

Piotr Uziębło

Uniwersytet Gdański

piotr.uzieblo@ug.edu.pl

ORCID: 0000-0003-2473-9240

<https://doi.org/10.26881/gsp.2023.2.03>

Suwerenność ludu (narodu) w Polsce – zasada ustrojowa czy mit założycielski?

W drugiej dekadzie XXI w. ukazały się dwa artykuły Zbigniewa Witkowskiego odnoszące się do zaniedbań klasy politycznej wobec wyborów¹ i wobec instytucji referendum (w tym ostatnim przypadku współautorem tekstu jest Maciej Serowaniec)². Trzeba uznać, że opracowania te są doskonałym punktem wyjścia i inspiracją do analizy, czy zasada suwerenności ludu (narodu) ustanowiona w art. 4 ust. 1 Konstytucji RP³ stanowi odzwierciedlenie realiów politycznych, czy też jest jedynie fikcją, która ma stanowić formę legitymizacji władzy w Rzeczypospolitej Polskiej. W niniejszym artykule zamierzam skoncentrować się na dokonaniu oceny obowiązujących rozwiązań ustrojowych pod kątem rzeczywistej możliwości wykonywania władzy zwierzchniej przez zbiorowy podmiot suwerenności, a także skonfrontować analizowaną treść normatywną wynikającą z norm prawnych z praktyką ustrojową. Przede wszystkim dotyczyć to będzie realności władzy zbiorowego podmiotu suwerenności, a więc tego, czy narzędzia, którymi on dysponuje, pozwalają na faktyczne kreowanie polityki państwa i realizację jego woli w życiu politycznym.

Na wstępie konieczne staje się dekodowanie normatywnego kształtu zasady suwerenności ludu (narodu). Warto wskazać, że – co prawda – ustrojodawca posługuje się konsekwentnie pojęciem narodu, jednak jego rozumienie jest tożsame z tym, jak w doktrynie pojmowany jest lud. Naród w świetle art. 4 ust. 1 Konstytucji RP stanowią nie tyle osoby powiązane więzami etniczno-kulturowymi, jak widzieli to włoscy twórcy zasady suwerenności narodu⁴, ile wspólnota polityczna, a więc wszystkie osoby będące obywatelami danego państwa. Przy czym wykonywanie tego władztwa zostało ograniczone do tych obywateli, którzy korzystają z praw politycznych, w szczególności

¹ Z. Witkowski, *Siedem grzechów głównych polskiej klasy politycznej wobec wyborców, wyborów i prawa wyborczego*, Toruń 2015.

² Z. Witkowski, M. Serowaniec, „Political Offenses” against the Nationwide Referendum in Poland, „Przeгляд Konstytucyjny” 2018, nr 2, s. 58–69.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja lub Konstytucja RP).

⁴ R. Misiak, *Uwarunkowania społeczne powstawania narodów w Europie*, „Studia Koszalińsko-Kołobrzeskie” 2013, nr 20, s. 168.

z praw wyborczych⁵. W konsekwencji to właśnie uprawnienia wyborców będą stanowić podstawę rozważań dotyczących realnej pozycji zbiorowego podmiotu suwerenności w Polsce.

W analizie tej nie można pominąć postanowień art. 4 ust. 2 Konstytucji RP, który ustanawia inną, fundamentalną zasadę ustrojową – zasadę przedstawicielstwa. Co prawda, przepis ten stanowi, że „Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”, to jednak zarówno wskazanie w pierwszej kolejności przedstawicielstwa, jak i szczegółowe rozwiązania na gruncie ustawy zasadniczej nie pozostawiają wątpliwości, że to właśnie reprezentacja stanowi zasadę, a mechanizmy demokracji bezpośredniej ją jedynie uzupełniają⁶. W tym miejscu warto także zauważyć, że – w mojej ocenie nieprzypadkowo – ustawodawca zdecydował się na użycie spójnika „lub”, a więc słowa odpowiadającego w logice alternatywie zwykłej. Oznacza to bowiem, że dopuszcza on występowanie w państwie mechanizmów, które łączą w sobie podejmowanie rozstrzygnięć przez przedstawicieli, choć z wyraźnie określonymi prawnie uprawnieniami zbiorowego podmiotu suwerenności w ramach procedury decyzyjnej, czego przykładem mogą być przede wszystkim mechanizmy partycypacyjne zaliczane do instrumentów demokracji bezpośredniej⁷.

I właśnie dokonanie analizy rozwiązań prawnych, które służą realizacji zwierzchnictwa ludu (narodu), staje się kluczowe dla odpowiedzi na postawione we wstępie pytanie. Z tej perspektywy niniejsze rozważania trzeba rozpocząć od uprawnień, które zbiorowy podmiot suwerenności posiada w procesie elekcji głowy państwa oraz parlamentu. Już w procedurze zgłaszania kandydatów lub list kandydatów rola zbiorowego podmiotu suwerenności może być uznana za ograniczoną w istotny sposób. Co prawda, aby zgłosić kandydatów w Polsce, konieczne jest uzyskanie poparcia wyborców na określonym poziomie. W przypadku wyborów prezydenckich kandydat na ten urząd musi uzyskać co najmniej 100 tys. podpisów osób uprawnionych do głosowania. W wyborach do Sejmu lista okręgowa musi zostać poparta podpisami co najmniej 5 tys. wyborców, a biorąc pod uwagę, że konieczne jest zebranie podpisów w ponad połowie okręgów wyborczych, aby móc zarejestrować listy we wszystkich z nich, oznacza to zgromadzenie co najmniej 105 tys. podpisów. Jeszcze wyższe wymogi pojawiają się przy wyborach do Senatu, gdyż każdy kandydat na senatora musi zostać poparty przez co najmniej 2 tys. wyborców z danego okręgu, a tym samym zgłoszenie kandydatów na senatorów we wszystkich okręgach będzie wiązało się z uzyskaniem poparcia przekraczającego 200 tys. wyborców⁸.

⁵ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2005, s. 55; por. A. Rakowska-Trela, *Zasada suwerenności narodu a zasada państwa prawa. Między harmonią a konfliktem* [w:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Zasada suwerenności. Problemy wybrane*, red. K. Skotnicki, A. Domańska, Łódź 2017, s. 107.

⁶ J. Kuciński, *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej w świetle Konstytucji z 1997 roku (prolegomena)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawo” 2016, nr 94, s. 80–81.

⁷ P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna. Wprowadzenie*, Gdańsk 2009, s. 153.

⁸ P. Uziębło, *Zgłaszanie kandydatów w wyborach do Sejmu i Senatu. Wybrane problemy*, „Studia Wyborcze” 2015, t. 20, s. 39–40.

Tak wysokie liczby podpisów pod kandydaturami czy listami kandydatów mogłyby sugerować, że to właśnie wyborcy decydują o tym, kto może brać udział w elekcji. Wniosek taki nie będzie jednak uprawniony. Wprowadzenie wysoko ustawionych limitów poparcia dla kandydatów w wyborach prowadzi wszakże do sytuacji odwrotnej, zamykając scenę polityczną i ograniczając wybór podczas elekcji. Zebranie powyższej liczby podpisów bez posiadania zorganizowanych struktur opartych na silnej bazie członkowskiej jest niezwykle trudne, a wręcz często niemożliwe. W efekcie dochodzi do daleko idącego zaburzenia reprezentatywności już w fazie zgłaszania list kandydatów. Z perspektywy zasady zwierzchnictwa narodu zdecydowanie lepsze byłoby stworzenie szerszego wachlarza opcji politycznych, które mogłyby ubiegać się o urząd prezydenta, a przede wszystkim o mandaty parlamentarne.

Jeszcze gorzej prezentuje się proces wyłaniania kandydatów w wyborach. Na poziomie konstytucyjnym kwestia ta pozostała całkowicie pominięta. Dodatkowo kodeks wyborczy również nie reguluje tej problematyki, pozostawiając pełną swobodę doboru kandydatów komitetom wyborczym. Z pozoru rozwiązanie to wydaje się być racjonalne, ale i w tym przypadku dochodzi do praktycznej eliminacji udziału zbiorowego podmiotu suwerenności na tym etapie wyborczym. Z perspektywy transparentności tego procesu zasadne byłoby co najmniej powierzenie tej kompetencji najważniejszym, wybieralnym, kolegialnym gremiom partyjnym⁹ czy też – w przypadku komitetów wyborczych wyborców – osobom tworzącym taki komitet. Jeśli jednak rzeczywiście to suweren powinien decydować o kandydatach, to najbardziej racjonalnym rozwiązaniem byłyby prawyборы. Nie ma tu zresztą znaczenia, czy miałyby one charakter zamknięty, zapewniający możliwość wyboru kandydatów wyłącznie członkom danego stronnictwa politycznego, czy też charakter otwarty, a nawet powszechny, na wzór rozwiązań występujących w Urugwaju czy Argentynie¹⁰. W przypadku ich wprowadzenia członkowie zbiorowego podmiotu suwerenności mieliby możliwość realnego wpływu na proces wyłaniania kandydatów.

W przypadku prawyборów otwartych mogłyby jedynie pojawić się ryzyko, że zwolennicy jednego z ugrupowań będą celowo głosowali na kandydatów innego ugrupowania, aby wpłynąć na wyłonienie kandydatów, którzy w ostatecznych wyborach mieliby mniejsze szanse na osiągnięcie sukcesu. Jednak takie ryzyko w dużej mierze jest tylko pozorne, ponieważ podobne działania mogłyby być podejmowane na większą skalę i działać w różnych kierunkach. Warto zresztą dodać, że w praktyce ustrojowej tych państw, w których wprowadzone zostały takie otwarte prawyборы, nie dochodzi do prób wpływania na wyniki prawyборów w ten sposób¹¹.

Trudno natomiast uznać za prawyборы te działania, które były w Polsce podejmowane, jak chociażby wyłanianie kandydata PO w wyborach prezydenckich w 2010 r.

⁹ F. Freidenberg, *Democracia interna en los partidos políticos* [w:] *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, eds. D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco, J. Thompson, México 2007, s. 659–660.

¹⁰ D. Buquet, A. Gallo, *Elección presidencial a tres vueltas: efectos de las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias en Argentina y Uruguay*, „Opinião Pública” 2022, vol. 28, núm. 2, s. 298–300.

¹¹ Por. R. Haro, *Elecciones primarias abiertas. Aportes para una mayor democratización del sistema político*, „Revista de Estudios Políticos” 1992, núm. 78, s. 275.

czy w 2020 r., kiedy to członkowie tej partii mogli wybierać pomiędzy kandydatami. Jednak w pierwszym przypadku kandydaci zostali narzuceni wyborcom w sposób odgórny¹², zaś w drugim liczbę oddanych głosów i sposób ich oddawania podczas konwencji krajowej¹³ można uznać jedynie za pewną karykaturę prawyborów¹⁴. Nieco lepiej wyglądały prawybory prezydenckie w Konfederacji, które były wzorowane na rozwiązaniach amerykańskich, gdzie ostatecznego wyboru kandydata dokonało kolegium elektorów tego ugrupowania. Możliwość zagłosowania w tych prawyborach była zależna od zarejestrowania się i wpłaty 30 zł wpisowego¹⁵.

Kolejny problem, który w istotny sposób wpływa na udział zbiorowego podmiotu suwerenności w wyłonieniu organów przedstawicielskich, dotyczy systemu wyborczego. W wyborach do Sejmu obowiązuje proporcjonalny system wyborczy oparty na metodzie d'Hondta z dominacją okręgów wyborczych średniej wielkości. Jednocześnie obowiązuje również próg wyborczy w wysokości co najmniej 5% ważnie oddanych głosów w skali kraju na komitety wyborcze partii politycznej i komitety wyborcze wyborców oraz co najmniej 8% ważnie oddanych głosów w skali kraju na koalicyjne komitety wyborcze, co zresztą można uznać za dyskusyjne¹⁶. Konstrukcja tego systemu w znaczący sposób ogranicza szanse uzyskania mandatów przez mniejsze stronnictwa polityczne, co wynika z połączenia wszystkich tych elementów systemu. Przede wszystkim rolę blokującą ma tu ogólnokrajowy próg wyborczy. Nie tylko nie daje on możliwości uzyskiwania mandatów przez ugrupowania o charakterze regionalnym, nawet jeśli cieszyłyby się znacznym poparciem na poziomie okręgu, ale także ma on działanie socjologiczne. Wyborcy obawiają się bowiem oddawać swoje głosy na mniejsze stronnictwa polityczne, gdyż ryzyko „utrąty” takiego głosu jest znaczne. Jeśli dodać do tego metodę podziału mandatów, która sprzyja podmiotom o wyższym poparciu społecznym, oraz praktycznie brak większych okręgów wyborczych (poza okręgiem Warszawa I), możemy mówić o wypaczeniu odbicia poglądów społeczeństwa w organie przedstawicielskim.

Ukazuje to przede wszystkim różnica w sile głosu. Patrząc na wyniki ostatnich wyborów do Sejmu z 2019 r., na jeden mandat zwycięskiego PiS-u przypadają 34 263,55 wyborców, zaś głos oddany na KO wart był 90% głosu na PiS, oddany na SLD miał wartość ponad 72% głosu oddanego na PiS, oddany na PSL – ponad 65% tej wartości, zaś głos oddany na Konfederację – tylko 29,99% głosu oddanego na PiS.

¹² W. Maguś, *Prezydenckie prawybory w Platformie Obywatelskiej jako przykład politycznego show*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2012, nr 2, s. 228–229.

¹³ Platforma Obywatelska, <https://platforma.org/aktualnosci/prawybory-prezydenckie> [dostęp: 12.10.2022].

¹⁴ M. Hodun, *Behind Closed Doors: Candidate (S)election in Poland [w:] Standing Out from the Crowd Political Parties' Candidate (S)election in the Transatlantic World*, eds. T. Muzergues, D. Scaduto, Washington 2022, s. 25.

¹⁵ Konfederacja, <https://konfederacja.pl/prawybory/> [dostęp: 12.10.2022].

¹⁶ Zob. W. Langer, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 19 stycznia 2016 r. (sygn. akt III SW 168–169/15) stwierdzającej ważność wyborów do Sejmu i Senatu. Czy wyższe progi wyborcze dla koalicji mają sens?*, „Przegląd Konstytucyjny” 2017, nr 2, s. 122–123.

W efekcie w daleko idący sposób zaburza to proporcjonalność wyborów do izby¹⁷. Należy też wskazać, że w Polsce w kilku ostatnich wyborach nie jest znacząca liczba głosów oddanych na ugrupowania nieuczestniczące w podziale mandatów. W 2019 r. było to tylko 0,92% ważnie oddanych głosów, w 2015 r. – 16,61%, w 2011 r. – 4,12%, w 2007 r. również 4,12%, w 2005 r. – 10,96%, zaś w 2001 r. – 9,37%. Wzrosty niewykorzystanych głosów powyżej 5% ważnie oddanych głosów w 2001 i 2015 r. wynikały z nieprzekroczenia progu wyborczego przez koalicje wyborcze, które uzyskały wyniki powyżej 5% ważnie oddanych głosów, a w 2005 r. z tego, że był to czas przebudowy sceny politycznej po rozpadzie dwóch największych podmiotów – AWS oraz SLD.

W przypadku systemu wyborczego do Senatu RP sytuacja jest nieco inna. Z racji występowania jednomandatowych okręgów wyborczych i systemu wyborczego opartego na większości względnej – przynajmniej teoretycznie – stwarza to możliwość swobodnego startu w wyborach i uzyskiwania mandatów przez kandydatów niezależnych, cieszących się autorytetem lokalnym. Wyniki wyborów w Polsce potwierdzają jednak prawidłowości, które wskazują, że realne szanse na zdobycie mandatu mają przedstawiciele reprezentujący najsilniejsze ugrupowania wyborcze, które korzystają nie tylko z przewagi finansowej, ale także organizacyjnej¹⁸. Zwraca uwagę fakt, że w wyborach w 2019 r. mandaty uzyskało co prawda czterech kandydatów niezależnych, lecz w każdym z tych przypadków korzystali oni ze wsparcia najsilniejszych podmiotów na scenie politycznej¹⁹. W rezultacie mamy tu do czynienia tak naprawdę z upartyjnieniem nie tylko samego procesu wyłaniania kandydatów, ale też i efektem wywoływanym przez system wyborczy.

Wzrost realnego znaczenia zbiorowego podmiotu suwerenności w procesie wyborczym musiały się wiązać z całkowitym przemodelowaniem systemu wyborczego. Nie są tego w stanie zapewnić systemy większościowe, a i w przypadku systemów proporcjonalnych byłoby to utrudnione, choć znaczące obniżenie progu wyborczego lub też ustanowienie go na poziomie okręgów wyborczych, w których wybieranych byłaby większa liczba posłów, np. na poziomie województw, na pewno wpłynęłoby na zwiększenie reprezentatywności składu pierwszej izby polskiego parlamentu z racji łatwości dostępu do sceny politycznej²⁰. W efekcie warto się zastanowić, jakie rozwiązanie dawałoby zbiorowemu podmiotowi suwerenności największą możliwość realnego wpływu na wybór przedstawicieli. W mojej ocenie mogłoby nim być implementowanie do polskiego systemu ustrojowego metody STV (*single transferable vote* – poje-

¹⁷ Por. W. Peszyński, Ł. Tomczak, *Konstytucyjna zasada proporcjonalności wyborów a wielkość okręgu i metoda podziału mandatów. Symulacja zmiany parametrów na przykładzie wyników głosowania w wyborach do Sejmu RP*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 2, s. 173.

¹⁸ Zob. A. Stec, G. Szwalek, *Jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do Senatu RP (2011–2019) – problem wagi głosu*, „Przeгляд Sejmowy” 2021, nr 2, s. 165.

¹⁹ W jednym przypadku było to wsparcie PiS, w trzech pozostałych PO.

²⁰ Wskazują na to chociażby doświadczenia takich państw, jak Dania czy Holandia. W Danii występuje próg 2% ważnie oddanych głosów, który w 2019 r. przekroczyło 10 stronnictw politycznych. Natomiast w Holandii, przy progu na poziomie 0,66% i jednym okręgu wyborczym w 2021 r., mandaty uzyskali przedstawiciele aż 17 partii politycznych, z czego trzy z nich nie były wcześniej reprezentowane w parlamencie.

dynczy głos przechodni), która – choć proporcjonalna – nie tylko zapewnia możliwość personalizowanego głosowania na poszczególnych kandydatów w wyborach, ale też daje możliwość ustalania własnego rankingu kandydatów, i to kandydatów, którzy nie muszą reprezentować tego samego ugrupowania politycznego, a wręcz mogą być oni kandydatami niezależnymi. Konsekwencją tego jest – w pewnym sensie – oderwanie przypisania głosu od preferencji partyjnych głosujących²¹. W zasadzie minusem tego systemu może być jego skomplikowanie dla wyborców, jednak jak pokazują wybory w Irlandii czy na Malcie, nie jest to aż tak istotna przeszkoda. Zresztą właśnie doświadczenia tego pierwszego państwa pokazały, że zastosowanie metody STV nie tylko wpływa pozytywnie na reprezentatywność tych wyborów, ale także na realne możliwości uzyskiwania mandatów przez osobowości niepowiązane ze stronnictwami politycznymi²², a co za tym idzie – również na proces wyłaniania kandydatów w wyborach.

Do jeszcze innych, niezbyt optymistycznych wniosków prowadzi analiza występujących w Polsce mechanizmów demokracji partycypacyjnej. Teoretycznie rozwiązania występujące w Konstytucji RP mogą świadczyć o otwartości ustrojodawcy na zaangażowanie zbiorowego podmiotu suwerenności w procesy decyzyjne w państwie, na co wskazuje umocowanie w przepisach ustawy zasadniczej referendum ogólnokrajowego i obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Instytucje te, choć dają możliwość inicjowania procesu ustawodawczego lub decydowania o istotnych sprawach dla państwa, czynią to w sposób daleko ograniczający realność rzeczonych instrumentów. Ponadto brakuje podstawy konstytucyjnej dla instytucji konsultacji ludowych²³, co oczywiście nie zamyka drogi do ich regulacji ustawowej, ale też nie stwarza konieczności dokonania takiej regulacji – można to uznać za znaczącą wadę, szczególnie że w prawie polskim takie unormowanie nie występuje.

Referendum jest jedynym mechanizmem demokracji bezpośredniej, który może być stosowany w Polsce na poziomie ogólnokrajowym. Zgodnie z Konstytucją podstawowym referendum ogólnokrajowym jest referendum w sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa, a uzupełniają je referendum akcesyjne oraz referendum zatwierdzające zmiany do Konstytucji dotyczące rozdziałów I, II i XII. Nie zamierzam dokonywać tu szczegółowej analizy tych referendów, lecz chcę skoncentrować się na elementach, które mają istotne znaczenie dla oceny roli suwerena w procesie decyzyjnym. O słabości regulacji świadczy już fakt, że nie została przewidziana realna możliwość oddolnego zarządzenia referendum, co – jak podkreśla się w literaturze – miało zapewnić kontrolę nad procesem referendalnym²⁴. Konstytucja RP nie przewiduje bowiem ludowej inicjatywy referendalnej w żadnym z powyższych referendów.

²¹ Por. M. Rulka, *Proporcjonalne formuły wyborcze i ich konsekwencje*, „Studia Prawnicze” 2010, nr 2, s. 138.

²² Spośród państw Unii Europejskiej właśnie w Irlandii występuje najliczniej reprezentowana grupa deputowanych niezależnych w pierwszej izbie parlamentu. W wyborach w 2020 r. wybrano ich 19, podobnie zresztą jak cztery lata wcześniej, co stanowi 12% składu Dáil Éireann.

²³ Por. P. Kuczma, *Model ogólnokrajowych konsultacji społecznych w Polsce*, Toruń 2018, s. 96.

²⁴ Zob. M. Rachwał, *Referendum w opinii elit politycznych III RP*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2013, nr 4, s. 182.

Wprawdzie ustawodawca przyznał grupie wyborców możliwość składania wniosku o przeprowadzenie referendum, co może zostać uczynione przez grupę co najmniej 500 tys. wyborców, ale uprawnienie to jest dalece ograniczone. Wniosek w tej sprawie zgłaszany jest bowiem do marszałka Sejmu i to on – po zbadaniu spełnienia wymogów formalnych – kieruje go do rozpatrzenia przez Sejm. W efekcie to izba pierwsza polskiego parlamentu decyduje o zarządzeniu takiego referendum, nie będąc do tego zobowiązana. Jak pokazuje praktyka ustrojowa pod rządami obecnej ustawy zasadniczej, żaden z oddolnych wniosków referendalnych nie zyskał akceptacji Sejmu, co czyni ten mechanizm fasadą ustrojową²⁵.

Ponadto wnioski referendalne składane przez wyborców są ograniczone przedmiotowo. Jak stanowi art. 63 ust. 2 ustawy o referendum ogólnokrajowym²⁶, „referendum z inicjatywy obywateli nie może dotyczyć: wydatków i dochodów, w szczególności podatków oraz innych danin publicznych; obronności państwa; amnestii”. O ile w drugim i trzecim przypadku ograniczenie można uznać za zasadne i możliwe do akceptacji, pomimo wątpliwości dotyczących zakresu pojęcia „obronność państwa”, to znacznie większe zastrzeżenia budzi przypadek pierwszy. Stwierdzenie tam użyte trzeba bowiem interpretować wąsko, jako odnoszące się do dochodów i wydatków państwowych, które w sposób bezpośredni dotyczą poziomu wpływów budżetowych i wydatków tego rodzaju. Rozumienie szerokie, przyjmujące, że dotyczy to także pośrednio dochodów i wydatków, prowadziłoby wszakże do zablokowania praktycznie każdej oddolnej propozycji referendalnej, gdyż trudno wyobrazić sobie rozstrzygnięcie, które jest w pełni neutralne dla dochodów i wydatków państwa²⁷.

Natomiast jeśli chodzi o dwa pozostałe przypadki, to jakiegokolwiek oddolne inicjowanie referendum ogólnokrajowego zostało wyłączone, o ile oczywiście nie liczyć środków pozaprawnych, takich jak np. naciski społeczne czy działania grup interesu. Z perspektywy prawnej nie ma to jednak znaczenia. Nie można mieć wątpliwości, że szczególnie w sferze zmiany Konstytucji zablokowanie procesu nowelizacyjnego w przypadku braku zainteresowania tym klasy politycznej byłoby ze wszech miar wskazane i uzasadnione właśnie konstytucyjną zasadą zwierzchnictwa narodu.

Z perspektywy pozycji ustrojowej zbiorowego podmiotu suwerenności znaczenie ma też sposób określenia wiążącego charakteru referendum. Ustawodawca zdecydował, że referendum w sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa będzie wiążące w przypadku, gdy uczestniczyła w nim więcej niż połowa uprawnionych do głosowania. Rozwiązanie to trudno uznać za właściwe. Biorąc pod uwagę frekwencję wyborczą i referendalną, próg ten można uznać za wysoki, szczególnie gdy potencjalna sprawa poddana pod referendum nie będzie dostatecznie istotna dla znaczącej części

²⁵ Podobnie G. Kryszewski, *Ogólnokrajowe referendum inicjowane przez obywateli a polskie prawo referendalne*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 4, s. 431–432.

²⁶ Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 851; dalej: u.r.o.).

²⁷ P. Sarnecki, *Opinia o projekcie ustawy o referendach ogólnokrajowych (druk sejmowy nr 962)*, [https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk4.nsf/0/18197C7D2A68A05BC1256C8E00447402/\\$file/12410-02.rtf](https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk4.nsf/0/18197C7D2A68A05BC1256C8E00447402/$file/12410-02.rtf) [dostęp: 29.10.2022].

wyborców, względnie nie będzie ona szczególnie kontrowersyjna. Większe znaczenie ma jednak inny element. Tak określony próg wiążącego skutku referendum można uznać za zachętę do absencji referendalnej tych wyborców, którzy opowiadają się za rozwiązaniem mającym niewielkie szanse na sukces. W efekcie możemy mieć do czynienia po prostu z taktycznym bojkotem referendum, który z perspektywy jego skutków może się okazać skuteczny, mając szczególnie na względzie generalną frekwencję w Polsce²⁸. Tym samym przyjęte unormowanie trudno uznać za wzmacniające pozycję suwerena w procesie podejmowania rozstrzygnięć w państwie.

Zastrzeżenia można mieć również co do sposobu wyboru zwycięskiego rozwiązania referendalnego. O ile sprawa jest jasna w przypadku, gdy na zadane pytanie może być udzielona wyłącznie odpowiedź pozytywna lub negatywna, o tyle większy problem jest przy głosowaniu wariantowym. Zgodnie z art. 66 ust. 2 u.r.o. w takiej sytuacji rozstrzygnięcie zostaje podjęte, gdy „na jeden z zaproponowanych wariantów rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum oddano najwięcej ważnych głosów”. Prowadzi to do sytuacji, w której zwycięski wariant może zyskać poparcie jedynie mniejszości głosujących²⁹.

Kolejnym problemem związanym z ograniczoną rolą referendum jest brak możliwości uchwalania ustaw referendalnych. Ustrojodawca powierzył bowiem parlamentowi monopol w sferze stanowienia ustaw. W efekcie wiążący wynik referendum w sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa nie oznacza jednoczesnego przyjęcia aktu normatywnego, lecz otwiera drogę do uchwalenia takich aktów przez właściwe organy państwowe, przede wszystkim przez parlament³⁰. Teoretycznie ustawodawca ustalił zasady implementacji wyniku referendum w sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa, stwierdzając w art. 67 u.r.o., że „właściwe organy państwowe podejmują 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 Polskiej”. Regulację tę trudno wszak uznać za precyzyjną. Po pierwsze, trudno przyjąć, że nakłada ona na Sejm i Senat obowiązek uchwalenia stosownej ustawy realizującej wynik referendum w ciągu 60 dni, gdyż z uwagi na terminy w postępowaniu ustawodawczym działanie takie nie tylko byłoby trudne do wykonania, ale także ograniczałoby rolę izb parlamentu w procesie ustawodawczym. Po drugie, nie zostało określone, który z podmiotów został zobowiązany do wykonania stosownej inicjatywy ustawodawczej, która stanowiłaby konsekwencję wyniku referendum. Po trzecie wreszcie, nie zostały przewidziane gwarancje, że propozycja ustawodawcza, a tym bardziej ostatecznie uchwalona

²⁸ Por. M.M. Wiszowaty, *Referenda dla obywateli – rekomendacje dotyczące zmian w polskiej regulacji prawnej instytucji referendum zaproponowane przez organizacje społeczne skupione wokół Instytutu Spraw Obywatelskich* [w:] *Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkiwicz, B. Banaszak, Warszawa 2016, s. 127.

²⁹ Szerzej zob. P. Uziębło, *Referendum i co dalej? O wyniku referendum ogólnokrajowego i jego skutkach*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 2, s. 34–35.

³⁰ Zob. G. Kryszewski, *Referendum jako instytucja demokracji bezpośredniej*, Białystok 2020, s. 112–113.

ustawa, będą rzeczywiście oddawać wolę wyrażoną przez zbiorowy podmiot suwerenności podczas głosowania ludowego³¹.

Istotną słabością regulacji referendum w sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa jest również brak karencji dotyczącej wyniku referendum. W konsekwencji nie występuje w Polsce regulacja, która określałaby minimalny okres, w którym rozstrzygnięcie referendalne nie może być zmieniane. Mógłby być to okres wyrażony w latach, ale także np. czas trwania kadencji parlamentu, podczas której referendum miało miejsce. Obecne rozwiązania – przynajmniej teoretycznie – oznaczają, że w każdym momencie może dojść do zmiany przyjętego w referendum rozstrzygnięcia, a jedyną tego konsekwencją może być ryzyko polityczne ponoszone przez ugrupowania, które do takiej zmiany doprowadziły³².

Nie lepiej sytuacja wygląda z referendum akcesyjnym, czyli referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej przenoszącej na rzecz organu międzynarodowego lub organizacji międzynarodowej kompetencje organów państwowych w niektórych sprawach. Istotne wady pojawiają się już na poziomie ustawy zasadniczej. Po pierwsze, wyrażenie zgody na ratyfikację powyższej umowy międzynarodowej może się odbyć nie tylko w drodze referendum ogólnokrajowego, ale również w drodze ustawy uchwalonej przez Sejm większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz przez Senat większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Nie jest przypadkowe, że ten drugi sposób wyrażenia zgody został ujęty we wcześniejszym ustępie niż zgoda referendalna. W efekcie z systematyki Konstytucji można wysnuć wniosek, że referendum w tej sprawie ma być jednak rozwiązaniem wyjątkowym, w stosunku do zasady, którą jest zgoda parlamentarna³³. Po drugie, co jest jeszcze bardziej wymowne, zgodnie z art. 91 ust. 4 Konstytucji uchwałę w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację podejmuje Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Tym samym nikt inny – poza Sejmem – nie może zdecydować o konieczności przeprowadzenia takiego referendum. W tym wypadku także nie została przewidziana ludowa inicjatywa referendalna, która pozwalałaby uznać, że w procesie ratyfikacyjnym doceniono rolę ludu (narodu); obecnie przybiera ona jedynie postać legitymizującą. Nie jest przypadkiem, że tryb referendalny został wykorzystany tylko raz, co miało miejsce przy ratyfikacji umowy o przystąpieniu Polski do UE. Traktaty reformujące, podobnie zresztą jak i inne umowy, które przenosiły kompetencje na rzecz podmiotów międzynarodowych, były już ratyfikowane za zgodą parlamentarną, zresztą nie zawsze przy zastosowaniu procedury przewidzianej w art. 91 Konstytucji RP³⁴, co budziło istotne kontrowersje, tak doktrynalne, jak i polityczne³⁵.

³¹ Zob. P. Winczorek, *Kilka uwag o polskich referendach*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, z. 2, s. 153–155.

³² Szerzej zob. P. Uziębło, *Referendum i co dalej?...*, s. 40–41.

³³ Podobnie M. Jabłoński, *Polskie referendum akcesyjne*, Wrocław 2007, s. 205–206.

³⁴ Zob. procedura ratyfikacji Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego sporządzonego w Rzymie dnia 17 lipca 1998 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 708).

³⁵ J. Jaskiernia, *Projekt klauzuli integracyjnej do Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2011, z. 1, s. 7–8.

Ponadto, z racji posiłkowego stosowania przepisów dotyczących referendum w sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa można wskazać też inne zastrzeżenia, przede wszystkim dotyczące ukształtowania wymogu frekwencji czy braku karencji dla rozstrzygnięcia referendalnego, choć w tym przypadku nieosiągnięcie wymaganej prawem frekwencji daje możliwość powrotu do etapu wyboru trybu ratyfikacji, a tym samym wyboru trybu parlamentarnego na wyrażenie stosownej zgody. Oznacza to, że niższa frekwencja nie zamyka drogi do ratyfikacji takiej umowy międzynarodowej³⁶.

Wreszcie istotne ograniczenie roli suwerena widać też w przypadku referendum zatwierdzającego zmiany do Konstytucji. Wyborcy nie mają bowiem bezpośredniego wpływu na potencjalne zarządzenie takiego referendum, co wynika pośrednio z pozbawienia grupy wyborców możliwości przedkładania projektów ustaw o zmianie Konstytucji. Decyzja o tym, czy referendum zatwierdzające zostanie przeprowadzone, należy do podmiotów posiadających inicjatywę ustrojodawczą, czyli do co najmniej 92 posłów, Senatu oraz Prezydenta. Jeśli żaden z tych podmiotów nie będzie zainteresowany poddaniem ustawy do zatwierdzenia przez wyborców, ci ostatni nie będą w ogóle uczestniczyć w procesie zmiany Konstytucji.

Ponadto referendum zatwierdzające zmiany Konstytucji zostało ograniczone przedmiotowo. Przedmiotem głosowania ludowego mogą być tylko sprawy, które odnoszą się do rozdziału I, II i XII Konstytucji RP. Co prawda, nie można przyjąć, że muszą być one ujęte w tych rozdziałach, lecz powinny się odnosić do kwestii zasad ustrojowych, praw i wolności jednostki oraz trybu zmiany ustawy zasadniczej³⁷. Nie zmienia to faktu, że zakres takiego referendum został istotnie ograniczony, w szczególności wyłączając sferę stosunków pomiędzy poszczególnymi organami w państwie, co jednoznacznie ukazuje rzeczywisty stosunek ustrojodawcy do demokracji bezpośredniej.

Stosunek ten potwierdza zresztą praktyka ustrojowa. Pod rządami Konstytucji z 1997 r. przeprowadzone zostały tylko dwa referenda ogólnokrajowe: wspomniane już wcześniej referendum akcesyjne z 2003 r. oraz referendum z 2015 r. w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa. To ostatnie dotyczyło zmiany systemu wyborczego do Sejmu, zmiany zasad finansowania partii politycznych oraz interpretacji przepisów podatkowych. Nie można nie zauważyć, że podjęcie inicjatywy referendalnej przez Prezydenta w tym wypadku było całkowicie powiązane z chęcią osiągnięcia korzyści politycznej przez pełniącego urząd głowy państwa Bronisława Komorowskiego, jaką miała być jego reelekcja³⁸. W praktyce cel ten nie tylko nie został osiągnięty, ale także w dużej mierze zaszkodził instytucji referendum, czego wyrazem była wyjątkowo niska frekwencja w głosowaniu, wynikająca zarówno z nikłego zainteresowania społeczeństwa problematyką będącą przedmiotem głosowania, jak i z negatywną oceną intencji inicjatorów głosowania ludowego.

³⁶ Podobnie P. Winczorek, *Problemy do rozwiązania*, „Rzeczpospolita” 2002, nr 273; K. Działocha, *Nie ma konstytucyjnych przeszkód*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 77.

³⁷ A. Szmyt, *O zmianach Konstytucji RP z 1997 r. (w 10-lecie jej obowiązywania)* [w:] *Dziesięć lat obowiązywania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka, Rzeszów 2007, s. 309.

³⁸ A.K. Piasecki, *Błędy, zaniechania i manipulacje polityków na przykładzie referendum w Polsce w 1996 i 2015 roku*, „Polityka i Społeczeństwo” 2017, nr 2, s. 118.

W pozostałych przypadkach podejmowane inicjatywy referendalne nie zakończyły się sukcesem, przede wszystkim z uwagi na brak zgody Sejmu na zarządzenie referendum, a w jednym przypadku niewyrażeniem zgody przez Senat na zarządzenie głosowania ludowego przez Prezydenta. Co znamienne, wszystkie oddolne inicjatywy referendalne nie zyskały poparcia większości członków pierwszej izby polskiego parlamentu. Od czasu wejścia w życie obecnej ustawy zasadniczej grupa co najmniej 500 tys. wyborców siedem razy skutecznie wniosła do Sejmu wnioski o przeprowadzenie referendum, co jednak nie przełożyło się na przeprowadzenie głosowania ludowego. Abstrahując od tego, czy wnioski te były w odpowiedni sposób dopracowane merytorycznie, generalnie negatywny stosunek aktualnej dla wniosku większości parlamentarnej ukazuje podejście do instytucji referendum ogólnokrajowego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa.

Niewiele lepiej prezentują się regulacja oraz praktyka postępowania z obywatelskimi inicjatywami ustawodawczymi. Trzeba zwrócić uwagę na to, że Konstytucja RP przewidziała wyłącznie pośrednią inicjatywę ludową w zakresie ustawodawstwa, jednocześnie wykluczając z tej formy inicjowania procesu ustawodawczego projekty ustaw w sprawie zmiany ustawy zasadniczej, co znacząco zawęża możliwości wykorzystywania tej formy partycypacji w polskim porządku prawnym. Aby projekt ustawy został skutecznie wniesiony, Konstytucja z 1997 r. wymaga poparcia go przez co najmniej 100 tys. obywateli. Na poziomie ustawy wskazany został tryb postępowania z wniesieniem projektu obywatelskiego³⁹. Nawet bez analizy tych rozwiązań można zauważyć, że trudno uznać je za proobywatelskie. Przede wszystkim świadczy o tym stosunkowo krótki termin na zgromadzenie podpisów poparcia pod projektem. Wynosi on trzy miesiące od przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej, co *de facto* jest terminem krótszym, gdyż zbiórka takich podpisów może się rozpocząć nie z chwilą przyjęcia takiego zawiadomienia, lecz później, dopiero gdy w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim ukaże się informacja o nabyciu przez komitet osobowości prawnej⁴⁰. Należy też zwrócić uwagę, że przygotowanie projektów obywatelskich oraz ich uzasadnień w żaden sposób nie zostało uproszczone, przede wszystkim nie przyjęto jakichkolwiek rozwiązań zobowiązujących organy publiczne do pomocy w sporządzaniu tych dokumentów.

Pomimo stosunkowo licznych prób wniesienia obywatelskiego projektu ustawy większość z nich kończy się na etapie zbierania podpisów, gdyż rzeczone 100 tys. podpisów stanowi barierę trudną do pokonania. Jednak nawet skuteczne wniesienie projektu obywatelskiego nie gwarantuje jego przyjęcia w formie ustawy. W ostatnich dwóch kadencjach rozpatrywane były łącznie 32 projekty obywatelskie, z których tylko dwa zostały uchwalone jako ustawy⁴¹. Co istotne, w Sejmie IX kadencji rozpatrywa-

³⁹ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 2120).

⁴⁰ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. z komentarzem*, Warszawa 2008, s. 127–128.

⁴¹ Ustawa z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojsko-

nych jest w dalszym ciągu 10 projektów obywatelskich, które nie zostały rozpatrzone w Sejmie poprzedniej kadencji. Jak dotychczas, w żadnym z tych przypadków postępowanie ustawodawcze nie zostało zakończone⁴². Natomiast ze względu na zasadę dyskontynuacji sześć projektów obywatelskich, wniesionych jeszcze w Sejmie VII kadencji, zakończyło swój byt prawny.

Stosunek władzy publicznej do mechanizmów partycypacyjnych widoczny jest też w sposobie regulacji wysłuchania publicznego, którego przeprowadzenie zależy od woli większości członków komisji rozpatrujących projekt ustawy czy – w przypadku rozporządzeń – od podmiotu odpowiedzialnego za jego powstanie, co faktycznie marginalizuje wykorzystanie tego instrumentu⁴³. Zresztą wypowiedzi podczas takiego wysłuchania w żaden sposób nie muszą być uwzględniane, a nawet nie ma konieczności ustosunkowania się do ewentualnego ich niewzięcia pod uwagę. Nie została również uregulowana procedura konsultacji ludowych, choć – przynajmniej teoretycznie – takie konsultacje powinny być prowadzone w fazie przygotowywania projektów ustawodawczych⁴⁴. Wreszcie trudno znaleźć jakiegokolwiek regulacje przewidujące zastosowanie na szczeblu ogólnokrajowym mechanizmów deliberacyjnych, jak np. panele obywatelskie.

Wszystkie przywołane przykłady pozwalają na stwierdzenie, że rola zbiorowego podmiotu suwerenności w procesie sprawowania władzy w Polsce jest bardzo mocno ograniczona, w zasadzie wyłącznie do wyrażenia poparcia w wyborach na określonych kandydatów, z reguły zresztą niezgłaszanych z oddolnym poparciem, lecz poparciem najsilniejszych ugrupowań politycznych. Dlatego też trzeba się zgodzić z tezą Marcina Rachwała, że „trudno spodziewać się, aby sami politycy przekazali więcej władzy w ręce ogółu obywateli. W związku z tym to zorganizowane społeczeństwo obywatelskie musi zapoczątkować działalność nakierowaną na zwiększenie roli demokracji bezpośredniej w Polsce”⁴⁵. W efekcie realizacja zasady suwerenności narodu w Polsce pozwala stwierdzić, że w dużej mierze stanowi ona jedynie fasadę ustrojową i nie zapewnia realnego udziału zbiorowego podmiotu suwerenności w sprawowaniu władzy.

Literatura

Borski M., *Wysłuchanie publiczne – ważna, chociaż niedoceniana, instytucja demokracji partycypacyjnej*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016, nr 16.

wego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1321) oraz ustawa z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 158).

⁴² Zob. https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/page.xsp/przeglad_projust [dostęp: 22.10.2022].

⁴³ M. Borski, *Wysłuchanie publiczne – ważna, chociaż niedoceniana, instytucja demokracji partycypacyjnej*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016, nr 16, s. 41–42.

⁴⁴ Szerzej zob. P. Kuczma, *Model ogólnokrajowych konsultacji...*, s. 302 i nn.

⁴⁵ M. Rachwał, *Demokracja bezpośrednia w Polsce – fikcja czy rzeczywistość?*, „Przegląd Politologiczny” 2010, nr 1, s. 113.

- Buquet D., Gallo A., *Elección presidencial a tres vueltas: efectos de las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias en Argentina y Uruguay*, „Opinião Pública” 2022, vol. 28, núm. 2.
- Działocha K., *Nie ma konstytucyjnych przeszkód*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 77.
- Freidenberg F., *Democracia interna en los partidos políticos* [w:] *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, eds. D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco, J. Thompson, México 2007.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2005.
- Haro R., *Elecciones primarias abiertas. Aportes para una mayor democratización del sistema político*, „Revista de Estudios Políticos” 1992, núm. 78.
- Hodun M., *Behind Closed Doors: Candidate (S)election in Poland* [w:] *Standing Out from the Crowd Political Parties' Candidate (S)election in the Transatlantic World*, eds. T. Muzergues, D. Scaduto, Washington 2022.
- https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/page.xsp/przeglad_projust.
- Jabłoński M., *Polskie referendum akcesyjne*, Wrocław 2007.
- Jaskiernia J., *Projekt klauzuli integracyjnej do Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2011, z. 1.
- Konfederacja, <https://konfederacja.pl/prawybory/>.
- Kryseń G., *Ogólnokrajowe referendum inicjowane przez obywateli a polskie prawo referendalne*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 4.
- Kryseń G., *Referendum jako instytucja demokracji bezpośredniej*, Białystok 2020.
- Kuciński J., *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej w świetle Konstytucji z 1997 roku (prolegomena)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawo” 2016, nr 94.
- Kuczma P., *Model ogólnokrajowych konsultacji społecznych w Polsce*, Toruń 2018.
- Langer W., *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 19 stycznia 2016 r. (sygn. akt III SW 168–169/15) stwierdzającej ważność wyborów do Sejmu i Senatu. Czy wyższe progi wyborcze dla koalicji mają sens?*, „Przegląd Konstytucyjny” 2017, nr 2.
- Maguś W., *Prezydenckie prawybory w Platformie Obywatelskiej jako przykład politycznego show*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2012, nr 2.
- Misiak R., *Uwarunkowania społeczne powstawania narodów w Europie*, „Studia Koszalińsko-Kołobrzeszkie” 2013, nr 20.
- Peszyński W., Tomczak Ł., *Konstytucyjna zasada proporcjonalności wyborów a wielkość okręgu i metoda podziału mandatów. Symulacja zmiany parametrów na przykładzie wyników głosowania w wyborach do Sejmu RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 2.
- Piasecki A.K., *Błędy, zaniechania i manipulacje polityków na przykładzie referendum w Polsce w 1996 i 2015 roku*, „Polityka i Społeczeństwo” 2017, nr 2.
- Platforma Obywatelska, <https://platforma.org/aktualnosci/prawybory-prezydenckie>.
- Rachwał M., *Demokracja bezpośrednia w Polsce – fikcja czy rzeczywistość?*, „Przegląd Politologiczny” 2010, nr 1.
- Rachwał M., *Referendum w opinii elit politycznych III RP*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2013, nr 4.
- Rakowska-Trela A., *Zasada suwerenności narodu a zasada państwa prawa. Między harmonią a konfliktem* [w:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Zasada suwerenności. Problemy wybrane*, red. K. Skotnicki, A. Domańska, Łódź 2017.
- Rulka M., *Proporcjonalne formuły wyborcze i ich konsekwencje*, „Studia Prawnicze” 2010, nr 2.
- Sarnecki P., *Opinia o projekcie ustawy o referendach ogólnokrajowych (druk sejmowy nr 962)*, [https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk4.nsf/0/18197C7D2A68A05BC1256C8E00447402/\\$file/I2410-02.rf](https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk4.nsf/0/18197C7D2A68A05BC1256C8E00447402/$file/I2410-02.rf).
- Stec A., Szwalek G., *Jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do Senatu RP (2011–2019) – problem wagi głosu*, „Przegląd Sejmowy” 2021, nr 2.

- Szmyt A., *O zmianach Konstytucji RP z 1997 r. (w 10-lecie jej obowiązywania)* [w:] *Dziesięć lat obowiązywania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Gdulewicz, H. Zięba-Zalucka, Rzeszów 2007.
- Uziębło P., *Demokracja partycypacyjna. Wprowadzenie*, Gdańsk 2009.
- Uziębło P., *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. z komentarzem*, Warszawa 2008.
- Uziębło P., *Referendum i co dalej? O wyniku referendum ogólnokrajowego i jego skutkach*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 2.
- Uziębło P., *Zgłaszanie kandydatów w wyborach do Sejmu i Senatu. Wybrane problemy*, „Studia Wyborcze” 2015, t. 20.
- Winczorek P., *Kilka uwag o polskich referendach*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, z. 2.
- Winczorek P., *Problemy do rozwiązania*, „Rzeczpospolita” 2002, nr 273.
- Wiszowaty M.M., *Referenda dla obywateli – rekomendacje dotyczące zmian w polskiej regulacji prawnej instytucji referendów zaproponowane przez organizacje społeczne skupione wokół Instytutu Spraw Obywatelskich* [w:] *Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkiewicz, B. Banaszak, Warszawa 2016.
- Witkowski Z., *Siedem grzechów głównych polskiej klasy politycznej wobec wyborców, wyborów i prawa wyborczego*, Toruń 2015.
- Witkowski Z., Serwaniec M., *„Political Offenses” against the Nationwide Referendum in Poland*, „Przegląd Konstytucyjny” 2018, nr 2.

Streszczenie

Piotr Uziębło

Suwerenność ludu (narodu) w Polsce – zasada ustrojowa czy mit założycielski?

Celem niniejszego artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie dotyczące charakteru zasady suwerenności ludu (narodu) z perspektywy możliwości wykonywania władzy przez ten zbiorowy podmiot suwerenności. Wnioski z tej analizy są raczej pesymistyczne. Widoczne jest bowiem daleko idące ograniczenie roli wyborców w procesie zgłaszania kandydatów w wyborach. Dodatkowo system wyborczy prowadzi do istotnego zniekształcenia woli wyborców. Także w sferze demokracji partycypacyjnej rola suwerena jest limitowana, co widoczne jest chociażby w braku możliwości doprowadzenia do referendum oddolnego, a także niemożliwości uchwalania ustaw w głosowaniu ludowym. Brakuje również wskazania okresu związania władz państwowych wynikiem referendalnym. Istotne wady mają też unormowania innych mechanizmów partycypacyjnych, takich jak: inicjatywa ustawodawcza obywateli, konsultacje społeczne czy wysłuchanie publiczne.

Słowa kluczowe: suwerenność ludu; wybory; referendum; inicjatywa ludowa.

Summary

Piotr Uziębło

Sovereignty of the People (Nation) in Poland – Constitutional Principle or Founding Myth?

The aim of the article is to answer the question concerning the nature of the principle of the sovereignty of the people (nation). The Author considers this problem from the perspective of the ability of this collective subject of sovereignty to exercise power. The conclusions of this analysis are rather pessimistic. Indeed, a far-reaching limitation of the role of voters in the process of nominating candidates in elections is apparent. Additionally, the electoral system leads to a significant distortion of the will of the voters. Also in the sphere of participatory democracy, the role of the sovereign is limited, which is evident, for example, in the inability to bring about a bottom-up referendum, as well as the impossibility of passing laws by popular vote. There is also no indication of the period for which the state authorities are bound by the referendum result. There are significant defects in the standards of other participation mechanisms, such as: citizens' legislative initiative, public consultations or public hearing.

Keywords: sovereignty of the people; elections; referendum; popular initiative.