

<https://dx.doi.org/10.16926/gea.2024.01.02.02>

prof. dr hab. Andrzej SZMYT
<https://orcid.org/0000-0003-3101-4838>
Uniwersytet Gdański
e-mail: aszmyt50@wp.pl

Jeszcze o władzy zwierzchniej Narodu w Polsce

Streszczenie

Opracowanie poświęcono zagadnieniom zasady zwierzchnictwa Narodu w Polsce, rozwiniętych w powiązaniu z zagadnieniami demokracji przedstawicielskiej i demokracji bezpośredniej. Skoncentrowano się na wątkach o generalnym znaczeniu, zwłaszcza w kontekście tendencji ustrojowych po 2015 roku. W szczególności analiza obejmuje aktualny sens wskazanych zasad i główne formy instytucjonalne (referendum, obywatelska inicjatywa ustawodawcza) w płaszczyźnie normatywnej i praktyce.

Słowa kluczowe: Naród, zwierzchnictwo, demokracja przedstawicielska, demokracja bezpośrednia.

Wstęp

Zasada zwierzchnictwa Narodu jest w istocie trwałym przedmiotem zainteresowania zarówno nauki, jak i praktyki ustrojowej, niezależnie od uwarunkowań koniunkturalnych. Została też przeanalizowana nadzwyczaj solidnie, tak w wymiarach zasadniczych, jak i w kwestiach wielu detali. Jeśli więc na konferencji naukowej wraca się do tej materii, to nie z intencją odniesienia się kompleksowo do wszystkich materii szczegółowych, ale raczej dla zestawienia, jakie generalia aktualnie zasługują na szczególną uwagę.

Jedynie więc jako punkt wyjścia należałoby przywołać treść art. 4 Konstytucji RP z 1997 r.¹, zgodnie z którym „władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu” (ust. 1), a „Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio” (ust. 2). W zasadzie też gotów jestem w tej materii

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

w pełni podtrzymać swe uwagi, jakie zawarłem w opracowaniu sprzed kilkunastu lat², choć w niniejszych uwagach ograniczam się – z jednej strony – do niektórych tylko wątków, z drugiej zaś strony – mam świadomość wciąż wzbogacanej tu literatury przedmiotu³.

1. Komplementarność i pierwszeństwo

Jest poza sporem, że art. 4 Konstytucji RP zawęzła w sobie trzy istotne zasady prawnoustrojowe, jako że poza zasadą zwierzchnictwa zawiera w sobie zasadę przedstawicielstwa (demokracji reprezentacyjnej) i zasadę demokracji bezpośredniej. Formuła konstytucyjna uwypukla permanentny charakter zwierzchnictwa Narodu (władza zwierzchnia „należy” do Narodu, a nie tylko od niego „pochodzi”) i założenie, że obie „demokracje” (przedstawicielska i bezpośrednia) są komplementarne; w szczególności – realizacja demokracji przedstawicielskiej nie przekreśla i nie deprecjonuje możliwości równoległego realizowania – w przewidzianych formach – demokracji bezpośredniej.

Niezależnie od upływu czasu, stale w doktrynie wraca wątek „pierwszeństwa” czy to demokracji przedstawicielskiej, czy to bezpośredniej. Jak stwierdza A. Rytel-Warzocha –

Pełna zgoda w doktrynie oraz orzecznictwie jest natomiast co do tego, że demokracja bezpośrednia, niezależnie jak rozumiana, na gruncie Konstytucji ma jedynie subsydiarny charakter względem demokracji przedstawicielskiej. Wynika to zarówno z charakteru instrumentów demokracji bezpośredniej, których stosowanie w prowadzeniu codziennej polityki we współczesnym państwie byłoby niewątpliwie bardzo kosztowne i czasochłonne, a często w praktyce niemożliwe do zastosowania, ale również z systematyki treści art. 4 ust. 2 Konstytucji, w którym na pierwszym miejscu wskazano, że Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli⁴.

² A. Szymt, *Normatywny wyraz idei demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej w Konstytucji RP z 1997 r.*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. 20: *Studia z zakresu myśli politycznej i prawnej*, red. D. Szpoper, Gdańsk 2009, s. 301–313.

³ Por. ostatnio – *Zasada suwerenności – fakt czy mit (doświadczenia polskie i czeskie)*, red. K. Grajewski i J. Jirásek, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2023, nr 2, zawierający kilkanaście opracowań, czy kilka opracowań autorstwa gdańskiego środowiska konstytucjonalistów w „Przeglądzie Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 2, poświęconych tematyce referendalnej (mego autorstwa – *O referendum w Polsce jeszcze raz – wybrane uwagi*, s. 15–28). Osobno należy podkreślić znaczenie – pozostając w gdańskim środowisku konstytucjonalistów – zwłaszcza publikacji A. Rytel-Warzochy *Zasada demokracji bezpośredniej na tle poglądów nauki prawa konstytucyjnego i praktyki ustrojowej 25 lat obowiązywania Konstytucji* (w jubileuszowym – *25 lat Konstytucji RP – „Państwie i Prawie”* 2022, z. 10, s. 54–73) oraz P. Uziębły *O potrzebie wprowadzenia ustawy referendalnej do systemu prawnego w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2021, nr 1, s. 127–145 i tegoż *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 4, 125*, Warszawa 2021, ss. 223.

⁴ A. Rytel-Warzocha, *Zasada demokracji bezpośredniej...*, s. 57–58.

Wielekroć podnosiłem, że argument „z systematyki” przepisu jest chybiony; pierwszeństwo nie płynie z „kolejności” wymienienia (poza tym – „lub” jest spójnikiem równorzędnym), ale zależy od konkretnego kształtu rozwiązań normatywnych (instytucji prawnych), tj. komu i jakie kompetencje Konstytucja przypisuje, jakie określa warunki i tryby itp. Czyli to nie kwestia kolejności wymienienia, a przynależności konkretnych instytucji prawnych do demokracji przedstawicielskiej i konkretnych instytucji prawnych przynależnych do demokracji bezpośredniej. Wspomnianą w przepisie „kolejność” traktować można co najwyżej jako deskryptywną wobec rzeczywistości, dziś zamkniętej w konkretne formy normatywne demokracji, nie zaś jako budulec konstrukcji hierarchizującej.

2. Suwerenizacja większości

Jest poza sporem, że ustrojodawca posługuje się pojęciem „Naród” w znaczeniu politycznym, nie zaś etnicznym. Pojęcie z art. 4 Konstytucji odniesione musi być też do sformułowania „wspólnota wszystkich obywateli” (art. 1), do sformułowania z preambuły „my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej”, a nawet do art. 6 ust. 2 Konstytucji, gdzie mowa o „Polakach zamieszkałych za granicą”. Do rudymentów należy tu rozumienie suwerena jako całego „korpusu wyborczego” obywateli.

Przypomnienie powyższych rudymentów jest konieczne, a to wobec aktualnych tendencji konstytucjonalizmu „dobrej zmiany” (po wyborach w 2015 roku), gdy pojęcie Narodu z art. 4 ust. 1 Konstytucji redukuje się do aktualnie dominującej w nim większości, co – jak to w literaturze określono – „suwerenizuje” aktualną większość⁵. Nie pokrywa się to „z konstytucyjną wizją podmiotu sprawującego władzę zwierzchnią, którym są wszyscy obywatele, działający razem”; sprawujący władzę

znieskształcają wówczas sens rozwiązań konstytucyjnych, przeciwstawiając w przestrzeni publicznej mityczną „dobrą” większość wspierającą rządzących oraz innych – „złych” [...] by samemu arbitralnie określać, kto należy do „suwerena” oraz kto nie jest (bądź nie może być) do tego katalogu zaliczony⁶.

Tak rozumianym suwerenem nie jest jednak nigdy Naród, a jedynie część społeczeństwa wspierająca aktualnie rządzących, co przeczy konstytucyjnej koncepcji zasady zwierzchnictwa.

⁵ R. Piotrowski, *Konstytucjonalizm „dobrej zmiany”*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 2, s. 363–364.

⁶ M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2020, s. 47.

3. Kontekst unijny

Nie można nie dostrzegać zmiany w rozumieniu zasady suwerenności narodu we współczesnym prawie konstytucyjnym, głównie w wyniku akcesji i członkostwa Polski w strukturach europejskich (Unii Europejskiej). Problem suwerenności Narodu w związku z procesem integracji nabrał nowego znaczenia o tyle, że Rzeczpospolita w następstwie własnych, samodzielnie podejmowanych decyzji podpisała Traktat Akcesyjny (2003 r.). Traktat został ratyfikowany przez Prezydenta RP, który zgodę na tę ratyfikację otrzymał od Narodu w referendum ogólnokrajowym. Ten szczególny tryb, formalnie bardziej wymagający niż dla zmiany Konstytucji, był formą zabezpieczenia praw Narodu jako zbiorowego podmiotu suwerenności. Podstawą akcesji był art. 90 Konstytucji RP z 1997 r., umożliwiający „przekazanie” kompetencji organów państwowych „w niektórych sprawach”. W 2005 r. zgodność Traktatu Akcesyjnego z Konstytucją RP potwierdził Trybunał Konstytucyjny. W dobie globalizacji i pogłębiającej się integracji nie może ostać się pogląd, jakoby suwerennym narodem był tylko naród zorganizowany w państwo, sprawujący swą władzę zwierzchnią jako nie-naruszalną i nieograniczoną. Zasada zwierzchnictwa ma tu więc istotną dynamikę, ulega zmianom w jej konceptualizacji, uwzględnia nowe wymiary. Zmiana ta ma *de facto* charakter niedeprecjonujący, lecz umożliwiający wzmocnienie. Granice transferu kompetencji dają się wyznaczyć poprzez sądową kontrolę procesów integracyjnych. Od 2015 r. obserwujemy w polskiej praktyce ustrojowej narastający trend antyunijny⁷.

4. Realizacja zwierzchnictwa w procesie wyborczym

Jest poza sporem, że w obrębie systemu przedstawicielskiego władza zwierzchnia Narodu (suwerena) realizuje się poprzez dokonanie wyboru określonej liczby osób do organu przedstawicielskiego – czyli poprzez akty periodyczne, ale stosunkowo rzadkie. Jest to jedyne uprawnienie władcze suwerena w ramach demokracji przedstawicielskiej – akt elekcji reprezentantów⁸. Dalej to już działalność organu przedstawicielskiego, jedynie „zarachowywana” na rzecz suwerena⁹.

⁷ Szerzej – M. Granat, *Prawo konstytucyjne z pytaniami i odpowiedziami*, Warszawa 2022, s. 118–122 (rozdz. 6, pkt 4.4. *Suwerenność narodu a integracja europejska*) oraz Z. Witkowski, *Suwerenność – między rzeczywistym znaczeniem pojęcia a postrzeganiem go jako narzędzia dla radykalizacji antyunijnej retoryki narastającej autokracji*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2023, nr 2, s. 79–87.

⁸ G. Kryszewski, *Referendum jako instytucja demokracji bezpośredniej*, Białystok 2020, s. 35.

⁹ K. Grajewski, *Status prawny posła i senatora*, Warszawa 2016, s. 17.

Z formułą art. 4 ust. 2 Konstytucji o sprawowaniu władzy przez Naród „przez swoich przedstawicieli” wiąże się bezpośrednio art. 104 Konstytucji, stwierdzający, że „posłowie są przedstawicielami Narodu” (ust. 1 zd. 1), a postanowienie to odpowiednio dotyczy też senatorów (art. 108). Jednak to nie poprzez przedstawicieli (posłów i senatorów) odbywa się sprawowanie władzy w formie przedstawicielskiej, ale poprzez organy (Sejm i Senat), w których ci przedstawiciele zasiadają, a do których zostali wybrani. Kompetencje władcze zostały przez ustrojodawcę złożone bowiem nie w ręce indywidualnych przedstawicieli, lecz w gestię wymienionych izb parlamentu, o tyle więc istota zasady nie znalazła do końca odpowiedniej formuły¹⁰.

Analiza rozwiązań prawnych służących zbiorowemu podmiotowi suwerenności dla realizacji swego zwierzchnictwa w procesie wyborczym – dla elekcji reprezentantów – rodzi gorzkie refleksje. W literaturze przedmiotu¹¹ wskazano, że już w procedurze zgłaszania kandydatów lub list kandydatów rola zbiorowego podmiotu suwerenności może być uznana za ograniczoną w istotny sposób; *de facto* wysokie wymagania co do liczby podpisów popierających prowadzą bowiem do daleko idącego zaburzenia reprezentatywności już w fazie zgłaszania list kandydatów. W procesie wyłaniania kandydatów dochodzi do praktycznej eliminacji udziału suwerena na tym etapie. Kolejnym problemem jest system wyborczy (metoda d’Hondta, progi wyborcze), różnice w sile głosu – co w połączeniu wszystkich elementów systemu w daleko idący sposób zaburza założoną proporcjonalność wyborów do Sejmu. Zgodzić się można z konkluzją, że „wzrost realnego znaczenia zbiorowego podmiotu suwerenności w procesie wyborczym musiałby się wiązać z całkowitym przemodelowaniem systemu wyborczego”. Uwagi krytyczne muszą dotyczyć wprost także Konstytucji RP, wobec braku jej precyzyjności co do zasad prawa wyborczego i procedury wyborczej, skutkującej pozostawieniem ustawodawcy zwykłym zbyt dużej swobody; osłabia to wpływ wyborców na kształtowanie składu wybieranych organów¹².

5. Zagrożenia w procesie przedstawicielskim

Konstytucja w art. 7 i art. 8 ust. 1 przesądza o zasadach sprawowania władzy także i przez organ przedstawicielski, choć jego działania zachowywane są na poczet władzy suwerena, ale to z jego woli zasady te zostały zawarte w Konsty-

¹⁰ A. Szmyt, *Normatywny wyraz idei...*, s. 302.

¹¹ P. Uziębło, *Suwerenność ludu (narodu) w Polsce – zasada ustrojowa czy mit założycielski?*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2023, nr 2, s. 38–41.

¹² K. Skotnicki, *Instytucje sprawowania władzy przez suwerena w świetle Konstytucji RP z 1997 r.*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2023, nr 2, s. 32. O zaniedbaniach klasy politycznej wobec wyborców – zob. Z. Witkowski, *Siedem grzechów głównych polskiej klasy politycznej wobec wyborców, wyborów i prawa wyborczego*, Toruń 2015.

tucji. W powyższym kontekście szczególnie trafne są uwagi A. Rytel-Warzochoy, gdy w kilku kontekstach dostrzega zagrożenia realizacji suwerenności Narodu – w tym konieczności ochrony woli Narodu jako suwerena w sprawach dotyczących podstawowych kwestii ustrojowych (której wyrazem są przepisy obowiązującej Konstytucji, zatwierdzonej przez Naród w referendum) oraz w kontekście demokracji przedstawicielskiej (proces wyłaniania przedstawicieli oraz sposobu i procedur wykonywania przez nich władzy Narodu). Udzielenie wybranym przedstawicielom legitymacji do działania w imieniu suwerena następuje na określonych zasadach, więc działania muszą być zgodne z Konstytucją (ustawami, regulaminami). Naruszenia Konstytucji – czy to materialne, czy proceduralne – oznaczają naruszenie woli suwerena¹³. Parlament łamiący prawo przekracza konstytucyjny zakres upoważnienia i przestaje być organem reprezentującym suwerena.

Warto przy tej okazji podkreślić, że formalnoprawne instrumenty ochrony Konstytucji (art. 235) nie zapobiegły po 2015 r. „faktycznym” zmianom Konstytucji w drodze zmian wprowadzanych do ustaw zwykłych. Wobec braku należytej realizacji koncepcji scentralizowanej kontroli konstytucyjności ustaw (sparaliżowany Trybunał Konstytucyjny) podstawową rolę w ochronie Konstytucji – jako wyrazu woli suwerena – muszą odegrać sądy powszechne¹⁴.

W powyższym kontekście zaakcentować warto dwie kwestie. Po pierwsze – po wyborach 2015 r. rządząca większość zdaje się niebezpiecznie blisko „orbitować” wokół pojmowania Sejmu jako najwyższego organu władzy państwowej, w rozumieniu minionego ustroju, tak jakby u podstaw pozycji ustrojowej parlamentu nie było zasady trójpodziału władzy. Przekonanie to ma u podstaw stwierdzenia o „przedstawicielskim” charakterze organu (w odróżnieniu od innych organów państwowych) i wynikach wygranych wyborów dających legitymizowane „prawo” do realizacji polityki obozu rządzącego. Stanowisko takie wyraża utożsamianie się z pełnią zwierzchniej władzy Narodu. To oczywiście smutny brak poszanowania dla konstytucyjnej konstrukcji zasad ustrojowych i wyraz niskiej kultury polityczno-ustrojowej. Dodajmy, że tak rozumiana „omnipotencja” organu spleta się ze wskazanym wcześniej praktycznym „zawężeniem” pojmowania suwerena.

Po drugie – praktyka parlamentarna od 2015 r. w pełni zasługuje na opinię, że w postępowaniu sejmowym naruszanie obowiązujących reguł stało się problemem „systemowym”, a masowość przykładów nie pozwala na traktowanie ich jako incydentalnych. Mamy tu na myśli stosowanie – na niespotykaną wcześniej skalę – procedur skróconych, uniemożliwiających rzetelną debatę, utracą-

¹³ A. Rytel-Warzochoa, *Ochrona suwerenności Narodu w czasie kryzysu konstytucyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2023, nr 2, s. 89–95.

¹⁴ Tak A. Rytel-Warzochoa, *Ochrona suwerenności Narodu...*, s. 92–93. Analogiczna konstatacja dotyczy ochrony suwerenności Narodu wyrażającej się w wykonywaniu władzy przez przedstawicieli – tamże, s. 95.

nie poprawek, przedkładanie projektów rządowych jako poselskich w celu omięcia obowiązków konsultacyjnych, manipulowanie głosowaniami („reassume” przegranych głosowań), obrady poza salą plenarną z uniemożliwieniem uczestnictwa w posiedzeniu części posłów opozycji, represje regulaminowe wobec posłów opozycyjnych¹⁵. Zasadne jest przyjęcie, iż ogół stosowanych manipulacji wymierzony jest systemowo w pozycję ustrojową posłów opozycji, bez względu na fakt, że i oni sprawują swe mandaty w imieniu Narodu. Pokazuje to obraz upadku pojmowania zasady przedstawicielstwa. Sprawowanie przez Naród swej władzy zwierzchniej przez przedstawicieli (art. 4 ust. 2 Konstytucji) nie jest – jako zasada – obudowane takimi gwarancjami (instrumentami), które by w zakładanym stopniu chroniły tę część Narodu, która wprowadziła do parlamentu swych przedstawicieli, będących w izbie opozycji.

6. Regres normatywny w płaszczyźnie ustrojodawczej

Konstytucja RP z 1997 r. zawiera stosunkowo szeroką regulację problematyki demokracji bezpośredniej, albowiem aż w 9 jej artykułach znajdujemy stosowne postanowienia. Nie znaczy to, że nie możemy w określonym zakresie mówić o regresie w porównaniu z wcześniejszym stanem normatywnym, jak i zgłaszać istotnych obiekcji co do stanu *de lege lata*.

Regres odnotować należy przede wszystkim na poziomie ustrojodawczym, jako że ustawa konstytucyjna z 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej *explicite* przewidywała obligatoryjne przeprowadzenie referendum konstytucyjnego¹⁶, a jej nowelizacja z 1994 r. dopuściła inicjatywę ludową w zakresie przedłożenia projektu Konstytucji¹⁷.

Obowiązująca Konstytucja RP z 1997 r. w zakresie ustrojodawczym (art. 235) przewiduje jedynie referendum zatwierdzające zmianę Konstytucji, o ile nowelizacja „dotyczy przepisów rozdziału I, II lub XII”, czyli w zakresie ograniczonym przedmiotowo. Referendum takie jest wprawdzie obligatoryjne, ale zainicjować prawnie nie mogą go obywatele, a jedynie „podmioty określone w ust. 1” (czyli podmioty inicjatywy ustrojodawczej – grupa co najmniej $\frac{1}{5}$ ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydent RP). Jak widać z art. 235 ust. 1 Konstytucji, obywatele także nie dysponują generalnie prawem inicjatywy ustrojodawczej (inicjatywy ludowej w zakresie przedłożenia projektu ustawy o zmianie Konstytucji). Za słuszne natomiast uważam rozwiązanie przyjęte w art. 235 ust. 6 *in fine*, że – we wspomnianym referendum zatwierdzającym – „zmiana Konstytucji zostaje

¹⁵ Wiele konkretnych przykładów podaje A. Rytel-Warzocho, *Ochrona suwerenności Narodu...*, s. 93–95, a także K. Grajewski, *Suwerenność i przedstawicielstwo – doświadczenia polskie (2015–2022)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2023, nr 2, s. 59–61.

¹⁶ Dz. U. nr 67, poz. 236.

¹⁷ Dz. U. nr 61, poz. 251.

przyjęta, jeżeli za tą zmianą opowiedziały się większość głosujących”, co premiuje obywateli aktywnych i przeciwdziała potencjalnemu bojkotowi.

W odniesieniu do art. 235 Konstytucji warto jeszcze zauważyć dwie kwestie. Po pierwsze – gdy mowa o ust. 6 w materii „dotyczącej przepisów rozdziału I, II i XII”, to nie należy rozumieć sensu tegoż przepisu w kategoriach czysto formalnych (wykładni uwzględniającej jedynie konkretne usytuowanie przepisu w tekście konstytucji), lecz z uwzględnieniem materii (tematyki) zmian, co uniemożliwiłoby manipulacje, w tym blokowanie wniosku o przeprowadzenie referendum¹⁸. Po drugie – wobec istnienia art. 235 jako swoistego *lex specialis*, przedmiotem zróżnicowanych merytorycznie analiz stała się kwestia dopuszczalności zarządzenia i przeprowadzenia tzw. referendum „przedkonstytucyjnego” w trybie art. 125 Konstytucji. Wypowiedziałem się w tej materii przeciw takiej dopuszczalności, uważając, że mielibyśmy tu do czynienia z *sui generis* „obejściem” Konstytucji, nadużyciem wobec art. 235 Konstytucji¹⁹.

7. Dwa instrumenty demokracji bezpośredniej

Sprawowanie władzy zwierzchniej Narodu bezpośrednio, przewidziane jako „zasada” w art. 4 ust. 1 Konstytucji, wyraża się na gruncie obowiązującej Konstytucji poprzez 2 konkretne instytucje prawne, mianowicie referendum (instytucja różnokształtna) oraz obywatelską inicjatywę ustawodawczą. Obie instytucje są w prawie konstytucyjnym – biorąc historycznie i porównawczo – poniekąd klasyczne, aczkolwiek w polskim porządku prawnym referendum znane jest od przepisów konstytucyjnych z 1987 r.²⁰, a obywatelska inicjatywa ustawodawcza dopiero na gruncie obowiązującej Konstytucji z 1997 r. Doktrynalne analizy dotyczące referendum ogniskują się na art. 125 Konstytucji, stanowiącym, że „w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa może być przeprowadzone referendum ogólnokrajowe” (ust. 1), zarządzane przez Sejm lub Prezydenta za zgodą Senatu (ust. 2), z wynikiem wiążącym przy udziale w referendum więcej niż połowy uprawnionych do głosowania (ust. 3). Zaś z art. 118 ust. 2 Konstytucji wynika, że „inicjatywa ustawodawcza przysługuje [...] grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu”.

Analizy doktrynalne wskazują jednak dość jednoznacznie, że pomimo swego „potencjału” teoretyczno-ustrojowego, instytucje demokracji bezpośredniej robią wrażenie instrumentów o charakterze prawnie mocno ograniczonym, których stosowanie nie tyle zależy od decyzji obywateli, co – przede wszystkim – od woli (decyzji) przedstawicieli Narodu, zasiadających w parlamencie. Przede

¹⁸ A. Szmyt, *O referendum w Polsce...*, s. 17 i A. Ryteł-Warzocho, *Zasada demokracji bezpośredniej...*, s. 67, ale ze wskazaniem też odmiennych stanowisk.

¹⁹ Szerzej – *O referendum w Polsce...*, s. 18–19.

²⁰ Dz. U. nr 14, poz. 82.

wszystkim więc zrozumiałe stają się postulaty, by w pierwszym rzędzie wzmocnić w nich instrumenty o charakterze gwarancyjnym, tak by z instytucji o określonym „potencjale” referendum i obywatelska inicjatywa ustawodawcza mogły stać się instytucjami działającymi „realnie”²¹.

Dla zamysłowania wagi „praktycznej” problemu należy podkreślić, że pod rządami obowiązującej Konstytucji grupy obywateli 7-krotnie przedłożyły Sejmowi wnioski o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego i ani jeden wniosek referendalny nie zyskał akceptacji Sejmu²². Trudno więc o lepszą ilustrację fasadowości tego rozwiązania ustrojowego. W zasadzie też nie lepiej wygląda sytuacja w odniesieniu do realności obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Jak wskazuje P. Uziębło, w ostatnich dwóch kadencjach rozpatrywane były (dane łączne) 32 projekty obywatelskie, z których tylko 2 uchwalono jako ustawy; w Sejmie IX kadencji rozpatrywanych było w dalszym ciągu 10 projektów obywatelskich z poprzedniej kadencji, w których postępowanie ustawodawcze (wg danych z 22.10.2022 r.) nie zostało zakończone, a ze względu na zasadę dyskontynuacji 6 projektów obywatelskich jeszcze z VIII kadencji zakończyło bezowocnie swój byt prawny²³.

8. Mankamenty unormowań referendalnych

Jak wspominaliśmy, w niniejszych uwagach nie chodzi o rozważania detaliczne, ale jedynie wydobycie najistotniejszych mankamentów rozwiązań prawnych, istotnie rzutujących na sprawowanie władzy zwierzchniej przez Naród. W odniesieniu do referendum z art. 125 Konstytucji zwraca tu uwagę kilka kwestii²⁴. Podkreśla się najpierw brak przyznania obywatelom „bezpośredniej” inicjatywy referendalnej, która „w przypadku poparcia przez określoną liczbę uprawnionych i spełnienia przewidzianych prawem wymogów formalnych obligowałaby właściwy organ państwowy do zarządzenia referendum”; obecnie „wniosek” obywatelski jest jedynie inicjatywą „pośrednią”, swoistego rodzaju prawem petycji. Kolejną słabością jest brak mechanizmów zabezpieczających konstytucyjność referendum, gdzie rozwiązaniem byłaby obligatoryjna kontrola

²¹ Symptomatyczny wydaje się zwłaszcza konstytucyjny zakres regulacji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w porównaniu z konstytucyjnym zakresem i głębokością regulacji tego, co ujmujemy jako demokrację przedstawicielską. W przypadku obu instytucji demokracji bezpośredniej Konstytucja odsyła przy tym do regulacji ustawowej – zob. ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (tekst jedn. – Dz. U. z 2020 r., poz. 851) i ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (tekst jedn. – Dz. U. z 2018 r., poz. 2120).

²² A. Rytel-Warzocho, *Zasada demokracji bezpośredniej...*, s. 63.

²³ P. Uziębło, *Suwerenność ludu (narodu) w Polsce...*, s. 47–48

²⁴ Referują je powyżej zgodnie z prezentacją autorską – A. Rytel-Warzocho, *Zasada demokracji bezpośredniej...*, s. 62–65.

konstytucyjności pytań referendalnych przez Trybunał Konstytucyjny w trybie kontroli prewencyjnej, dokonywanej przed podjęciem uchwały przez Sejm w sprawie zarządzenia referendum lub wydaniem przez Prezydenta odpowiedniego postanowienia. Poważnym mankamentem rozwiązania konstytucyjnego jest również uzależnienie wiążącego charakteru referendum od udziału w nim co najmniej połowy wszystkich uprawnionych. Wreszcie też minusem normatywnym jest problematyczna droga „implementacyjna” wyników referendum w celu przetransponowania ich do obowiązującego prawodawstwa, w tym brak określenia okresu karencji, w którym nie można dokonać merytorycznych zmian decyzji podjętej w referendum (podejmować działań sprzecznych z wynikiem referendum)²⁵. Osobno w doktrynie zwraca się również uwagę, że ograniczona rola referendum w Polsce wyraża się także brakiem możliwości uchwalenia tzw. ustaw referendalnych²⁶.

Jak wcześniej wspominaliśmy, znaczenie dla form demokracji bezpośredniej nie wynika z kolejności ich wymienienia w art. 4 ust. 2 Konstytucji, ale z normatywnego kształtu przyjętych w Konstytucji rozwiązań ustrojowych. Oznacza to m.in., że decyzja referendalna „w sprawie...” nie może przekreślać konkretnych kompetencji prawnych innych podmiotów i oznaczać np. uchwalenia ustawy (w drodze referendum) zamiast w drodze parlamentarnej określonej konstytucyjnie dla tego celu (art. 10 ust. 2 – „władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat”, art. 120 – „Sejm uchwała ustawy...” itd.)²⁷. Ustrojodawca wyraźnie więc powierzył parlamentowi monopol stanowienia ustaw. Wiążący wynik referendum w sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa nie „zastąpi” przyjęcia aktu normatywnego przez właściwy organ, a jedynie – jak w zakresie ustawodawstwa – otworzy drogę Sejmowi do postępowania w trybie ustawodawczym²⁸. Przesłanki dla „konkurencyjności” dróg (referendalnej i parlamentarnej) nie stanowi – w obecnym stanie konstytucyjnoprawnym – nawet istnienie odrębnej instytucji prawnej, jaką jest obywatelska inicjatywa ustawodawcza.

9. Mankamenty uregulowań obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej

Obywatelska inicjatywa ustawodawcza – w kształcie przewidzianym w Konstytucji RP – jest instytucją ustrojową, która nie daje obywatelom prawa „ustawodawczego” (decydowania o losie projektu ustawy), a jedynie – zgodnie ze swą

²⁵ Także A. Szmyt, *O referendum w Polsce...*, s. 21–23 i P. Uziębło, *Suwerenność ludu (narodu) w Polsce...*, s. 42–45.

²⁶ P. Uziębło, *Suwerenność ludu (narodu) w Polsce...*, s. 44; szerzej tegoż: *O potrzebie wprowadzenia ustawy referendalnej*.

²⁷ A. Szmyt, *Normatywny wyraz idei demokracji...*, s. 312.

²⁸ G. Kryszewski, op. cit., s. 112–113.

terminologią – stanowi próg „otwierający” (inicjujący) postępowanie parlamentarne. Wzbogaca – jako nowość od 1997 r. – więc instrumentarium prawnoustrojowe, ale z punktu widzenia założeń demokracji bezpośredniej jest o tyle „ułamne”, że nie zawiera w sobie tego elementu „sprawowania władzy”, jakim jest – w tym wypadku – „ostateczne rozstrzygnięcie” o losie zaproponowanego aktu normatywnego (ustawy). Dodajmy, że ustawowo określony tryb postępowania z obywatelskimi inicjatywami ustawodawczymi zasłużył sobie na ocenę, iż trudno przyjęte rozwiązania uznać za proobywatelskie²⁹. Model „pełnej” inicjatywy ustawodawczej obywateli musiałby zakładać, że obywatele

nie tylko mają prawo wniesienia do parlamentu projektu ustawy, ale również mają możliwość bezpośredniego opowiedzenia się za przyjęciem lub odrzuceniem ustawy w głosowaniu powszechnym, w przypadku gdyby parlament ten projekt odrzucił lub w istotny sposób zmienił³⁰.

Jak wcześniej już wspominaliśmy, przepis art. 235 ust. 1 Konstytucji wyklucza też obywatelską inicjatywę w odniesieniu do ustaw o zmianie Konstytucji. Analiza przepisów Konstytucji pozwala zresztą wskazać i dalsze ograniczenia (wyłączenia), jak z art. 25 ust. 5, czy art. 221 Konstytucji, dotyczące ustawodawstwa zwykłego.

Podsumowanie

Idee demokracji bezpośredniej postrzegam głównie jako wyraz dążeń społecznych do „jądra” demokracji, w tym także zwłaszcza jako reakcję na niedomogi demokracji przedstawicielskiej. Istotne niedomogi rozwiązań konstytucyjnych w odniesieniu do sprawowania władzy bezpośrednio przez Naród postrzegam natomiast jako skutek postawy elit politycznych, których personifikacją są działania partii politycznych. W realiach ustrojowych demokracja bezpośrednia nie tylko nie jest konkurencyjną alternatywą dla demokracji reprezentacyjnej, ale – jak pokazują poczynione wcześniej uwagi – nie może być traktowana nawet jako znacząca przeciwwaga dla jej przytłaczającej dominacji. Zasada suwerenności Narodu, szczególnie sprawującego władzę bezpośrednio, jest więc głównie fasadą ustrojową, bo nie zapewnia Narodowi realnego udziału w sprawowaniu władzy. W znacznej mierze dotyczy to też demokracji przedstawicielskiej. Dotychczasowe rozwiązania konstytucyjne w tej mierze zawiodły, ale istotne jest dostrzeżenie rozwiązań *de lege ferenda*, które mogą stanowić szansę renowacji instrumentarium tak, aby idea odzyskała swój blask. Siłą sprawczą może tu być głównie społeczeństwo obywatelskie, jeśli potrafi zmusić swe elity polityczne do zaakceptowania – w relacjach „wewnątrz” sprawowania władzy przez Naród – do innego *modus vivendi*, korzystniejszego dla demokracji bezpośredniej.

²⁹ P. Uziębło, *Suwerenność ludu (narodu) w Polsce...*, s. 47.

³⁰ A. Rytel-Warzocho, *Zasada demokracji bezpośredniej...*, s. 69.

Bibliografia

- Grajewski K., *Status prawny posła i senatora*, Warszawa 2016.
- Grajewski K., *Suwerenność i przedstawicielstwo – doświadczenia polskie (2015–2022)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2023, nr 2.
- Granat M., *Prawo konstytucyjne z pytaniami i odpowiedziami*, Warszawa 2022.
- Kryszew G., *Referendum jako instytucja demokracji bezpośredniej*, Białystok 2020.
- Piotrowski R., *Konstytucjonalizm „dobrej zmiany”*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 2.
- Rytel-Warzocho A., *Zasada demokracji bezpośredniej na tle poglądów nauki prawa konstytucyjnego i praktyki ustrojowej 25 lat obowiązywania Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 10.
- Rytel-Warzocho A., *Ochrona suwerenności Narodu w czasie kryzysu konstytucyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2023, nr 2.
- Skotnicki K., *Instytucje sprawowania władzy przez suwerena w świetle Konstytucji RP z 1997 r.*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2023, nr 2.
- Szmyt A., *Normatywny wyraz idei demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej w Konstytucji RP z 1997 roku*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2009, t. 20.
- Szmyt A., *O referendum w Polsce jeszcze raz – wybrane uwagi*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 2.
- Uziębło P., *O potrzebie wprowadzenia ustawy referendalnej do systemu prawnego w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2021, nr 1.
- Uziębło P., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 4, 125*, Warszawa 2021.
- Uziębło P., *Suwerenność ludu (narodu) w Polsce – zasada ustrojowa czy mit założycielski?*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2023, nr 2.
- Witkowski Z., *Suwerenność – między rzeczywistym znaczeniem pojęcia a postrzeganiem go jako narzędzia dla radykalizacji antyunijnej retoryki narastającej autokracji*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2023, nr 2.
- Witkowski Z., *Siedem grzechów głównych polskiej klasy politycznej wobec wyborców, wyborów i prawa wyborczego*, Toruń 2015.
- Zubik M., *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2020.

Akty normatywne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483).
- Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 67, poz. 336).
- Ustawa konstytucyjna z dnia 22 kwietnia 1994 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 61, poz. 251).
- Ustawa z dnia 6 maja 1987 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. nr 14, poz. 82).

Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (tekst jedn. – Dz. U. z 2020 r., poz. 851).

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

Ještě o nejvyšší moci národa v Polsku

Abstrakt

Studie se věnuje problematice principu svrchované moci národa v Polsku, rozvíjené v souvislosti s otázkami zastupitelské a přímé demokracie. Zaměřuje se na témata obecného významu, zejména v kontextu systémových trendů po roce 2015. Analýza zahrnuje zejména aktuální smysl naznačených principů a hlavní institucionální formy (referendum, zákonodárná iniciativa občanů) v normativní rovině a praxi.

Klíčová slova: národ, nadřazenost, zastupitelská demokracie, přímá demokracie.

Once More on the Supreme Authority of the Nation in Poland

Abstract

The article is devoted to the principle of supremacy of the Nation in Poland with regard to the principles of representative and direct democracy. The Author focuses on the threads of general importance, especially in the context of constitutional tendencies in Poland after 2015. In particular, the analysis covers the current sense of the above indicated principles and their main institutional forms (referendum, citizens' legislative initiative) at the normative and practical dimension.

Keywords: Nation, supremacy, representative democracy, direct democracy.