ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN – POLONIA
VOL. L/LI SECTIO G 2003/2004

Zakład Komparatystyki Prawniczej
Wydział Prawa Uniwersytetu Rzeszowskiego

SABINA GRABOWSKA

Inicjatywa ludowa w sprawie przeprowadzenia ogólnokrajowego referendum wpływającego na ustawodawstwo (na przykładzie uregulowań szwajcarskich, włoskich i polskich)

Popular initiative regarding carrying out nationwide referendum influencing legislation in selected European countries – Switzerland, Italy and Poland

W ostatnich latach zaobserwować można wzrost zainteresowania inicjatywą ludową w sprawie przeprowadzenia referendum. Jest to forma demokracji bezpośredniej, która pozwala obywatelom mieć kontrolę nad stanowieniem prawa oraz osobiście uczestniczyć w tym procesie.

Referendum zwykłe, zwane czasami ustawodawczym, może zostać zarządzone tylko w przypadku, gdy ustawa mająca być poddana pod głosowanie ludowe, jest ustawą referendalną. Pojęcie „ustawa referendalna" może być różnie rozumiane. Zdaniem A. Szmyta, przez ustawę referendalną można rozumieć taką ustawę, która:

- może lub musi zostać uchwalona w drodze referendum,
- uchwalana jest w normalnym trybie parlamentarnym, aby weszła w życie, może lub musi być ratyfikowana w referendum,
- poddawana jest pod referendum po jej uchwaleniu lub na etapie wejścia w życie, jest to tzw. referendum–weto,
- poddawana jest pod referendum przed jej uchwaleniem przez parlament i jego wynik jest brany pod uwagę podczas uchwalania tej ustawy przez parlament w normalnym trybie.

Autor ten jako ustawę referendalną *sensu stricto* kwalifikuje tylko ustawę „stanowioną" w drodze referendum. Dla potrzeb problematyki demokracji bezpośredniej dopuszcza wyżej przedstawione szersze rozumienie tego pojęcia.[1]

W państwach europejskich tylko nieliczni ustawodawcy dopuścili stosowanie inicjatywy ludowej w sprawie przeprowadzenia referendum zwykłego. W niniejszym opracowaniu instytucja ta zostanie przedstawiona na przykładzie rozwiązań szwajcarskich, włoskich i polskich. W Szwajcarii i we Włoszech przez ustawę referendalną rozumie się taką ustawę, która po uchwaleniu przez parlament, ale jeszcze przed wejściem w życie, jest poddawana referendum, tzw. wetu ludowemu. W Polsce ustawa referendalna rozumiana jest jako ustawa, której projekt bądź materia mogą zostać poddane pod głosowanie ludowe przed jej uchwaleniem przez parlament.

Szwajcaria posiada najdłuższą w Europie tradycję w korzystaniu z instytucji demokracji bezpośredniej. Referendum jest tam rozumiane jako powszechne głosowanie nad decyzjami parlamentarnymi, w których decydujący głos należy do obywateli.[2] Oni bowiem ostatecznie zadecydują o tym, czy parlamentarny projekt ustawy stanie się prawem. Już konstytucja z 1848 roku została przyjęta w drodze głosowanie ludowego.[3] Jak stwierdził Z. Czeszejko-Sochacki: „zanim konstytucja kreowała referendum jako instytucję prawną, referendum było czynnikiem kreującym konstytucję".[4]

Podstawą prawną funkcjonowania tej instytucji jest przede wszystkim art. 141 Konstytucji Federalnej Konfederacji Szwajcarskiej oraz ustawa federalna z 17 grudnia 1976 roku, dotycząca praw politycznych, zwana dalej ustawą 161.1.[5]

Konstytucja Szwajcarii przewiduje dwa rodzaje referendów na szczeblu federalnym.[6] Pierwszym jest obligatoryjne referendum w sprawie: całkowitej bądź

---

[1] A. Szmyt: *Ustawa referendalna*, „Acta Universitatis Wratislaviensis, nr 1745; *Prawo, źródła prawa i gwarancje jego zasadności w projektach Konstytucji RP*, pod red. K. Działochy, A. Preisnera, Wrocław 1995, s. 53–54.

[2] Sama nazwa referendum pochodzi z XVI w. i przypomina o związkowym charakterze współczesnego państwa szwajcarskiego. Szerzej: A. E. Ziasli: *Schweizerisches Referendum*, Zürich 1908, s. 15; A. von Orelli: *Das Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, b.m.w. 1885, s. 104, J. Hatschek: *Allgemeines Staatsrecht*, cz. II – *Das Recht der modernen Demokretie*, Leipzig 1907, s. 83.

[3] M. Wyrostek: *Urządzenia polityczne Szwajcarii*, Kraków 1907, s. 40 i n.

[4] Z. Czeszejko-Sochacki: *Referendum i inicjatywa ludowa w systemie politycznym Konfederacji Szwajcarskiej*, „Studia Prawnicze PAN, Instytut Państwa i Prawa", z. 2–3, Warszawa 1989, s. 27.

[5] Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z 18 kwietnia 1999 r., tłum. i wstęp Z. Czeszejko-Sochacki, Warszawa 2000. Oryginalny tytuł ustawy brzmi: *Bundesgesetz über die politischen Rechte*, nr 161.1 (AS 1978 688, skrót AS: Amtliche Sammlung des Bundesrechts, jest to urzędowy zbiór ustaw, stanowiący szwajcarski odpowiednik polskiego Dziennika Ustaw).

[6] Z. Giacometti: *Die rechtliche Stellung der Gemeinden in der Schweiz*, [w:] *Die direkte*

częściowej zmiany konstytucji, przystąpienia do organizacji zbiorowego bezpieczeństwa lub do wspólnot ponadnarodowych oraz uchwalenia ustaw federalnych uznanych za pilne, które nie mają podstaw konstytucyjnych i których czas obowiązywania przekracza jeden rok.[7]

Drugą formę stanowi fakultatywne referendum zwykłe, zwane również „wetem ludowym", zarządzane na ludowy wniosek i ono będzie przedmiotem tego opracowania.[8]

Konstytucja włoska przewiduje, niezależnie od podstawowej formy sprawowania władzy, tj. demokracji przedstawicielskiej, również formy demokracji bezpośredniej.[9] Oprócz inicjatywy ustawodawczej, włoskie prawodawstwo dopuszcza dwie formy referendum zarządzane na ludowy wniosek. Pierwszą z nich jest referendum konstytucyjne. Drugą formą jest referendum w sprawie ustawodawstwa zwykłego, tzw. weto ludowe.[10] I ono również będzie tematem tego opracowania. Podstawą prawną istnienia instytucji inicjatywy ludowej w sprawie przeprowadzenia referendum zwykłego w prawodawstwie włoskim jest art. 75 Konstytucji Włoch z 22 grudnia 1947 roku, a także ustawa z 25 maja 1970 roku w sprawie referendum przewidzianego przez Konstytucję oraz w sprawie ludowej inicjatywy ustawodawczej, zwana dalej ustawą 352/1970.[11]

Artykuł 125 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku zawiera upoważnienie dla ustawodawcy do uregulowania w formie ustawodawstwa zwykłego zasad i trybu przeprowadzenia referendum.[12] Wynikiem tego upoważnienia jest ustawa z 14 marca 2003 roku o referendum ogólnokrajowym, zwana dalej ustawą o referendum 14.03.2003.[13] Na jej podstawie grupa

---

Gemeindedemokratie in der Schweiz, pod red. M. Bridel, Zürich 1952, s. 42; M. Bridel: *Precis de droit constitutionnel et public suisse*, Lausanne 1965, s. 52.

[7] Art. 140 Konstytucji Szwajcarii oraz art. 58 ustawy 161.1. Zob. J. F. Aubert: *Traité du droit constitutionnel suisse*, Ides et Calendes, Neuchâtel 1967, s. 393–426.

[8] P. Sarnecki: *Rząd a parlament Konfederacji Szwajcarskiej*, Kraków 1978, s. 41.

[9] G. Arezzo di Trifiletti: *Il referendum abrogativo e gli istituti di democrazia diretta*, Rimini 1988, s. 39 i n.

[10] J. Zakrzewska: *Ustrój polityczny Republiki Włoskie*j, Warszawa 1986, s. 109, P. Sarnecki: *op. cit.*, s. 42.

[11] G. U. nr 298 z 27 grudnia 1947 r. (skrót G. U.: Gazzetta Ufficiale della Repubblica – Dziennik Urzędowy Republiki, jest to urzędowy zbiór ustaw i dekretów Republiki Włoskiej, stanowiący włoski odpowiednik polskiego Dziennika Ustaw). Oryginalny tytuł ustawy brzmi: *Legge sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo*, nr 352 (G. U. nr 147 z 15 czerwca 1970 r.)

[12] Dz. U. nr 78, poz. 483.

[13] Dz. U. nr 57, poz. 507 ze zm. Zob. J. Repel: *Nowa ustawa o referendum*, „Przegląd Sejmowy" 1997, nr 2, s. 22; A. Kulig, B. Naleziński: *Referendum w systemie ustrojowym Polski*, „Przegląd Sejmowy" 1996, nr 5, s. 23–42; P. Sarnecki: *Ustawa z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy" 2003, nr 3, s. 9 i n.

obywateli, występując z inicjatywą ludową, może żądać przeprowadzenia referendum zwykłego. Sejm może, ale nie musi, zarządzić jego przeprowadzenie.[14]

PODMIOTY UPRAWNIONE DO WYSTĄPIENIA Z INICJATYWĄ LUDOWĄ W SPRAWIE PRZEPROWADZENIA REFERENDUM

W omawianych państwach podmiotami uprawnionymi do wystąpienia z inicjatywą ludową w sprawie przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego są obywatele. Minimalną liczbę podpisów, jaka jest potrzebna, by zgodnie z ustawą złożyć ludowy wniosek, ustawodawca dostosował do liczby obywateli w danym państwie. Grupa ludzi popierających wniosek o referendum powinna posiadać swojego przedstawiciela bądź przedstawicieli, których obowiązkiem jest koordynacja spraw związanych z organizacją inicjatywy ludowej oraz reprezentowanie inicjatywy przed organami odpowiedzialnymi za jej dopuszczenie. Ten problem znalazł różne rozwiązania.

W Szwajcarii referendum może zostać zarządzone przez Zgromadzenie Federalne na żądanie ośmiu kantonów lub pięćdziesięciu tysięcy uprawnionych do głosowania obywateli posiadających pełnię praw politycznych oraz prawo głosu.[15] Prawo głosu posiadają osoby, które mogą uczestniczyć w wyborach do Rady Narodowej, w głosowaniach federalnych i w podpisywaniu wniosków w sprawie referendum lub inicjatywy. Tego prawa pozbawieni są obywatele, którzy zostali wykluczeni z powodu choroby umysłowej lub upośledzenia umysłowego.[16]

Zanim rozpocznie się akcję zbierania podpisów osób popierających inicjatywę ludową w sprawie przeprowadzenia referendum, tak jak w przypadku ludowej inicjatywy konstytucyjnej, konieczne jest utworzenie komitetu. Jego założyciele swoje uczestnictwo potwierdzają własnoręcznymi podpisami złożonymi w Kancelarii Federalnej.[17] Do zadań komitetu należy przeprowadzenie akcji zbierania podpisów popierających ludowy wniosek o referendum. Komitet nie

---

[14] S. Grabowska: *Geneza i ewolucja inicjatywy ludowej w Europie*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Częstochowie, Historia – Prawo – Administracja. Gubernaculum et Administratio", Częstochowa 2001, s. 137 i n.; M. Jabłoński: *Wynik referendum a zasada dyskontynuacji prac Sejmu*, „Acta Universitatis Wratislaviensis", nr 2100, „Przegląd Prawa i Administracji", Wrocław 1997, T. XXXIX, s. 97 i n.

[15] Art. 136 Konstytucji Szwajcarii.

[16] Do 1977 roku wymagana liczba podpisów wynosiła trzydzieści tysięcy. Art. 1, 2 ustawy 161.1 reguluje prawo głosu w Konfederacji Szwajcarskiej. A. Szmyt: *op. cit.*, s. 57; J. Steiner: *Demokracje europejskie*, Rzeszów 1993, s. 213.

[17] Kancelaria Federalna to organ konstytucyjny (art. 179 Konstytucji Szwajcarii). Pełni ona rolę sekretariatu Rady Federalnej oraz funkcje informacyjne, planistyczne, przygotowawcze, organizacyjne, koordynacyjne i kontrolne, również w stosunku do referendum i ludowej inicjatywy konstytucyjnej. Kierowana jest przez Kanclerza, powoływanego na kadencję parlamentu – tj. 4 lata.

może, tak jak w przypadku ludowej inicjatywy konstytucyjnej, wycofać raz złożonego wniosku o przeprowadzenie referendum.[18]

Zgodnie z art. 75 Konstytucji włoskiej grupa co najmniej pięciuset tysięcy obywateli lub pięć rad regionalnych może złożyć wniosek o przeprowadzenie referendum w sprawie całkowitej albo częściowej zmiany ustawy lub innego obowiązującego aktu prawnego.[19]

Wszyscy obywatele uprawnieni do głosowania w wyborach do Izby Deputowanych są uprawnieni do podpisania wniosku i wzięcia udziału w referendum.[20] Zgodnie z zasadami wyboru do Izby Deputowanych czynne prawo wyborcze posiadają obywatele, którzy ukończyli 21 lat[21], bierne prawo wyborcze – gdy ukończyli 25 lat.[22]

Za organizatorów, czyli przedstawicieli osób popierających inicjatywę, zgodnie z ustawą 352/1970 uważa się grupę nie więcej niż dziesięcioosobową, która stawiła się w Kancelarii Sądu Kasacyjnego i zawiadomiła o zamiarze złożenia wniosku o przeprowadzenie referendum. Osoby te powinny posiadać zaświadczenia potwierdzające ich umieszczenie w spisie wyborczym jednej z gmin Republiki. Zawiadomienie to jest potwierdzane przez Kancelarię protokołem, którego kopię otrzymują organizatorzy.[23]

Grupa pięciuset tysięcy polskich obywateli może zwrócić się do Sejmu z wnioskiem o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego. Za osobę uprawnioną należy rozumieć obywateli polskich, którzy najpóźniej w dniu głosowania ukończyli 18 lat. Osoby, które zostały pozbawione prawomocnym orzeczeniem sądu praw publicznych, bądź pozbawiono ich orzeczeniem Trybunału Stanu

---

[18] Art. 59b ustawy 161.1.

[19] Art. 75 Konstytucji Włoch z 22 grudnia 1947 r. (G. U. nr 298 z 27 grudnia 1947 r.). P. Biscaretti di Ruffia: *Diritto constituzionale*, Napoli 1986, s. 439 i n.

[20] E. Spagna-Musso: *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, t. I – *Il potere d'iniziativa legislativa*, Napoli 1958, s. 83; G. Balladore-Pallieri: *Diritto costituzionale*, Milano 1965, s 249.

[21] Ustawa z 7 października 1947 r. w sprawie norm dotyczących wyborców z czynnym prawem wyborczym oraz prowadzenia i rocznego sprawdzania list wyborczych (oryginalny tytuł: *Legge sui norme per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione annuale delle liste elettorali*) nr 1058 (G. U. nr 235 z 13 października 1947 r.). oraz dekret Prezydenta Republiki z 28 marca 1967 r. w sprawie norm dotyczących wyborców z czynnym prawem wyborczym oraz prowadzenia i rocznego sprawdzania list wyborczych (oryginalny tytuł: *Decreto del Presidente della Repubblica sui norme per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione annuale delle liste elettorali*) nr 223 (G. U. nr 106 z 28 kwietnia 1967 r.).

[22] Dekret Prezydenta Republiki z 30 marca 1957 r. w sprawie ujednoliconego tekstu ordynacji wyborczej (oryginalny tytuł: *Decreto del Presidente della Repubblica sui testo unico della leggi elettorali*) nr 361 (G. U. nr 139 z 3 czerwca 1957 r.).

[23] Art. 7 ust. 1 ustawy 352/1970.

praw wyborczych lub ubezwłasnowolniono ich prawomocnym orzeczeniem sądu, nie posiadają prawa udziału w referendum.[24]

Grupa ta powinna posiadać swojego pełnomocnika. Jest nim osoba, której pierwszych piętnastu obywateli popierających wniosek o przeprowadzenie referendum udzieliło swojego poparcia. Do zadań pełnomocnika grupy obywateli należy złożenie na ręce Marszałka Sejmu pisemnego wniosku o przeprowadzenie referendum.[25]

Pełnomocnik obywateli ma prawo uczestniczyć w posiedzeniach Komisji, lecz nie ma prawa wycofać wniosku. Ustawa o referendum z 14. 03. 2003 r. nie przewiduje takiej możliwości, a i sama konstytucja także takiego upoważnienia pełnomocnikowi nie daje. Wydaje się to logiczne, gdyż takie uprawnienie dane pełnomocnikowi byłoby sprzeczne z zasadami praworządności i sprawiedliwości społecznej. Poprzez decyzję jednego człowieka mógłby zostać zniweczony wyraz woli co najmniej pięciuset tysięcy obywateli, którzy podpisali się pod ludowym wnioskiem.[26]

ZAKRES PRZEDMIOTOWY INICJATYWY LUDOWEJ W SPRAWIE PRZEPROWADZENIA REFERENDUM

Zakresem przedmiotowym tego rodzaju ludowej inicjatywy jest ustawodawstwo zwykłe. Jednakże ustawodawca ograniczył częściowo materię, która na ludowy wniosek może zostać poddana pod referendum. Ograniczenia te dotyczą głównie spraw, które mogą budzić wątpliwości co do obiektywnego stanowiska inicjatorów i osób udzielających swojego poparcia inicjatywie w sprawie przeprowadzenia referendum.

W Szwajcarii, w czasach nawoływania do „suwerenności ludu" w związku z walką o powszechne prawa, demokraci wierzyli, iż żadna ważna decyzja nie powinna być wyłączona spod kontroli społeczeństwa. Te historyczne oczekiwania były raczej zbyt optymistyczne w stosunku do współczesnych realiów.[27]

---

[24] Art. 3 ust. 1, 2, art. 63 ust. 1 ustawy o referendum 14.03.2003. Zob. J. Buczkowski: *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 64–74; W. Skrzydło: *Problemy i kierunki nowelizacji prawa wyborczego w Polsce*, [w:] *Konstytucja – wybory – parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2000, s. 165 i n.

[25] Art. 63 ust. 3 ustawy o referendum 14. 03. 2003. B. Banaszak: *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 253.

[26] Art. 65 ust. 5 uchwały z 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, (M.P. 92.26.185 ze zm.). Zob. J. Mordwiłko: *Opinia w sprawie postępowania z wnioskami obywatelskimi wniesionymi do Sejmu w sprawie zarządzenia referendum*, „Przegląd Sejmowy" 1999, nr 1, s. 121.

[27] Czasy walki demokratów o prawa ludu przypadają na druga połowę XIX wieku. Czołowym ich przedstawicielem był Karl Buerkli, który był żarliwym zwolennikiem demokracji bezpośredniej. Zob. K. Buerkli: *Direkte Gesetzgebung durch das Volk*, Zürich–Genf 1869, s. 34–37;

Konstytucja Szwajcarii w art. 141 ust. 1 sprecyzowała materię, która może zostać poddana pod referendum na wniosek obywateli. Są to: ustawy federalne; ustawy federalne uznane za pilne, których czas obowiązywania przekracza rok; uchwały federalne, o ile przewiduje to konstytucja lub ustawa, a także umowy międzynarodowe, które są bezterminowe, nie przewidują wypowiedzenia, przewidują przystąpienie do organizacji międzynarodowych oraz wprowadzają wielostronne ujednolicenie prawa.[28]

Ustawodawca wyłączył możliwość poddania pod referendum zarządzonego na wniosek obywateli tych spraw, które wymagają pilnego rozstrzygnięcia, jak np. zmiana konstytucji. Nie znaczy to, oczywiście, że takie rozstrzygnięcia nie podlegają w ogóle kontroli sprawowanej przez suwerena, tj. naród.[29]

Ustawodawstwo zwykłe w Szwajcarii różni się nieco od ustawodawstwa w innych krajach Europy. Obejmuje te akty prawne, który zawierają normy generalne oraz abstrakcyjne i zgodnie z podziałem kompetencji należą do właściwości Konfederacji. W państwie funkcje ustawodawcze pełni Zgromadzenie Federalne. Do jego kompetencji należy stanowienie ustaw federalnych, powszechnie obowiązujących uchwał federalnych oraz zwykłych uchwał federalnych. Nie należy jednak traktować tego katalogu aktów prawnych jako hierarchii aktów prawodawczych. W rzeczywistości różnice pomiędzy nimi zależą od występowania, bądź też braku, klauzuli nagłości i referendum lub ich kombinacji.[30]

Artykuł 75 ust. 2 Konstytucji Włoch określa, jaka materia nie może zostać, na ludowy wniosek, poddana pod ogólnokrajowe referendum odnośnie do uchylenia całości lub części ustawy czy innego aktu prawnego. Są to ustawy podatkowe, ustawa budżetowa, amnestia, ułaskawienie oraz ustawy o ratyfikacji umów międzynarodowych.[31]

Ustawodawca włoski, używając określenia „ustawy lub aktu prawnego z mocą ustawy […]”[32], wyznaczył dość szeroką grupę przepisów prawnych, które na ludowy wniosek mogą zostać poddane pod zwykłe, ogólnokrajowe referendum fakultatywne. Do tej grupy, oprócz ustaw w ścisłym tego słowa zna-

---

W. Linder: *Demokracja szwajcarska. Rozwiązywanie konfliktów w społeczeństwie wielokulturowym*, tłum. Z. Pucek, Rzeszów 1996, s. 152.

[28] Art. 141 Konstytucji Szwajcarii. Szerzej: H. Lüchinger: *Die Auslegung der Schweizerischen Bundesverfassung*, Zürich 1954, s. 33–34.

[29] Z. Niewiadomski: *Instytucje demokracji bezpośredniej w Szwajcarii*, „Problemy Rad Narodowych” 1987, nr 68, s. 159.

[30] Z. Czeszejko-Sochacki: *Procedura legislacyjna w Konfederacji Szwajcarskiej*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 4, s. 93, 94; Y. Hangartner określa je mianem „Stammfunktion des Parlaments”, zob. Y. Hangartner: *Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts*, t. I – *Organisation*, Zürich 1980, s. 167.

[31] Art. 75 ust. 2 Konstytucji Włoch. J. Zakrzewska: *op. cit.*, s. 110; G. Arezzo di Trifiletti: *op. cit.*, s. 54.

[32] Art. 75 ust. 1 Konstytucji Włoch.

czeniu, dodano akty prawne z mocą ustawy, w tym przypadku rozumiane jako dekrety ustawodawcze (*decreti legislativi*) oraz ustawy konwersujące (*legge di conversione*). Z tego grona należy wykluczyć: ustawy rewidujące konstytucję i ustawy konstytucyjne, ponieważ nie odnoszą się do ustawodawstwa zwykłego oraz ustawy regionalne i ustawy prowincjonalne, ze względu na swoją nieogólnokrajową treść.[33]

Przedmiotem referendum ogólnokrajowego w Polsce mogą być, zgodnie z art. 125 ust. 1 Konstytucji RP, sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa. Takie określenie materii referendum może powodować pewne trudności w precyzyjnym jej określeniu. Również ustawa o referendum 14. 03. 2003 nie precyzuje szczegółowo zakresu przedmiotowego referendum. Jedyną rzeczą, jaka wynika z pojęcia „spraw o szczególnym znaczeniu dla państwa", w tym przypadku jest to, iż referendum może być przeprowadzone tylko w sprawach, które mają szczególne znaczenie, nie dla obywateli, tylko dla państwa. Przyjmując za M. Jabłońskim, iż pod pojęciem „państwa" rozumiany jest najczęściej „zespół instytucji i ludzi występujących w jego imieniu", to przedmiotem referendum ogólnokrajowego może być tylko ta sprawa, która ma szczególne znaczenie dla tych instytucji i podmiotów. Taka wykładnia w znacznym stopniu zawęża zakres przedmiotowy referendum i jednocześnie przyznaje mu wyłącznie „służebny" charakter w stosunku do instytucji państwowych. Należy pamiętać, iż referendum jest formą sprawowania władzy przez suwerena, czyli naród. Wobec tego jej wykonywanie ma na celu realizację dobra wspólnego. W takiej sytuacji materia referendum obejmowałaby sprawy mające szczególne znaczenie nie tylko dla państwa, lecz również dla obywateli, dla których Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym. Rozumienie to wydaje się najbardziej poprawne i umożliwia równe traktowanie referendum.[34]

Teoretycznie mogą to być wszystkie sprawy i enumeratywne ich wyliczenie przez ustawodawcę nie jest właściwie możliwe. Można spróbować wymienić ważniejsze kwestie mogące być przedmiotem referendum. Materia referendum może obejmować: regulacje konstytucyjne, kwestie ustrojowe państwa, przyzwolenia na stosowanie nowoczesnych technik, swobody zachowań moralnych ludzi czy też rozstrzyganie o konkretnych sprawach publicznych.[35]

---

[33] G. Arezzo di Trifiletti: *op. cit.*, s. 40–42.

[34] Art. 125 ust. 1 Konstytucji RP. W. Skrzydło: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku. Komentarz*, Kraków 1998, s. 128; M. Jabłoński: *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis", nr 2331, „Prawo" Wrocław 2001, T. CCXXIV, s. 69–74, idem: *Ogólna charakterystyka instytucji referendum ogólnokrajowego po uchwaleniu nowej Konstytucji RP*, „Acta Universitatis Wratislaviensis, nr 2142, „Przegląd Prawa i Administracji", Wrocław 1999, T. XLII, s. 139, 140; S. Garbowska: *Inicjatywa ludowa w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Rzeszowskie Zeszyty Naukowe", Rzeszów 2001, t. 30, s. 171.

[35] E. Zieliński: *Referendum w państwie demokratycznym*, [w:] *Referendum w Polsce współ-*

Tylko w przypadku inicjatywy ludowej w sprawie referendum ustawa o referendum ogranicza materię. Artykuł 63 ust. 2 ustawy o referendum z 14. 03. 2003 stanowi, iż referendum ogólnokrajowe, które zostało zarządzone z ludowej inicjatywy, nie może dotyczyć wydatków i dochodów państwa, jego obronności oraz amnestii. Tego rodzaju ograniczenia są zwykle konieczne w sprawach mogących budzić wątpliwości co do pełnego obiektywizmu wyborców. Poza tym referendum może dotyczyć wyłącznie tych spraw, które mogą być regulowane tylko w formie ustawy.[36]

WNIOSEK ODNOŚNIE DO INICJATYWY LUDOWEJ W SPRAWIE PRZEPROWADZENIA REFERENDUM

Organizatorzy inicjatywy ludowej w sprawie przeprowadzenia referendum zobowiązani są do złożenia wniosku o jego przeprowadzenie. Nie składają wniosku o dopuszczenie do przeprowadzenia akcji zbierania podpisów osób popierających ich inicjatywę. Jedne państwa nakładają ograniczenia czasowe na złożenie wniosku, inne nie. Tak samo wygląda sprawa z innymi wymogami określanymi przez ustawodawcę, np. z uzasadnieniem do wniosku, wzorem pytań w referendum itp.

Wniosek o przeprowadzenie referendum w Szwajcarii powinien zostać złożony w Kancelarii Federalnej przed upływem terminu referendum, który wynosi sto dni licząc od oficjalnej publikacji najnowszego tekstu ustawy czy uchwały. Powinien być poparty przez osiem kantonów lub opatrzony liczbą co najmniej pięćdziesięciu tysięcy wymaganych podpisów i poświadczeń potwierdzających prawo wyborcze osób podpisujących. Jak już wcześniej wspomniano, taki wniosek o referendum nie może zostać wycofany.[37]

Wraz z nim należy złożyć listy zawierające podpisy obywateli popierających wniosek. Lista taka powinna zawierać następujące informacje, a mianowicie: nazwę kantonu i gminy politycznej, w których podpisujący ma prawo głosu; tytuł aktu prawnego oraz datę jego przyjęcia przez Zgromadzenie Federalne; a także informacje o tym, że ktokolwiek sfałszuje wyniki zbieranych podpisów w związku z inicjatywą ludową w sprawie przeprowadzenia referendum (art.

---

czesnej, pod red. D. Waniek, M. T. Staszewskiego, Warszawa 1995, s. 16–22; M. Jabłoński: *Referendum jako forma wyrażenia zgody na przekazanie organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach*, „Acta Universitatis Wratislaviensis", nr 2079, „Przegląd Prawa i Administracji", Wrocław 1998, T. XL, s. 41 i n.

[36] B. Banaszak: *op. cit.*, s. 135; L. Garlicki, B. Szepietowska: *Ustawa w projektach Konstytucji RP*, „Acta Universitatis Wratislaviensis, nr 1745; *Prawo, źródła prawa i gwarancje jego zasadności w projektach Konstytucji RP*, pod red. K. Działochy, A. Preisnera, Wrocław 1995, s. 25.

[37] Art. 59 ustawy 161.1. A. Siegfried: *La Suisse – démocratie témoin*, Neuchâtel 1956, s. 59–64.

282 k.k.) jest winny korupcji aktywnej lub pasywnej, związanej ze zbieraniem podpisów (art. 281 k.k.) i w związku z tym podlega karze przewidzianej przepisami kodeksu karnego.

Choć ustawa o tym nie mówi wprost, logiczne się wydaje to, że lista powinna zawierać także nazwiska i adresy autorów inicjatywy, którzy posiadają prawo głosu i tworzą komitet ludowej inicjatywy w sprawie przeprowadzenia referendum.[38]

Każdy komitet, który przedstawia do podpisu kilka tekstów jednocześnie, tworzy listę podpisów dla każdego tekstu i przedstawia ją do zatwierdzenia przez Kancelarię Federalną.[39] Możliwe jest umieszczenie kilku list na tej samej stronie pod warunkiem, iż będą mogły być oddzielone od siebie w sposób umożliwiający ich osobne złożenie.

Włoska ustawa 352/1970, tak samo jak w przypadku referendum konstytucyjnego, nie przewiduje wniosku o dopuszczenie do realizacji ludowej inicjatywy w sprawie przeprowadzenia referendum. Organizatorzy inicjatywy ludowej powinni zawiadomić Kancelarię Sądu Kasacyjnego tylko o zamiarze wystąpienia z taką inicjatywą. Z powodu braku możliwości dopuszczenia bądź niedopuszczenia inicjatywy ludowej, nie ma możliwości jej zablokowania na tym etapie przez Kancelarię lub jakąkolwiek inną instytucję.

Po zawiadomieniu Kancelarii Sądu Kasacyjnego tenże Sąd zobowiązany jest do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym z dnia następnego, iż została zgłoszona nowa inicjatywa ludowa w sprawie przeprowadzenia referendum.

Zgodnie z artykułem 75 ust. 1 Konstytucji, istnieje tylko obowiązek złożenia żądania (wniosku) o samo przeprowadzenie referendum. Wraz z nim należy przedstawić listy osób popierających wniosek o przeprowadzenie referendum oraz zaświadczenia indywidualne i zbiorowe gminnych urzędników potwierdzające, iż osoby, które poparły wniosek, figurują w spisie wyborczym w tychże gminach.[40]

Wyżej wymieniony wniosek składany jest w Kancelarii Sądu Kasacyjnego, w terminie od 1 stycznia do 30 września każdego roku. Nie może on być złożony w roku, w którym kończy się kadencja jednej z Izb parlamentu, ani w ciągu 6 miesięcy po terminie zwołania zebrania wyborczego w celu przeprowadzenia wyborów do jednej z tychże Izb.[41]

---

[38] Art. 60 ust. 1 ustawy 161.1 nie wymienia nazwisk i adresów autorów inicjatywy, jako warunku potrzebnego do prawomocnego złożenia wniosku. Wydaje się to być oczywistym warunkiem, po zapoznaniu się z całością ustawy, a w szczególności z art. 60 ust. 2 ustawy 161.1, gdzie ustawodawca wymienia komitet jako tego, który jest odpowiedzialny za utworzenie list do zbierania podpisów.

[39] B. S. Frey: *Direct Democracy: Politico-Economic Lessons from Swiss Experience*, „American Economic Review" 1994, nr 84 (2), s. 338–348.

[40] Art. 8 ust. 1, 6 ustawy 352/1970.

[41] Art. 31, 32 ustawy 352/1970. Szerzej – G. Arezzo di Trifiletti: *op. cit.*, s. 42.

W Polsce wniosek o zarządzenie referendum powinien określać propozycje pytań lub wariantów rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum. Ponadto załącza się wykaz obywateli popierających ten wniosek. Wykaz powinien zawierać imiona, nazwiska, adres zamieszkania, a także numer ewidencyjny PESEL osoby opowiadającej się za przeprowadzeniem referendum wraz z jej własnoręcznym podpisem.[42]

Pojawia się jednak pytanie, czy obowiązek dołączenia uzasadnienia do wniosku dotyczy wszystkich wnioskodawców, czy tylko uprawnionych podmiotów parlamentarnych? Ustawa nie reguluje tego problemu. Logiczne wydaje się twierdzenie, iż uzasadnienie jest elementem koniecznym wniosku w sprawie referendum. Jego brak uniemożliwiłby stwierdzenie, czy zachodzą przesłanki do rozstrzygnięcia danej sprawy na drodze referendum.[43]

Wniosek wraz z wymaganymi dokumentami pełnomocnik inicjatywy składa na ręce Marszałka Sejmu.[44]

AKCJA ZBIERANIA PODPISÓW POD LUDOWYM WNIOSKIEM W SPRAWIE PRZEPROWADZENIA REFERENDUM

Ustawodawcy w omawianych państwach całość spraw związanych z organizacją akcji zbierania podpisów pod wnioskiem złożyli na ręce komitetu bądź pełnomocnika, którzy reprezentują daną inicjatywę ludową.

Po spełnieniu wszystkich wyżej wymienionych warunków szwajcarski komitet inicjatywy ludowej w sprawie przeprowadzenia głosowania ludowego, jakim jest referendum, może przystąpić do akcji zbierania podpisów osób popierających ludowy wniosek o referendum.[45]

Aby złożyć ważny podpis, wyborca powinien odręcznie, w sposób czytelny napisać swoje nazwisko na liście podpisujących, a następnie zamieścić tam swój własnoręczny podpis. Obywatel niezdolny do pisania może umieścić swoje nazwisko na liście przy pomocy wybranej przez siebie osoby. Ta ostatnia podpisuje się przy nazwisku niezdolnego do pisania i zataja instrukcje, jakie otrzymała. Ponadto wyborca podaje wszystkie inne wskazówki umożliwiające sprawdzenie jego tożsamości, takie jak: imiona, datę urodzenia i adres. Wniosek o przeprowadzenie referendum można podpisać tylko jeden raz.[46]

---

[42] Art. 61 ust. 2 i art. 63 ust. 4 ustawy o referendum 14.03.2003, uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z 17 kwietnia 2003 r. w sprawie wzoru wykazu obywateli popierających wniosek o poddanie określonej sprawy pod referendum ogólnokrajowe (M. P. 03. 20. 308).

[43] M. Jabłoński: *op. cit.*, s. 141, 142; W. Sokolewicz: *Postępowanie z projektem ustawy lub uchwały, do którego nie dołączono uzasadnienia*, „Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu", Warszawa 1993, nr 2, s. 7, 8.

[44] Art. 63 ust. 3 ustawy o referendum 14. 03. 2003; J. Repel: *op. cit.*, s. 27.

[45] P. Sarnecki: *op. cit.*, s. 43.

[46] Art. 61 ustawy 161.1.

Nieważne są podpisy, znajdujące się na listach, które nie spełniają przewidzianych prawem warunków, a także podpisy złożone przez osoby, których prawo wyborcze nie zostało potwierdzone lub dla których potwierdzenie jest nieważne, bądź zostało błędnie przyznane.

Po zakończeniu akcji zbierania podpisów komitet odpowiednio wcześnie przed upływem terminu inicjatywy ludowej (100 dni od dnia oficjalnej publikacji tekstu ustawy czy uchwały) dostarcza listy z podpisami do kompetentnych służb, zgodnie z prawem kantonalnym celem potwierdzenia prawa wyborczego osób, które złożyły swoje podpisy. Służby potwierdzają, że podpisujący są wyborcami w wyborach federalnych w gminie oznaczonej na każdej liście.[47] Jeżeli wyborca nie podał wskazówek umożliwiających sprawdzenie jego tożsamości, bądź nie złożył podpisu na liście, urzędnik odmawia potwierdzenia prawa wyborczego danej osoby. W przypadku gdy wyborca podpisał kilkakrotnie wniosek, tylko jeden z podpisów zostanie potwierdzony. Powód odmowy jest podany na liście z podpisami. Następnie kompetentne służby odsyłają bezzwłocznie listy do komitetu inicjatywy. Potwierdzenie zawiera liczbę podpisów, datę, podpis urzędnika oraz jego funkcję oznaczoną poprzez odpowiednią pieczęć lub załącznik. Może ono być udzielone wspólnie dla kilku list. Potwierdzone listy z podpisami osób popierających inicjatywę ludową w sprawie referendum posegregowane według kantonów, są składane jednorazowo w Kancelarii Federalnej, najpóźniej sto dni po zatwierdzeniu tekstu ustawy, która ma się stać przedmiotem referendum. Jeśli termin wyznaczony do zbierania podpisów upływa w sobotę, niedzielę lub dzień wolny ustawowo, wniosek w sprawie inicjatywy ludowej może zostać złożony w trakcie godzin pracy Kancelarii w dniu następnym.[48] Po złożeniu, listy z podpisami nie mogą być ani zmieniane, ani konsultowane.

We Włoszech Kancelaria Sądu Kasacyjnego, po zawiadomieniu przez organizatorów o zamiarze wystąpienia z inicjatywa ludową i po sporządzeniu w tej sprawie protokołu, zarządza – jak już wspomniano – ogłoszenie tego faktu w Dzienniku Urzędowym z dnia następnego. Ogłoszenie powinno zawierać wskazanie obowiązującej ustawy lub aktu z mocą ustawy, którego proponuje się uchylenie wraz z ich datą, numerem i rozdziałem. Jeśli inicjatywa dotyczy częściowego uchylenia, należy dodać określenie numeru artykułu bądź artykułów ustawy. Jeżeli celem jest uchylenie części danego artykułu lub artykułów ustawy, to w ogłoszeniu należy ponadto określić wyraźnie punkt i dokładnie zacytować tekst przepisów ustawy, które proponuje się uchylić.[49]

---

[47] Zob. L. P. Feld i M. R. Savioz: *Direct Democracy Matters for Economic Performance: An Empirical Investigation*, „Kyklos" 1997, nr 50 (4), s. 507–538.

[48] Art. 19, 20 zarządzenia 161.11.

[49] Art. 27 ustawy 352/1970; G. Arezzo di Trifiletti: *op. cit.*, s. 45; P. Bellomia: *Legittimità ammissibilità del referendum sull'aborto tra Corte costituzionale e Corte di Cassazione*, [w:] *Giurisprudenza constituzionale*, 1975, s. 3046.

Arkusze do zbierania podpisów są ujednolicone z formularzami urzędowymi. Każdy arkusz zawiera na początku strony wydrukowaną lub odbitą treść wniosku o przeprowadzenie referendum z informacjami podanymi w ogłoszeniu zamieszczonym przez Kancelarię Sądu Kasacyjnego. Bezpośrednio po publikacji w Dzienniku Urzędowym ogłoszenia, arkusze zostają złożone staraniem organizatorów w sekretariatach gmin lub kancelariach sądowych. Urzędnik piastujący kierownicze stanowisko w danym urzędzie, stempluje arkusze urzędową pieczęcią, wpisuje datę i składa swój podpis. Następnie zwraca je okazicielom w ciągu czterdziestu ośmiu godzin od złożenia. Od tej chwili organizatorzy akcji mają trzy miesiące na zebranie odpowiedniej liczby podpisów. Niezebranie w tym terminie co najmniej 500 000 podpisów powoduje niemożność prawidłowego złożenia wniosku.[50]

Powstaje pytanie, co należy zrobić w przypadku, gdy okres od chwili opieczętowania arkuszy do 30 września jest krótszy niż trzy miesiące? W takiej sytuacji logiczne się wydaje, iż organizatorzy inicjatywy ludowej muszą mieć świadomość tego, że czas na zebranie wystarczającej liczby podpisów będzie w tym wypadku krótszy. Tak więc zawiadamiając Kancelarię Sądu Kasacyjnego z góry zgodzili się na skrócenie tego czasu, albowiem termin 30 września jest terminem nieprzekraczalnym ze względu na dalsze procedury związane z organizacją i zarządzeniem referendum.

Wyborcy swoje poparcie dla wniosku o referendum wyrażają poprzez złożenie podpisu na arkuszach. Przy podpisach powinny być określone szczegółowo: imię, nazwisko, miejsce i data urodzenia niżej podpisanego oraz gmina, w której spisie wyborczym figuruje. Same podpisy zostają potwierdzone przez jednego z uprawnionych do tego urzędników, a mianowicie: notariusza, sędziego pokoju, przewodniczącego sądu I instancji, trybunału lub sądu apelacyjnego, w którego okręgu znajduje się gmina, na spisach wyborczych, gdzie został wpisany dany wyborca. Sprawdzenia takiego można dokonać również u gminnego sędziego pokoju lub sekretarza gminy. Uwierzytelnienie podpisu opatrzone zostaje datą wpływu i może być zrobione zbiorowo lub indywidualnie. Instytucja państwowa, która przeprowadza weryfikacje podpisów, wydaje stosownie do potrzeb świadectwo wyrażenia woli przez wyborcę analfabetę i każdego niezdolnego do złożenia własnego podpisu.[51]

---

[50] Art. 7 ust. 3, 4, art. 27–28 ustawy 352/1970. Szerzej: G. Rolla: *Primi cenni bulla funzione e bulla natura giuridica dei promotori del referendum abrogativo,* [w:] *Problemi relativi alla legge istitutiva del referendum abrogativo,* Studi Parlamentari e di politica costituzionale, nr 14, Genova 1971, s. 60 i n.; G. Arezzo di Trifiletti: *Istituti di democrazia diretta nell' ordinamento italiano*, „Nuova rasserna di legislazione, dottrina e giurisprudenza" fasc. 5 (marzo 1) 1987, s. 532.

[51] Art. 8 ustawy 352/1970. Dekret Prezydenta Republiki z 30 marca 1957 r. w sprawie ujednoliconego tekstu ustawy o ordynacji wyborczej.

Złożenie przez przynajmniej trzech organizatorów na ręce przewodniczącego Kancelarii Sądu Kasacyjnego wszystkich arkuszy zawierających podpisy ma moc wniosku. Dołączane jest również oświadczenie o liczbie złożonych podpisów.[52]

W Polsce, aby rozpocząć akcję zbierania podpisów osób popierających wniosek w sprawie przeprowadzenia referendum, pełnomocnik powinien sporządzić listę zgodną z uchwałą Państwowej Komisji Wyborczej. Każda jej strona powinna posiadać dane wymienione w tytule inicjatywy, to znaczy: określenie przedmiotu referendum i propozycje pytań lub wariantów rozwiązań.[53] Na takim wykazie osoba popierająca wniosek składa własnoręczny podpis oraz podaje swoje dane osobowe, takie jak: imię, nazwisko, adres zamieszkania, a także numer ewidencyjny PESEL.

Ustawodawca nie określił terminu, w którym powinna zostać przeprowadzona akcja zbierania podpisów. Jeżeli inicjatorowi uda się zebrać wymaganą liczbę podpisów, to składa na ręce Marszałka Sejmu wniosek, jego uzasadnienie i listę z podpisami. Gdy wniosek jest prawidłowy i poparła go odpowiednia liczba osób, Marszałek Sejmu kieruje go pod obrady Sejmu.[54]

ORGAN WSZCZYNAJĄCY PROCEDURY ZWIĄZANE Z INICJATYWĄ LUDOWĄ W SPRAWIE PRZEPROWADZENIA REFERENDUM

Problem, jaki organ powinien być odpowiedzialny za przyjęcie ludowego wniosku, został odmiennie uregulowany w każdym z omawianych państw. W jednych tworzone są specjalne biura odpowiedzialne za całość spraw związanych z dopuszczeniem do zarządzenia, a następnie przeprowadzenia referendum (Włochy). Inne bazują na już istniejących instytucjach (Polska, Szwajcaria). Jedno i drugie rozwiązanie sprawdza się dość dobrze w praktyce.

W Szwajcarii Kancelaria Federalna jest organem, który podejmuje, przed rozpoczęciem akcji zebrania podpisów, decyzję określającą, czy lista ludowej inicjatywy w sprawie przeprowadzenia referendum spełnia formalnie wymogi prawa. Jeśli stwierdzi braki formalne, których usunięcie jest konieczne dla ważności inicjatywy ludowej, to wzywa komitet do ich usunięcia. Kancelaria Federalna upewnia się także, czy poświadczenie statusu wyborców zostało wykonane w pełni poprawnie. Bada również kwestię domicylu, to znaczy złożenia podpisu przez obywatela w miejscu, w którym może korzystać z prawa do głosowania.

---

[52] Art. 28 ustawy 352/1970.

[53] Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z 17 kwietnie 2003 r. w sprawie wzoru…

[54] Art. 63 ust. 3 ustawy o referendum 14.03.2003. Szerzej: P. Sarnecki: *Ustawa z 14 marca 2003 r. o referendum…*, s. 20. Zob. J. Mordwiłko: *Opinia w sprawie trybu postępowania Sejmu z wnioskiem grupy obywateli o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego*, „Przegląd Sejmowy" 2000, nr 3, s. 94.

Do kompetencji Kancelarii Federalnej należy ponadto obowiązek stwierdzenia, czy komitet zebrał (czy też nie) wystarczającą liczbę ważnie złożonych podpisów pod ludowym wnioskiem. Jeśli liczba ważnych podpisów jest mniejsza niż połowa przewidzianej przez konstytucję liczby, informuje jedynie w Federalnym Dzienniku Ustaw, że termin przyznany na zbieranie podpisów upłynął, a wniosek o przeprowadzenie referendum nie został przyjęty. W innym przypadku stwierdza się postanowieniem, czy wniosek został przyjęty, czy też nie.[55]

Kancelaria Federalna publikuje w Federalnym Dzienniku Ustaw postanowienie o wyniku akcji zbierania podpisów osób popierających inicjatywę ludową w sprawie przeprowadzenia referendum, ze wskazaniem liczby podpisów ważnie złożonych oraz tych nieważnych w każdym kantonie.[56]

Włoskim organem odpowiedzialnym za wszczęcie procedur związanych z ludową inicjatywą w sprawie przeprowadzenia referendum jest Centralne Biuro do spraw Referendum, powołane zgodnie z art. 12 ustawy 352/1970. Jest to organ odpowiedzialny za całość procedur związanych z przeprowadzeniem referendum, w tym również za sprawy związane z inicjatywą ludową w sprawie przeprowadzenia referendum.[57] W skład Centralnego Biura wchodzi trzech starszych stopniem przewodniczących wydziałów Sądu Kasacyjnego oraz po trzech starszych stopniem radców z każdego wydziału Sądu Kasacyjnego. Najstarszy stopniem z trzech przewodniczących stoi na czele Centralnego Biura, dwaj pozostali sprawują funkcje wiceprzewodniczących. Dla ważności działań Centralnego Biura do spraw Referendum wystarczy obecność przewodniczącego, jednego wiceprzewodniczącego i szesnastu radców.[58]

W terminie do 31 października Centralne Biuro zobowiązane jest do rozpatrzenia wszystkich złożonych wniosków. Wyjątek stanowi orzeczenie o dopuszczalności, wydawane przez Sąd Konstytucyjny.[59] W tym terminie Biuro wydaje postanowienie, w którym przedstawia ewentualne braki i nieprawidłowości w poszczególnych wnioskach. Jednocześnie wyznacza przedstawicielom lub osobom składającym wniosek czas, nie dłuższy niż do 20 listopada, na ich usunięcie lub złożenia protestu co do ich istnienia. W tym samym postanowieniu Centralne

---

[55] Art. 66 ust. 1 ustawy 161.1. Zob. W. Haller: *Direkte Demokratie in der Schweiz*, [w:] *Politische Systeme und direkte Demokratie*, W. Luthardt und A. Waschkuhn [rsg.], München und Wien 1997, s. 244–265.

[56] Art. 66 ust. 3 ustawy 161.1. Z. Czeszejko-Sochacki: *Referendum i inicjatywa…*, s. 35.

[57] Wyraz „ufficio" tłumaczy się również jako „urząd". Jednak w tym przypadku słuszniejsze wydaje się być tłumaczenie go jako „biuro".

[58] Art. 12 ust. 1, 2, 5 ustawy 352/1970.

[59] Ustawa z 11 marca 1953 r. – Przepisy o ustanowieniu i funkcjonowaniu Sądu Konstytucyjnego, nr 87 (G. U., nr 62 z 14 marca 1953 r.), tłum. J. A. Porowski, [w:] *Sądy Konstytucyjne w Europie*, t. I, pod red. J. Trzcińskiego, Warszawa 1996.

Biuro proponuje zestawienie razem tych spośród złożonych wniosków, które dotyczą tej samej bądź podobnej tematyki.[60]

O postanowieniu wydanym przez Biuro co do prawidłowości złożenia wniosku w sprawie referendum są bezzwłocznie informowani: Prezydent Republiki, Przewodniczący obu Izb, Przewodniczący Rady Ministrów i Przewodniczący Sądu Konstytucyjnego. Podawane jest ono także do wiadomości przedstawicieli i wnioskodawców w terminie pięciu dni od dnia wydania. Ogłaszane jest również w oficjalnych środkach przekazu.[61]

W określonym w postanowieniu terminie reprezentanci partii, grup politycznych lub organizatorów inicjatywy ludowej, którzy zostaną wyznaczeni jako przedstawiciele, mają możliwość przedstawienia na piśmie swoich racji. Bezpośrednio po upływie wyznaczonego terminu, a jeszcze przed 15 grudnia, Centralne Biuro decyduje w końcowym postanowieniu o prawidłowości wszystkich złożonych wniosków. Te, które odnoszą się do tej samej lub podobnej materii, zostają połączone, nieposiadające wspólnej problematyki pozostają jako odrębne. Postanowienie jest podane do wiadomości na wyżej wymienionych zasadach. Ponadto Centralne Biuro ustala, wysłuchawszy organizatorów, nazwę dla referendum do wydrukowania na kartach do głosowania, w celu sprecyzowania przedmiotu referendum.[62]

Po otrzymaniu końcowego postanowienia Centralnego Biura o zgodności z prawem wniosku, Przewodniczący Sądu Konstytucyjnego wyznacza dzień debaty w parlamencie oraz sędziego sprawozdawcę, w terminie do 20 stycznia roku następnego.[63] O wyznaczonym terminie debaty powiadamia się przedstawicieli, osoby składające wniosek oraz Przewodniczącego Rady Ministrów. Osoby powiadomione mogą składać w Sądzie uwagi na temat zgodności referendum z prawem, nie później niż trzy dni przed rozpoczęciem debaty. Po debacie w parlamencie Sąd Konstytucyjny zobowiązany jest wydać orzeczenie co do tego, które wnioski o przeprowadzenie referendum zostają przyjęte, a które odrzucone – jako niezgodne z postanowieniami art. 75 ust. 2 Konstytucji – w terminie do 10 lutego. Orzeczenie wydawane jest bez przeprowadzenia publicznej rozprawy, a wyłącznie po dyskusji w pokoju narad (*in Camera di Consiglio*) i jest ostateczne. Następnie o tym fakcie powiadomieni zostają Prezydent Republiki, Przewodniczący obu Izb, Przewodniczący Rady Ministrów i Centralne Biuro do spraw Referendum oraz przedstawiciele i wnioskodawcy, w ter-

[60] Art. 32 ust. 3, 4 ustawy 352/1970.

[61] Art. 13 ustawy 352/1970.

[62] Art. 32 ustawy 352/1970. Szerzej: G. Arezzo di Trifiletti: *Il referendum abrogativo…*, s. 46.

[63] Art. 2, ustawy konstytucyjnej nr 1 z 11 marca 1953 r., Przepisy uzupełniające konstytucję dotyczące Sądu Konstytucyjnego, (G. U., nr 62, z 14 marca 1953 r.), tłum. J. A. Porowski, [w:] *Sądy Konstytucyjne w Europie*, t. I, pod red. J. Trzcińskiego, Warszawa 1996.

minie pięciu dni od dnia ogłoszenia. Publikacja orzeczenia odbywa się w tym samym terminie.[64]

Orzeczenie dopuszczające referendum na ludowy wniosek daje możliwość wydania odpowiednich aktów przez Prezydenta. Stwierdzenie przez Sąd niedopuszczalności referendum niweczy nieodwołalnie całą inicjatywę.[65] To uprawnienie Sądu Konstytucyjnego jedni (C. Carbone) zaliczają do uprawnień typu sądowego, inni (P. Virga) twierdzą, iż posiada ono wyłącznie charakter administracyjny. P. Virga uzasadnia swoje stanowisko tym, że kompetencja ta jest wykonywana przez Sąd Konstytucyjny, jak gdyby automatycznie i w stosunku do wszystkich wniosków złożonych w sprawie przeprowadzenia, zgodnie z art. 75 Konstytucji i ustawą 352/1970, referendum ogólnokrajowego.[66]

Odnośnie do tej sfery działalności Sądu Konstytucyjnego pojawia się najwięcej słów krytyki. Pomimo tego, to właśnie Sąd Konstytucyjny spośród instytucji włoskich – jak pisze P. Furlong – „cieszy się prawie jednogłośnym poparciem dzięki swej strukturze i metodom działania”.[67]

Polskim organem, wszczynającym prace związane z referendum jest, jak już wspomniano, Marszałek Sejmu. Jego kompetencje dotyczą tylko spraw wywołanych złożeniem wniosku wraz z wykazem podpisów. Marszałek nie posiada uprawnień do na przykład wcześniejszej akceptacji wniosku czy udzielania pozwolenia na przeprowadzenie akcji zbierania podpisów osób popierających wniosek. Do jego obowiązków należy weryfikacja złożonych podpisów oraz zwrócenie się do Państwowej Komisji Wyborczej o stwierdzenie ich autentyczności, w przypadku uzasadnionych wątpliwości co do ich prawidłowości. Jeżeli liczba podpisów okaże się niższa niż ustawa przewiduje, Marszałek Sejmu wyznacza czternastodniowy termin na uzupełnienie brakującej liczby podpisów. Postanowienie w tej sprawie wraz z uzasadnieniem zostaje niezwłocznie doręczone pełnomocnikowi. Jeżeli liczba podpisów jest równa bądź większa od ustawowo przewidzianej, Marszałek kieruje wniosek pod obrady Sejmu.[68]

Do czasu uchwalenia w dniu 14 marca 2003 roku nowej ustawy o referendum ogólnokrajowym, interpretacja przepisów starej ustawy o referendum z 29 czerwca 1995 roku w sprawie organu wszczynającego procedury związane z inicjatywą ludową w sprawie przeprowadzenia referendum nastręczała wiele

---

[64] Art. 33 ustawy 352/1970.

[65] Z. Witkowski: *Trybunał Konstytucyjny Republiki Włoskiej*, [w:] *Sądy Konstytucyjne w Europie*, t. I, pod red. J. Trzcińskiego, Warszawa 1996, s. 234.

[66] Diritto costituzionale, IX ed., Esselibri – Simone 1993, s. 277.

[67] P. Furlong: *The Constitutional Court in Italian Politics*, „West European Politics”, nr 11, lipiec 1988, s. 21, 22.

[68] Art. 63 ust. 5, 6 ustawy o referendum 14.03.2003. Szerzej: P. Sarnecki: *Opinia w sprawie postępowania z wnioskami obywatelskimi wniesionymi do Sejmu w sprawie zarządzenia referendum*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 1, s. 122 i n.

kłopotów.[69] Zgodnie z nią organem tym było Prezydium Sejmu.[70] Tak więc uregulowania prawne nie były dostosowane do nowego stanu, wynikającego z wejścia w życie nowej Konstytucji RP. Za przykład obrazujący ten problem można przytoczyć postanowienie Sądu Najwyższego z 26 maja 1998 roku, uchylające uchwałę Prezydium Sejmu w sprawie odmowy przyjęcia wniosku o zarządzenie referendum.[71] W uzasadnieniu do tegoż postanowienia Sąd ustalił, iż Prezydium Sejmu nie jest już organem kompetentnym do udzielania odmowy przyjęcia wniosku w sprawie przeprowadzenia referendum, albowiem z chwilą wejścia w życie nowej Konstytucji RP Prezydium Sejmu przestało być organem konstytucyjnym, a co za tym idzie, straciło uprawnienia do reprezentowania Sejmu w stosunkach zewnętrznych. Zgodnie z art. 110 ust. 2 Konstytucji, takie uprawnienia posiada Marszałek Sejmu i to on powinien zajmować się badaniem ludowego wniosku. Ponadto stosunek konstytucji do ustaw przedkonstytucyjnych powinien być rozstrzygany na zasadach ogólnych, a więc na zasadzie relacji między ustawą późniejszą, jaką jest konstytucja, w stosunku do ustaw wcześniejszych (zasada: *lex posterior derogat legi priori*) oraz między konstytucją, jako aktem o wyższej mocy prawnej, a ustawodawstwem zwykłym (zasada: *lex superior derogat legi inferiori*).[72]

Uzasadnienie takie mogło budzić wiele wątpliwości. W doktrynie prawa konstytucyjnego było wiele odmiennych poglądów na ten temat. Jedni naukowcy prezentowali opinię, iż to właśnie na Marszałka Sejmu, w tej sytuacji, przeszły uprawnienia Prezydium Sejmu w związku z ludowym wnioskiem.[73] Inni

---

[69] P. Winczorek: *Projekt ustawy o referendach ogólnokrajowych*, „Państwo i Prawo" 2002, nr 12, s. 17.

[70] Art. 6 ust 4 ustawy z 29 czerwca 1995 r. o referendum (Dz. U. nr 99, poz. 487 ze zm.); J. Mordwiłko: *Opinia w sprawie postępowania…*, s. 120, 121; M. Jabłoński: *op. cit.*, s. 75, 76; R. Szewczuk: *Konsultacje społeczne (referendum) przy zmianach w podziale terytorialnym kraju*, „Studia Iuridica" t. 32, *Współczesne problemy administracji publicznej*, Warszawa 1996, s. 225–230.

[71] Postanowienie Sądu Najwyższego z 26. 05. 1998 r., U III SW 1/98 OSNAP 1998/17/528.

[72] Z. Jarosz: *Opinia w związku z postanowieniem Sądu Najwyższego z 26 maja 1998 r. uchylającym uchwałę Prezydium Sejmu w sprawie odmowy przyjęcia wniosku o zarządzenie referendum*, „Przegląd Sejmowy" 1998, nr 5, s. 71; M. Kudej: *Opinia w związku z postanowieniem Sądu Najwyższego z 26 maja 1998 r. uchylającym uchwałę Prezydium Sejmu w sprawie odmowy przyjęcia wniosku o zarządzenie referendum*, „Przegląd Sejmowy" 1998, nr 5, s. 76; J. Mordwiłko: *Opinia w związku z postanowieniem Sądu Najwyższego z 26 maja 1998 r. uchylającym uchwałę Prezydium Sejmu w sprawie odmowy przyjęcia wniosku o zarządzenie referendum*, „Przegląd Sejmowy" 1998, nr 5, s. 80; B. Szepietowska: *Opinia w związku z postanowieniem Sądu Najwyższego z 26 maja 1998 r. uchylającym uchwałę Prezydium Sejmu w sprawie odmowy przyjęcia wniosku o zarządzenie referendum*, „Przegląd Sejmowy" 1998, nr 5, s. 81.

[73] M. Kudej: *op. cit.*, s. 76–79. Stanowisko to popiera również B. Szepietowska: *Treść art. 112 Konstytucji RP – zakres przedmiotowy regulaminu Sejmu*, „Biuletyn – Ekspertyzy i Opinie Prawne, Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu", nr 3 (25), Warszawa 1997, s. 50, twierdząc, iż „dla Prezydium Sejmu […] tak przepisy Regulaminu, jak i ustawy nie mogą stanowić

twierdzili, że co prawda w przypadku tego postanowienia to Marszałek Sejmu został zobowiązany do zajęcia się tym wnioskiem, lecz art. 6, ust. 4 i 5 starej ustawy o referendum nadal obowiązywał i to Prezydium Sejmu pozostawało organem uprawnionym do weryfikacji podpisów pod ludowym wnioskiem.[74]

L. Garlicki nie wykluczał stosowania zasady derogacji wejścia w życie nowej Konstytucji, jednakże tylko w tych sytuacjach, kiedy sprzeczność zachodzi między identycznymi formalnie normami nowej Konstytucji i dawnej ustawy, czyli mamy do czynienia z tzw. „symetrią treściową". W przypadkach wątpliwości co do tego, czy zachodzi pełna „symetria treściowa", czy też nie, należy korzystać z procedury pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego. W takiej sytuacji Trybunał wydaje orzeczenie o utracie mocy prawnej przez normę ustawy sprzeczną z Konstytucją. Podobne stanowisko prezentował P. Sarnecki.[75]

Podczas uchwalania nowej ustawy o referendum zwyciężyła opinia naukowców, którzy twierdzili, iż to właśnie na Marszałka Sejmu, w tej sytuacji, przeszły uprawnienia Prezydium Sejmu w związku z ludowym wnioskiem w sprawie zarządzenia referendum. Wyrazem tego jest art. 63 ustawy o referendum 14. 03. 2003.

ORGAN ZARZĄDZAJĄCY REFERENDUM NA LUDOWY WNIOSEK

W zależności od uregulowań prawnych w poszczególnych państwach zarządzenie przeprowadzenia referendum na ludowy wniosek może należeć do władzy ustawodawczej (jedna z izb parlamentu) lub wykonawczej (Prezydent).

W Szwajcarii Kancelaria Federalna, jeśli wniosek został skutecznie złożony, jest zobowiązana do ogłoszenia tego faktu w Federalnym Dzienniku Ustaw. Następnie Kancelaria powiadamia o wynikach inicjatywy ludowej Radę Federalną, która zarządza organizację referendum.[76]

---

o kompetencjach, których adresatem byłyby organy pozasejmowe (w tym przypadku grupa obywateli)". W zasadność działania Prezydium Sejmu w tym przypadku wątpi także J. Mordwiłko: *op. cit.*, s. 80; idem: *W sprawie struktury i kompetencji kierowniczego organu Sejmu w świetle Konstytucji RP*, „Biuletyn Ekspertyzy i Opinie Prawne, Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu" nr 3 (25), Warszawa 1997, s. 67.

[74] Z. Jarosz: *op. cit.*, s. 71–75. Również P. Sarnecki: *O regulacjach między przepisami nowej Konstytucji a pozycją i uprawnieniami Prezydium Sejmu*, „Biuletyn Ekspertyzy i Opinie Prawne, Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu", nr 3 (25), Warszawa 1997, s. 59, przychylił się do tezy, iż „Regulacji ustawowej dotyczącej Prezydium Sejmu, w tym także regulacji polegającej na wyposażeniu tego organu w określone uprawnienia wobec innych organów, nie sprzeciwia się w szczególności milczenie Konstytucji na temat tego organu".

[75] L. Garlicki: *Konstytucja a ustawy przedkonstytucyjne*, [w:] *Wejście w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. XXXIX Ogólnopolska Konferencja Katedr Prawa Konstytucyjnego. Księga Pamiątkowa K. Działochy*, pod red. Z. Witkowskiego, Toruń 1998, s. 30, 43 i n.; P. Sarnecki: *Wprowadzenie Konstytucji w życie*, [w:] *Wejście w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej…*, s. 17; P. Sarnecki: *Ustawa z 14 marca 2003 r. o referendum…*, s. 20.

[76] Z. Wasik: *Rola szwajcarskiej Rady Związkowej w działalności ustawodawczej państwa*,

W przypadku kiedy nie zostanie złożony wniosek, bądź ustawa uchwalona przez Zgromadzenie Federalne zyska akceptację w głosowaniu ludowym, na Radzie Federalnej ciąży obowiązek promulgacji faktu wejścia w życie tejże ustawy w Federalnym Dzienniku Ustaw.[77]

We Włoszech Prezydent Republiki, po otrzymaniu orzeczenia Sądu Konstytucyjnego, na posiedzeniu Rady Ministrów ogłasza dekret zarządzający referendum.[78] Jednocześnie wyznacza datę referendum, które powinno odbyć się w jedną z niedziel, w okresie pomiędzy 15 kwietnia a 15 czerwca.[79] Gdy przed datą zarządzenia referendum ustawa lub akt prawny z mocą ustawy, lub poszczególne ich przepisy, których ma dotyczyć referendum, zostałyby uchylone, Centralne Biuro do spraw Referendum stwierdza, że procedura w tejże sprawie zostaje umorzona.[80]

W sytuacji wcześniejszego rozwiązania parlamentu lub jednej z jego Izb referendum już zarządzone należy rozumieć jako zawieszone ze względu na ogłoszenie w dzienniku ustaw i dekretów Prezydenta Republiki wyborów do parlamentu lub do jednej z jego Izb. Terminy proceduralne referendum w tym wypadku biegną od 365 dnia po dacie wyborów parlamentarnych.[81]

W Polsce referendum na wniosek grupy obywateli może uchwałą zarządzić Sejm. Procedura postępowania z wnioskiem o przeprowadzenie referendum określona jest w Regulaminie Sejmu.[82]

W Sejmie podczas pierwszego czytania, które odbywa się na posiedzeniu Sejmu, pełnomocnik obywateli przedstawia uzasadnienie i odpowiada na pytania posłów. Po rozpatrzeniu wniosku, Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów podejmuje uchwałę w sprawie jego przyjęcia. Niepodjęcie takiej uchwały przez Sejm jest traktowane jako nieuwzględnienie wniosku. W razie jej przyjęcia Sejm kieruje wniosek do Komisji Ustawodawczej celem przygotowania i przedstawienia projektu uchwały o przeprowadzeniu referendum.

Projekt uchwały, opracowany przez komisję na podstawie ludowego wniosku, w części dotyczącej treści karty do głosowania nie może zmieniać zakresu przedmiotowego wniosku rozpatrzonego przez Sejm ani merytorycznej treści

---

„Państwo i Prawo" 1978, nr 11, s. 100 i n.; D. Thürer: *Instytucje demokracji bezpośredniej w Szwajcarii*, [w:] *Tworzenie prawa w demokratycznym państwie*, pod red. H. Suchockiej, Warszawa 1992, s. 198.

[77] R. Klimowiecki: *Rada Związkowa (Bundesrat) w Szwajcarii*, „Państwo i Prawo" 1958, nr 10, s. 554.

[78] R. D'Alessio: *Sui poteri presidenziali In tema d'indizione e di fissazione della data del referendum*, G. C. 1973, s. 2715.

[79] P. Biscaretti di Ruffia: *op. cit.*, s. 443.

[80] Art. 34 ust. 1, art. 39 ustawy 352/1970.

[81] Art. 34 ust. 2, 3 ustawy 352/1970.

[82] Art. 65–68 regulaminu Sejmu RP.

pytań lub wariantów rozwiązań. Gwarancją tego są uprawnienia Marszałka Sejmu do odrzucenia i niepoddania pod głosowanie poprawek, w tym również pochodzących od wnioskodawcy, albo wniosków mniejszości, zmieniających zakres przedmiotowy wniosku lub merytoryczną treść pytań czy wariantów rozwiązań. Klauzula zakazująca merytorycznej zmiany treści pytań nie stoi jednak na przeszkodzie zmiany językowego brzmienia przedstawionych pytań czy wariantów. Można zgodzić się z poglądem M. Jabłońskiego, iż zakaz ten jest zbyt ogólny i tym samym w pełni nie gwarantuje należytej ochrony treści pytań i zamierzeń wnioskodawcy.[83]

Sejm podejmuje uchwałę o przeprowadzeniu referendum bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Uchwała Sejmu składa się z podstawy prawnej, ustalenia treści karty do głosowania, daty i kalendarza czynności związanych z przeprowadzeniem referendum oraz z treści pytań lub wariantów pytań. Jest ogłaszana w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Referendum zostaje przeprowadzone nie później niż w 90. dniu od dnia ogłoszenia uchwały Sejmu.[84]

SKARGI ZWIĄZANE Z INICJATYWĄ LUDOWĄ W SPRAWIE PRZEPROWADZENIA REFERENDUM

Każdy z ustawodawców problem skarg odnośnie do spraw związanych z inicjatywą ludową potraktował odmiennie – od bardzo szczegółowego (Szwajcaria), poprzez dość pobieżne (Polska), aż do całkowitego pominięcia tejże materii w ustawie regulującej kwestie związane z inicjatywą ludową (Włochy).

W prawodawstwie szwajcarskim całość procedury została bardzo szczegółowo uregulowana zarówno w przypadku ludowej inicjatywy konstytucyjnej, jak i inicjatywy w sprawie przeprowadzenia na wniosek ludowy referendum. Ma to uzasadnienie ze względu na swoje funkcje gwarancyjne. Obowiązujące przepisy przewidują skargę na naruszenie prawa do głosowania (*Stimmrechtsbeschwerde*) oraz skargę na nieprawidłowości przy przygotowaniu i przeprowadzaniu głosowania (*Abstimmungsbeschwerde*). Taką skargę składa się do władz kantonu w ciągu trzech dni następujących po odkryciu naruszenia bądź nieprawidłowości, lecz nie później niż na trzeci dzień po publikacji wyników w Dzienniku Ustaw kantonu. Powody jej złożenia należy krótko umotywować.[85]

---

[83] Szerzej – M. Jabłoński: *op. cit.*, s. 145.

[84] Art. 65 ustawy o referendum 14.03.2003.

[85] Zob. A. Trechsel, U. Serdült: *Kaleidoskop Volksrechte: Die Institutionen der direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen 1970–1996*, Basel–Genf–München 1999, s. 33; Z. Czeszejko-Sochacki: *Sądowa kontrola konstytucyjności w prawie szwajcarskim*, „Przegląd Sejmowy" 1995, nr 4, s. 81.

Władze kantonu rozpatrują skargę w ciągu dziesięciu dni po jej złożeniu. Jeśli potwierdzą zgłoszone nieprawidłowości, to zgodnie ze skargą bądź z urzędu podejmują, jeśli to możliwe przed zamknięciem wyborów lub głosowania, środki umożliwiające usunięcie stwierdzonych błędów. Skarga jest odrzucana bez zapoznania się z jej treścią, jeśli stwierdzono, że wymienione nieprawidłowości nie mają natury ani ważności mogącej znacząco wpłynąć na głosowanie. Do decyzji dotyczącej odrzucenia skargi lub podjęcia kroków w celu usunięcia błędów sporządzany jest protokół zgodnie z procedurą administracyjną. Następnie władze kantonu przekazują protokół do Kancelarii Federalnej.[86]

Sąd Federalny rozpatruje odwołania od decyzji władz kantonalnych, dotyczące naruszenia prawa do głosowania w terminie trzydziestu dni od ogłoszenia decyzji. Ponadto rozpatruje odwołania członków komitetu inicjatywy od decyzji Kancelarii Federalnej w sprawie zakończenia inicjatywy ludowej odnośnie do referendum. Odwołanie od decyzji władz kantonalnych w sprawie głosowań można składać do Rady Federalnej, w terminie pięciu dni od dnia ogłoszenia tychże decyzji.[87] Rada Federalna rozpatruje odwołanie przed stwierdzeniem ostatecznego wyniku głosowania.

Ustawodawca włoski nie uregulował spraw związanych ze składaniem protestów i skarg odnośnie inicjatywy ludowej w sprawie przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego. Ustawa 352/1970 przewiduje tylko możliwość składania protestów i skarg dotyczących przebiegu głosowania ludowego, bądź liczenia głosów po przeprowadzeniu referendum, przedstawionych w Centralnym Biurze do spraw Referendum. W tym przypadku decyduje Centralne Biuro, podczas publicznego posiedzenia, przed przystąpieniem do dalszych działań.[88]

Tak samo jak i w przypadku włoskiej inicjatywy ludowej w sprawie przeprowadzenie referendum konstytucyjnego i tu ustawodawca nie upoważnił żadnego organu do rozstrzygania skarg i wniosków związanych z przeprowadzeniem inicjatywy ludowej. Można tylko przypuszczać, że jest nim Centralne Biuro do spraw Referendów. Choć raczej bardziej odpowiednim wydaje się być Sąd Kasacyjny, ponieważ to jego Kancelaria jest powiadamiana o zamiarze przeprowadzenia akcji zbierania podpisów pod ludowym wnioskiem w sprawie przeprowadzenia referendum konstytucyjnego.

W Polsce pełnomocnik może zaskarżyć postanowienie Marszałka Sejmu, odrzucające wniosek o referendum z powodu za małej liczby podpisów, do Sądu Najwyższego w terminie czternastu dni od daty doręczenia tego postanowienia.

---

[86] Zob. A. Stutzer: *Demokratieindizes für die Kantone der Schweiz*, IEW Working Paper 23, Institute for Empirical Research in Economics, University of Zurich 1999, s. 48.

[87] Art. 66, art. 77, ust. 1, pkt a, b ustawy 161.1.; W. Haller: *Das Schweizerische Bundesgericht als Verfassungsgericht*, [w:] *Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa*, t. 211, Wien 1993, s. 203–204.

[88] Art. 23 ustawy 352/1970.

Sąd Najwyższy w składzie trzech sędziów rozpatruje skargę w terminie trzydziestu dni, w postępowaniu nieprocesowym. Od postanowienia Sądu Najwyższego nie przysługuje odwołanie.[89]

PODSUMOWANIE

W Szwajcarii inicjatywa ludowa w sprawie przeprowadzenie referendum, zwana również wetem ludowym, jest instytucją, w której bezpośredni udział społeczeństwa w formowaniu materii ustaw przejawia się rzadziej niż w przypadku konstytucyjnej inicjatywy ludowej. Weto ludowe, jak pisze P. Sarnecki, z samego założenia jest środkiem negatywnym i nie może pozytywnie kształtować treści ustawodawstwa. Należy go traktować jako środek zapobiegający wejściu w życie niechcianych ustaw.[90] Jego zasadniczym znaczeniem w sprawie pozytywnego kształtowania prawa jest konieczność stałego uwzględniania możliwych reakcji społecznych na dany projekt ustawy i tworzenie stosownie do tego projektu ustawy.

Wpływ odrzucenia w referendum ustawy na późniejszy bieg spraw ustawodawczych trudno stwierdzić i jest on bardziej pośredni niż w przypadku ludowej inicjatywy konstytucyjnej. Gdyby istniała względnie powszechna świadomość przyczyny, z powodu której obywatele odrzucają ustawę uchwaloną przez parlament, to mogłaby ona stać się jedną z części składowych całości prac ustawodawczych. Niestety, racje, którymi kierują się głosujący, są bardzo różnorodne i nie ma sposobu na ich ujednolicenie.[91]

Oczywiste wydaje się być stwierdzenie, iż promowanie danej inicjatywy ludowej nie może być, i z reguły nie jest, spontanicznym ruchem społecznym. Z racji tego, że całość spraw związanych z organizacją i przeprowadzeniem inicjatywy ludowej wymaga dużego nakładu pracy propagandowej i agitacyjnej, niezbędne są również duże środki finansowe. Tylko w nielicznych przypadkach, dzięki ludziom oddanym konkretnej sprawie, ich bezinteresowności i poświęceniu, możliwa jest minimalizacja kosztów zorganizowania całego przedsięwzięcia.[92]

W warunkach szwajcarskich inicjatorami nie są przede wszystkim partie polityczne, lecz grupy interesów, które rzadko występują jawnie z określoną inicjatywą. Często grupom tym udaje się obalić bądź zablokować ustawę, która godzi w ich własne interesy. Przykładem takim jest choćby odrzucenie w 1976 roku

---

[89] Art. 63 ust. 8 ustawy o referendum 14.03.2003; P. Sarnecki: *Opinia w sprawie…*, s. 125.

[90] P. Sarnecki: *Rząd…*, s. 42.

[91] W. Linder: *Demokracja…*, s. 135–209.

[92] E. Gruner: *Eigentumlichkeiten der schweiz. Parteienstruktur. Politische Vierteljahresschrift*, Bd. 5/1964, s. 43; J. Meynaud: *Les organisations profesionnelles en Suisse*, Lozanna 1963 , s. 308; J. Steiner: *Gewaltlose Politik und kulturelle Vielfalt*, Bern 1970, s. 89; F. Masnata: *Le parti socialiste et la tradition démocratique en Suisse*, Paris 1963, s. 74.

ustawy o planowaniu przestrzennym z powodu zgłoszenia weta ludowego i doprowadzenia do referendum w tej sprawie przez ludowy komitet inicjatywy. Na czele tegoż komitetu stał mało znany adwokat, a prawdziwymi inicjatorami były organizacje właścicieli nieruchomości.[93]

Decydujące znaczenie weta ludowego nie wynika z liczby przeprowadzonych referendów, lecz z samej możliwości, czy raczej groźby jego przeprowadzenia. Już sama świadomość, że zainteresowane grupy obywateli w obronie swych interesów mogą zakwestionować i obalić ustawę, będącą nierzadko owocem długich prac legislacyjnych, wpływa na pracę ustawodawczą. Parlament w swych aktach prawodawczych stara się osiągnąć kompromis między swoimi postulatami a stanowiskiem liczących się w danym przypadku grup nacisku. Właśnie to, a nie silna pozycja parlamentu czy słabość grup nacisku, jest powodem tak niewielkiej, jak na warunki szwajcarskie, liczby przeprowadzonych referendów fakultatywnych.[94]

Do chwili obecnej w Szwajcarii zgłoszono sto siedemdziesiąt trzy referenda na wniosek obywateli. Z poddanych pod referendum ustaw siedemdziesiąt jeden zostało zaakceptowanych i weszło w życie, a siedemdziesiąt sześć odrzucono. W dwudziestu czterech przypadkach referendum nie doszło do skutku, z tego dwadzieścia dwie ustawy już weszły w życie, dwie czekają na ogłoszenie. Dwa referenda są zarządzone, ale jeszcze nie zostały przeprowadzone.[95]

Referendum posiada długą historię we włoskim prawodawstwie. Pierwsze referendum przeprowadzono w 1946 roku, jeszcze przed uchwaleniem aktualnie obowiązującej Konstytucji Republiki Włoskiej. W trakcie prac nad uchwaleniem konstytucji instytucja referendum budziła wiele kontrowersji. Niektórzy deputowani porównywali instytucję referendum – weta ludowego do miecza Damoklesa, wiszącego nad parlamentem jako ustawodawcą. Pierwotny projekt przewidywał instytucję referendum „zawieszającego" wejście w życie ustawy. Przeciwnicy referendum twierdzili, że w systemie demokracji parlamentarnej, gdzie istnieje reprezentacja pochodząca z demokratycznych wyborów, nie może być miejsca dla instytucji, która może służyć partiom do celów antyparlamentarnych.[96]

Zwyciężyli zwolennicy instytucji demokracji bezpośredniej i dzięki temu w Konstytucji Republiki Włoskiej znalazła się zarówno instytucja referendum, jak i instytucja inicjatywy ludowej w sprawie przeprowadzenia referendum.[97]

---

[93] P. Sarnecki: *Rząd* …, s. 44.

[94] K. Meyer: *Verbände und Demokratie in der Schweiz*, Olten 1968, s. 157.

[95] Dane za stroną internetową: www.admin.ch/ch/d/pore/ref/fakref.html, obliczenia własne. Stan prawny na dzień 1 października 2004 roku.

[96] J. Zakrzewska: *op. cit.*, s. 254.

[97] M. Prélot: *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris 1969, s. 84; J. Laferriere: *Manuel de droit constitutionnel*, Paris 1947, s. 454.

Niestety, inicjatywa ludowa w sprawie referendum niejednokrotnie wykorzystywana jest nie dla dobra ogółu, lecz w celu uzyskania konkretnych korzyści, na przykład przez partię polityczną lub jakąś organizację. Zdarza się również, iż jest wykorzystywana przez siły konserwatywne, społecznie zacofane, można wręcz powiedzieć wsteczne, hamujące postęp. Powoduje to zablokowanie wielu cennych, nowatorskich uregulowań prawnych, stymulujących postęp społeczny i gospodarczy.[98]

Do chwili obecnej złożono dwa ludowe wnioski w sprawie przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego. Jeden został złożony w Izbie Reprezentantów i odbyło się jego przedstawienie na forum Izby. Drugi, złożony w Senacie, został skierowany do dalszych prac. Do chwili obecnej nie przeprowadzono żadnego referendum na wniosek obywateli.[99]

Istotną niedogodnością związaną z inicjatywą ludową w sprawie przeprowadzenia referendum w Polsce jest to, że pomimo spełnienia wszystkich przewidzianych prawem warunków Sejm może ostatecznie nie uwzględnić wniosku obywateli. Jest to powód małej skuteczności prawnej i stanowi zasadniczą różnicę pomiędzy formą inicjatywy obywatelskiej w Polsce a klasyczną instytucją inicjatywy ludowej. Dotychczas zostały złożone w Sejmie trzy ludowe wnioski w sprawie przeprowadzenia referendum. We wszystkich przypadkach nie uzyskały one akceptacji Sejmu i zostały odrzucone w głosowaniu.[100]

W tej sytuacji trudno analizować znaczenie referendum w prawodawstwie polskim, ponieważ praktycznie nie jest ono wykonywane. Przed uchwaleniem nowej ustawy o referendum pojawiły się sugestie co do możliwości uchwalenia ustawy, która uregulowałaby w sposób przejrzysty i dokładny całość postępowania w związku z inicjatywą ludową w sprawie referendum, jak również sposób przeprowadzenia samego referendum. Obywatele wówczas nie odnosiliby się do niej z takim sceptycyzmem.[101] Regulacja ta powinna stwarzać rzeczywiste

---

[98] G. Vedel: *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris 1949, s. 138; M. Duverger: *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 1958, s. 229 i n.

[99] Dane ze strony internetowej: www.senato.it/att/ddl/home.htm, obliczenia własne. Stan prawny na dzień 1 października 2004 roku.

[100] Dane podane za stroną internetową: www.sejm.gov.pl. Stan prawny na dzień 1 października 2004 roku. Sejm nie przyjął: „Obywatelskiego wniosku o poddanie pod referendum sprawy prywatyzacji i reprywatyzacji lasów", druk sejmowy nr 1735 w dniu 26 maja 2000 roku; „Obywatelskiego wniosku o poddanie pod referendum zakresu, form i kosztów reprywatyzacji majątku publicznego, przejętego przez państwo w ramach ustaw nacjonalizacyjnych w latach 1944–1962", druk sejmowy nr 2339 w dniu 16 listopada 2000 roku i „Obywatelskiego wniosku o poddanie pod referendum ogólnokrajowe rozstrzygnięcia sprawy zgody obywateli RP na sprzedaż ziemi cudzoziemcom", druk sejmowy nr 1032 w dniu 13 listopada 2002 roku.

[101] M. Jabłoński: *Referendum „de lege lata" i „de lege ferenda"*, „Acta Universitatis Wratislaviensis", nr 2047, „Przegląd Prawa i Administracji", Wrocław 1997, T. XXXIX, s. 75 i n.;

możliwości inicjowania referendum przez obywateli i brania w nich udziału. W przeciwnym razie fakty nadal będą świadczyć o nierównorzędności czy też „politycznej nieufności" ustawodawcy w stosunku do instytucji referendum.[102] Po uchwaleniu nowej ustawy o referendum ogólnokrajowym sytuacja ta nie uległa zmianie i nadal ludowe inicjatywy w sprawie przeprowadzenia referendum należą do rzadkości.

W Polsce oprócz referendum ogólnokrajowego istnieje referendum lokalne, które może dotyczyć spraw należących do zakresu działania gminy oraz odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego przed upływem kadencji.[103] Przeprowadzane jest na wniosek grupy mieszkańców, zameldowanych w danej gminie, powiecie czy województwie. Niniejsza praca omawia problematykę inicjatyw ludowych na szczeblu ogólnokrajowym, z tego też względu pominięto omówienie referendum typu lokalnego.[104]

* * *

Analizując instytucję inicjatywy ludowej w sprawie przeprowadzenia referendum w Szwajcarii, Włoszech i w Polsce, można dojść do następujących wniosków. Szwajcarskie uregulowania inicjatywy ludowej w sprawie przeprowadzenia referendum wydają się być najbardziej trafne. Złożenie ludowego wniosku powoduje „zawieszenie" wejścia w życie danej ustawy do czasu ogłoszenia wyniku referendum. Wynika z tego korzyść zarówno dla obywateli, jak i dla ustawodawcy, tj. parlamentu. Obywatele mają możliwość wyrazić swoje obawy względem nowej ustawy tuż po jej uchwaleniu i nie dopuścić do jej wejścia w życie. Parlament mając świadomość istnienia możliwości odrzucenia nowej ustawy w referendum i tym samym zaprzepaszczenie całego, nieraz długiego procesu legislacyjnego, liczy się bardziej ze zdaniem obywateli i staranniej przygotowuje, a w konsekwencji uchwala lepsze, nowe ustawy.

Wyznaczenie terminu na złożenie ludowego wniosku w sprawie przeprowadzenia referendum przez szwajcarskiego ustawodawcę wydaje się być najwła-

---

A. Patrzałek: *Referendum na świecie. Problemy konstytucyjnoprawne*, [w:] *Referendum w Polsce współczesnej*, pod red. D. Waniek, M. Staszewskiego, Warszawa 1995, s. 44–48.

[102] M. Pietrzak: *Demokracja reprezentacyjna i bezpośrednia w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Referendum konstytucyjne w Polsce*, pod red. M. T. Staszewskiego, Warszawa 1997, s. 31.

[103] Ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. nr 88, poz. 985 ze zm.).

[104] Zob. E. Olejniczak-Szałowska: *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002, s. 13 i n.; A. Jakowska: *Sprawa ważna dla gminy*, „Wspólnota" 1999, nr 44, s. 21; idem: *Referendum lokalne*, „Wspólnota" 1999, nr 50, s. 20; R. Szarek: *Granice lokalnej demokracji*, „Gazeta Prawna" 1999, nr 44, s. 26; idem: *Referendum gminne – realia a rzeczywistość*, „Wspólnota" 1998, nr 11, s. 15; M. Jabłoński: *Uwagi o referendum lokalnym*, „Prawa Człowieka", nr 4, Katowice 1997, s. 72–79.

ściwsze. Określenie ścisłego terminu – stu dni na złożenie ludowego wniosku – mobilizuje organizatorów inicjatywy ludowej do tego, by akcję zbierania podpisów przeprowadzić szybko i sprawnie. Niewyznaczenie konkretnego terminu, jak w przypadku uregulowań polskich, może skutkować tym, że akcja zbierania podpisów znacznie wydłuży się w czasie. Obywatele mogą stracić nią zainteresowanie, czego wynikiem będzie niezebranie przez organizatorów akcji wymaganej ustawowo liczby podpisów. Jeśli w końcu uda im się zebrać wymagane podpisy, to sprawa może być już nieaktualna, bo na przykład ustawa straciła moc obowiązującą.

Interesującym rozwiązaniem jest wyznaczenie przez włoskiego ustawodawcę terminu od 1 stycznia do 30 września na składanie ludowych wniosków o przeprowadzenie referendum. Dzięki temu Centralne Biuro do spraw Referendum może w tym samym czasie zająć się wszystkimi zgłoszonymi zgodnie z przepisami ustawy wnioskami i zestawić razem te, które dotyczą tej samej bądź podobnej materii. Zmniejszy to liczbę przeprowadzonych referendów, koszty z tym związane i, co równie ważne, obywatele będą mogli jednocześnie ustosunkować się do większej ilości poddanych pod głosowanie propozycji. Skutkiem tego może być także to, że nie wystąpi „zmęczenie" ciągłym braniem udziału obywateli w głosowaniach ludowych, co mogłoby spowodować ich niechęć do instytucji demokracji bezpośredniej.

Istotny jest również termin, w jakim urzędnik państwowy powinien uwierzytelnić złożone pod ludowym wnioskiem podpisy. Ani włoski, ani szwajcarski ustawodawca nie wyznaczył takiego terminu. Może to mieć taki skutek, że mimo zebrania na czas odpowiedniej liczby podpisów, przekroczony zostanie wyznaczony ustawowo termin na prawidłowe złożenie ludowego wniosku.

Ustawodawca polski w ogóle nie przewidział obligatoryjnego uwierzytelnienia przez urzędnika państwowego (np. w urzędzie gminy) podpisów złożonych pod ludowym wnioskiem w sprawie przeprowadzenia referendum. Takiej weryfikacji dokonuje się tylko na wniosek Marszałka Sejmu w przypadku uzasadnionych wątpliwości. Jest ona ważna między innymi dlatego, że daje pewność co do poprawności i liczby złożonych podpisów jeszcze przed przekazaniem wniosku na ręce Marszałka Sejmu. Zasadna wydaje się być zmiana tego przepisu przez polskiego ustawodawcę.

Polska ustawa o referendum 14. 03. 2003 stanowi, że jednym z warunków prawidłowego złożenia ludowego wniosku jest podanie propozycji pytań, które będą przedstawione obywatelom w referendum. Dzięki temu organizatorzy inicjatywy ludowej oraz obywatele, którzy poparli ludowy wniosek, mogą mieć pewność, iż pytania przedstawione w referendum będą takie same jak te przedstawione we wniosku.

Ustawodawcy szwajcarscy i włoscy nie uwzględnili tego warunku w swoich ustawach regulujących instytucję inicjatywy ludowej w sprawie przeprowadze-

nie referendum. Być może nie jest to aż tak ważny warunek prawidłowego złożenia ludowego wniosku, ale stwarza organom państwowym możliwość manipulowania treścią pytań zadanych obywatelom w referendum.

Zarówno ustawodawca szwajcarski, jak i włoski, zobowiązał organ do tego uprawniony (tj. Radę Federalną w Szwajcarii i Prezydenta we Włoszech) do zarządzenia referendum, po skutecznie złożonym ludowym wniosku. Dzięki takiemu uregulowaniu, wysiłek organizatorów ludowej inicjatywy w sprawie przeprowadzenia referendum nie jest niweczony, a wola znacznej grupy obywateli ma znaczenie dla organów państwowych.

Polski ustawodawca dopuścił możliwość głosowania w Sejmie nad przyjęciem ludowego wniosku w sprawie zarządzenia referendum. W wyniku tego, pomimo skutecznego złożenia wniosku przez organizatorów inicjatywy ludowej, referendum może nie zostać przez Sejm zarządzone, gdyż ludowy wniosek nie uzyskał bezwzględnej większości w sejmowym głosowaniu. Daje to możliwość frakcji mającej większość w Sejmie zablokowania niewygodnego dla niej żądania o przeprowadzenie referendum. Tym samym wysiłek i wola wielu obywateli zostaną zbagatelizowane. Takie rozwiązanie problemu wydaje się stać w sprzeczności w stosunku do samej idei funkcjonowania form demokracji bezpośredniej. Co z tego, że obywatele poprą ludową inicjatywę w sprawie zarządzenia referendum, jeśli parlament może jej nie uwzględnić? Instytucja ta została powołana po to, by obywatele mogli wpływać na zmiany istniejących przepisów prawa. Takie uregulowanie tej sprawy może zabrać im tę możliwość.

SUMMARY

The article touches upon one of the forms of direct democracy, that is the institution of popular initiative concerning usual referendum. The initiative has been exemplified by three European countries, i.e. Switzerland, Italy and Poland.

Usual referendum can be held only when the law to be voted by popular voting is the referendum law. In Switzerland and Italy it is the law which after being passed by the Parliament, but before its coming into effect, is subject to the referendum, the so-called popular veto. In Poland, the referendum law is understood as the law whose bill or text can be subject to a popular vote before its passing by the parliament.

In the countries under discussion, the subjects entitled to move for popular initiative regarding usual nationwide referendum are citizens. The minimum number of signatures which is necessary for a proposal to be put forward in accordance with the law has been adjusted to the number of citizens in a given country. A number of people supporting the referendum proposal have their own representative or representatives who are obliged to coordinate matters connected with organizing popular initiative and representing it before the organs responsible for its admission.

Depending on legislative regulations in individual countries the motion to carry out the referendum is put forward either by legislative authority (one of the houses of parliament) or executive authority (President).

Each of the legislators treated the problem of matters connected with popular initiative differently: either in a detailed way (Switzerland), or quite casually (Poland), up to complete passing over this matter in the law regulating questions related to the popular initiative (Italy).