Głosa do wyroku ETPC z dnia 20 maja 2010 r.*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 12.
- Rybicki R., *Konstytucyjny status osób ubezwłasnowolnionych*, Warszawa 2015.

- Rytel-Warzocho A., *Wnioski* [w:] A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M. Herrmann, *Obywatele decydują: obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich*, wyd. 2, Łódź 2017.
- Rytel-Warzocho A., *Zasada demokracji bezpośredniej na tle poglądów nauki prawa konstytucyjnego i praktyki ustrojowej 25 lat obowiązywania Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10.
- Rytel-Warzocho A., Uziębło P., *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w wybranych państwach europejskich* [w:] A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M. Herrmann, *Obywatele decydują: obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich*, wyd. 2, Łódź 2017.
- Rytel-Warzocho A., Uziębło P., *Kilka uwag o referendum ogólnokrajowym (wnioski de lege ferenda w oparciu o doświadczenia referendum z 2015 r.)* [w:] *Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkiwicz, B. Banaszak, Warszawa 2016.
- Skotnicki K., *Formy demokracji bezpośredniej* [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, wyd. 6, Warszawa 2020.
- Skotnicki K., *Opinia dotycząca wniosku obywatelskiego o podjęcie przez Sejm uchwały przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w sprawie zmian w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3.
- Skotnicki K., *Spojrzenie na konstytucyjną regulację prawa wyborczego po dwudziestu pięciu latach jej obowiązywania*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10.
- Sokolewicz W., *Uwaga 14 do art. 235* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2001.
- Sokolewicz W., Wojtyczek K., *Uwaga 11 do art. 62* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, wyd. 2, Warszawa 2016.
- Szmyt A., *Normatywny wyraz idei demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej w Konstytucji z 1997 roku*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2009, nr 1.
- Tuleja P., *Uwaga do art. 4* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
- Uziębło P., *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. z komentarzem*, Warszawa 2008.
- Uziębło P., *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Warszawa 2006.
- Uziębło P., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 4, 125*, Warszawa 2021.
- Wąsik D., *Zakres penalizacji wybranych czynów zabronionych w polskim Kodeksie wyborczym* [w:] *Wyzwania współczesnego prawa wyborczego*, red. A. Pyrzyńska, P. Rażny, J. Wojciechowska, R. Zych, Toruń 2014.
- Winczorek P., *Kilka uwag o polskich referendach*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, z. 2.
- Żukowski A., *Wiek a czynne prawo wyborcze na świecie: przeszłość, teraźniejszość, przyszłość* [w:] *Prawo, państwo, polityka. Monografia dedykowana Profesorowi Markowi Żmigrodzkiemu*, red. A. Michalczyk-Wliżło, M. Podolak, Lublin 2022.

## Streszczenie

*Krzysztof Skotnicki*

### **Instytucje sprawowania władzy przez suwerena w świetle Konstytucji RP z 1997 r.**

Konstytucja RP z 1997 r. przyznaje władzę w Rzeczypospolitej Polskiej Narodowi, który realizuje ją w sposób pośredni lub bezpośredni. Celem opracowania jest odpowiedź na pytanie, jakimi konkretnymi instytucjami dysponuje suweren, sprawując władzę, i czy jest to władza realna, czy bardziej pewna (polityczna) deklaracja. Niewątpliwie najważniejszą instytucją sprawowania władzy przez Naród jest jego prawo dokonywania wyborów Sejmu, Senatu i Prezydenta. Przeprowadzona analiza pokazuje, że niektóre cenzusy wyborcze przewidziane w art. 62 Konstytucji nie odpowiadają współczesnym standardom w tym zakresie. Konstytucja pozostawia również zbyt dużą swobodę ustawodawcy w kształtowaniu systemu wyborczego. Mało efektywna w procesie sprawowania władzy przez suwerena jest też instytucja referendum. Obywatele są przede wszystkim pozbawieni możliwości inicjowania referendum obowiązkowego. Taki sam wniosek nasuwa się w przypadku obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Obywatele nie mają prawa inicjowania ustawy o zmianie Konstytucji, zaś ustawowa regulacja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej pozostawia wiele do życzenia. Interesujący wydaje się natomiast udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. O ile nie budzi przy tym wątpliwości instytucja ławników, to poważne zastrzeżenia można mieć odnośnie do propozycji wprowadzenia sędziów pokoju czy społecznych sędziów handlowych. Wszystko to prowadzi do wniosku, że władza Narodu jako suwerena jest w dużej mierze polityczną deklaracją, zaś najważniejszą realizującą ją instytucją są wybory, stąd też tak duże ich znaczenie.

**Słowa kluczowe:** demokracja bezpośrednia i pośrednia; obywatelska inicjatywa ustawodawcza; referendum; suweren; wybory.

## Summary

*Krzysztof Skotnicki*

### **Institutions of Exercising Power by the Sovereign in the Light of the Constitution of the Republic of Poland of 1997**

Polish Constitution of 1997 grants power in the Republic of Poland to the Nation, which exercises it either directly or indirectly. The aim of the paper is to answer the question of what specific institutions the sovereign has when exercising power, and whether this power is real or more of a certain (political) declaration. Undoubtedly, the most important institution of exercising power by the people is their right to elect the Sejm, the Senate and the President. The analysis carried out shows that some of the electoral censuses provided for in Article 62 do not meet modern standards in this regard. The Constitution also leaves too much freedom to the legislator in shaping the electoral system. The institution of a referendum is also not very effective in the process of exercising power by the sovereign. Citizens are primarily deprived of the possibility to initiate a compulsory referendum. The same conclusion applies to the citizens' legislative initiative. Citizens do not have the right to initiate a law on amending the Constitution,



and the statutory regulation of the citizens' legislative initiative leaves much to be desired. On the other hand, the participation of citizens in the administration of justice seems interesting. While the institution of lay judges is not questionable in this regard, serious reservations can be raised about the proposal to introduce justices of the peace or social commercial judges. All this leads to the conclusion that the power of the Nation as sovereign is to a large extent a political declaration, and the most important institution implementing it is elections. That is why they are so important.

**Keywords:** direct and indirect democracy; citizens' legislative initiative; referendum; sovereign; elections.