

Marek Woźnicki

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

ORCID: 0000-0001-7010-134X

CZĘSTOTLIWOŚĆ ZARZĄDZANIA REFERENDUM OGÓLNOKRAJOWEGO W POLSCE I WE WŁOSZECH – UWAGI PORÓWNAWCZE

Wprowadzenie

Instytucja referendum jest jednym z głównych mechanizmów demokracji bezpośredniej, umożliwiających obywatelom podejmowanie wiążących dla organów państwa decyzji¹. Jako taka wywodzi się z zasady suwerenności Narodu wyrażonej w obecnie obowiązującej polskiej ustawie zasadniczej² w art. 4, głoszącym, iż „władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”. Należy zauważyć, iż takie ujęcie przepisu konstytucyjnego przesądza o uczynieniu z referendum instytucji o charakterze wyjątkowym, subsydiarnym wobec demokracji przedstawicielskiej, umieszczonej przez ustrojodawcę w art. 4 ust. 2 Konstytucji RP na pierwszym miejscu³. Nadto autorzy Konstytucji RP rozróżniają referendum ogólnokrajowe (art. 125, art. 90 ust. 3 oraz art. 235 ust. 6 Konstytucji RP), w którym decyzje podejmują obywatele mający prawo do udziału w referendum⁴, oraz referendum lokalne, będące sposobem podejmowania decyzji przez członków wspólnoty samorządowej (art. 170 Konstytucji RP).

To przekonanie o wyjątkowości instytucji referendum niewątpliwie wpływa na niewielką częstotliwość korzystania z tego mechanizmu demokracji bezpośredniej, który po wejściu w życie obecnej Konstytucji RP był wykorzystywany w zakresie referendum ogólnokrajowego tylko kilka razy. Z drugiej strony należy wskazać, iż spośród państw członkowskich Unii Europejskiej liderami pod względem liczby przeprowadzanych referendów ogólnokrajowych są Irlandia

¹ A. Rytel-Warzocho, *Zasada demokracji bezpośredniej na tle poglądów nauki prawa konstytucyjnego i praktyki ustrojowej 25 lat obowiązywania Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10, s. 55.

² Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.

³ A. Rytel-Warzocho, *Zasada demokracji...*, s. 57–58.

⁴ Art. 62 Konstytucji RP.

i Włochy⁵. O ile jednak w Irlandii dominują obligatoryjne referenda dotyczące zatwierdzenia zmiany konstytucji, o tyle we Włoszech najczęściej zarządzane są referenda dotyczące ustawodawstwa zwykłego⁶. Włoska ustawa zasadnicza przewiduje możliwość zarządzania referendum, jeżeli zażąda tego 500 000 wyborców albo pięć rad regionalnych, a przedmiotem referendum jest rozstrzygnięcie o całkowitym lub częściowym uchyleniu ustawy albo aktu o mocy ustawy⁷. Ponadto we Włoszech odrębnie uregulowane jest referendum dotyczące zatwierdzenia ustawy o zmianie konstytucji⁸.

Stąd też niniejszy tekst poświęcony jest zagadnieniu porównania regulacji konstytucyjnych i ustawowych dotyczących instytucji referendum ogólnokrajowego w konstytucjach Rzeczypospolitej Polskiej oraz Republiki Włoskiej. Jako hipotezę badawczą należało przyjąć, iż na częstotliwość zarządzania referendum ogólnokrajowego wpływają przede wszystkim rozwiązania dotyczące przedmiotu referendum, trybu wnioskowania przez obywateli o przeprowadzenie takiego głosowania oraz ewentualnych skutków wiążącego referendum. Celem artykułu jest weryfikacja przyjętej hipotezy oraz próba uzyskania odpowiedzi na pytanie o sugerowane zmiany w zakresie regulacji tej instytucji w polskiej ustawie zasadniczej oraz w ustawie o referendum ogólnokrajowym⁹.

Przedmiot referendum ogólnokrajowego w Polsce i we Włoszech

Instytucja referendum ogólnokrajowego została wprowadzona do polskiej ustawy zasadniczej w 1987 r.¹⁰, obecna była również w Małej Konstytucji z 1992 r.¹¹ oraz w ustawie konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹². Obowiązująca aktualnie Konstytucja RP z dnia

⁵ M. Musiał-Karg, *Referendum w państwach europejskich. Teoria, praktyka, perspektywy*, Toruń 2008, s. 186.

⁶ *Ibidem*, s. 163–165, 169–172.

⁷ Art. 75 ust. 1 Konstytucji Republiki Włoskiej z 27 grudnia 1947 r., tekst za: *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2012, s. 845–869.

⁸ Art. 138 ust. 2 Konstytucji Republiki Włoskiej.

⁹ Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (t.j. Dz.U. 2025, poz. 300).

¹⁰ Ustawa z dnia 6 maja 1987 r. o zmianie Konstytucji PRL wprowadziła ust. 3 do art. 2 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym: „Sprawowanie władzy państwowej przez lud pracujący następuje także poprzez wyrażanie woli w drodze referendum. Zasady i tryb przeprowadzania referendum określa ustawa”.

¹¹ Art. 19 ust. 1 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 84, poz. 426) wskazywał: „W sprawach o szczególnym znaczeniu dla Państwa może być przeprowadzone referendum”.

¹² Dz.U. nr 67, poz. 336. W art. 1 ust. 1 ustawy konstytucyjnej zawarto stwierdzenie: „Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, uchwaloną przez Sejm i Senat połączone w Zgromadzenie Narodowe, przyjmuje Naród w drodze referendum konstytucyjnego”.

2 kwietnia 1997 r., powtarzając regulacje przyjęte w Małej Konstytucji, przewiduje, że referendum ogólnokrajowe może być przeprowadzone w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa, a o jego zarządzeniu może postanowić Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów albo Prezydent RP za zgodą Senatu wyrażoną bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów (art. 125 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Ponadto polska ustawa zasadnicza przewiduje możliwość przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego również w szczególnych sytuacjach, takich jak potrzeba wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, na mocy której Rzeczpospolita Polska przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach (art. 90 ust. 3 Konstytucji RP)¹³, a także potrzeba zatwierdzenia ustawy o zmianie Konstytucji RP (art. 235 ust. 6 Konstytucji RP)¹⁴.

W pierwszej kolejności należy zatem zwrócić uwagę na fakt, iż polskie unormowania w zakresie przedmiotu referendum są mniej klarowne. O ile wykładnia art. 90 ust. 3 i art. 235 ust. 6 Konstytucji RP nie budzi wątpliwości, o tyle za problematyczne należy uznać zawarte w art. 125 ust. 1 stwierdzenie, iż referendum można zarządzić w sprawach „o szczególnym znaczeniu dla państwa”. W doktrynie wskazuje się, że konstytucyjne niedookreślenie przedmiotu referendum może wywoływać szereg następstw. Przede wszystkim powoduje, że o zakwalifikowaniu określonej sprawy (problemu) do kategorii „szczególnego znaczenia” decydować będą w pierwszej kolejności podmioty zgłaszające wniosek – zatem Prezydent RP w przypadku referendum zarządzanego przez głowę państwa za zgodą Senatu, a w przypadku referendum zarządzanego przez Sejm – posłowie, Prezydium Sejmu, komisja sejmowa, Senat, Rada Ministrów oraz grupa co najmniej 500 000 obywateli posiadających prawo udziału w referendum¹⁵ (przy czym pewne kategorie spraw nie mogą być przedmiotem referendum z inicjatywy obywateli¹⁶). Natomiast ostateczną decyzję podejmują organy stosujące art. 125 ust. 1

¹³ Przy czym w tym przypadku alternatywą jest droga ustawowa opisana w art. 90 ust. 2 Konstytucji RP, zaś decyzję w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację podejmuje Sejm uchwałą podjętą bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 90 ust. 4 Konstytucji RP).

¹⁴ Przy czym to referendum również ma charakter fakultatywny i dotyczy tylko zmian przepisów rozdziału I, II lub XII ustawy zasadniczej, zaś organem zarządzającym referendum jest Marszałek Sejmu.

¹⁵ Art. 61 ust. 1 i art. 63 ust. 1 ustawy z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym oraz art. 65 ust. 3 uchwały Sejmu RP z 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu RP (t.j. M.P. 1992, poz. 990).

¹⁶ Art. 63 ust. 2 ustawy o referendum ogólnokrajowym wskazuje, że obywatele nie mogą wnioskować o referendum w sprawie wydatków i dochodów, w szczególności podatków i innych danin publicznych, obronności państwa, a także amnestii. Warto zauważyć, iż w ocenie D. Dudka wyłączenia te, jako określone w ustawie zwykłej, a nie w Konstytucji RP, są niezgodne z ustawą

Konstytucji RP, czyli Sejm jako organ dysponujący kompetencją do zarządzania referendum oraz Senat jako organ wyrażający zgodę na zarządzanie referendum przez Prezydenta RP¹⁷.

Ponadto w doktrynie trafnie wskazuje się, że „przedmiot referendum może być tylko «sprawa», rozumiana jako problem natury ogólniejszej czy kierunkowej (...). Referendum nie może mieć za przedmiot podjęcia konkretnego aktu czy decyzji, jeżeli kompetencja do podejmowania takich aktów lub decyzji należy – z mocy konstytucji lub ustaw – do innego organu państwowego”¹⁸. Równocześnie „sprawą” poddaną pod rozstrzygnięcie Narodu w referendum nie może być akt prawotwórczy, bez względu na jego formę czy etap procedury stanowienia. W szczególności przedmiotem referendum ogólnokrajowego nie może być ustawa ani żaden inny akt normatywny¹⁹, referendum nie może bowiem ograniczać kompetencji władzy ustawodawczej ani zastępować procedury ustawodawczej przewidzianej w art. 118–122 Konstytucji RP. W tym kontekście zrozumiałe jest, że prawo zarządzania referendum zostało powierzone Sejmowi oraz Prezydentowi RP, który musi uzyskać zgodę Senatu. Oddanie decyzji w sprawie referendum Sejmowi bądź uwarunkowanie go zgodą Senatu stwarza gwarancję, że instytucja ta nie będzie wykorzystywana przez władzę wykonawczą w celu osłabienia władzy ustawodawczej²⁰, a ponadto umożliwia tym organom faktyczne decydowanie o częstotliwości zarządzania referendum ogólnokrajowego w Polsce.

zasadniczą i zawartą w niej zasadą suwerenności Narodu. Zob. D. Dudek, *Referendum – instrument czy iluzja władzy polskiego suwerena?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, z. 1, s. 182. Por. też: P. Uziębło, *Zarządzanie referendum ogólnokrajowego na wniosek grupy wyborców* [w:] *Referendum ogólnokrajowe w Polsce. Wybrane zagadnienia*, A. Gajda, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, Gdańsk 2016, s. 40–42.

¹⁷ B. Naleziński, komentarz do art. 125 Konstytucji RP [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II: *Art. 187–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, nb 18. Warto zauważyć, że nie istnieje żaden mechanizm weryfikacji, czy zagadnienia poddane pod głosowanie w referendum są rzeczywiście sprawami „o istotnym znaczeniu dla państwa”. Słuszny w mojej ocenie postulat w zakresie wstępnej kontroli wniosku referendalnego przez TK co do tej kwestii zgłasza m.in. M. Wrzałik, *Zarządzenie referendum ogólnokrajowego przez Prezydenta RP w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa (wybrane problemy)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 4, s. 38. Podobnie: A. Rytel-Warzocho, *Zasada demokracji...*, s. 64.

¹⁸ L. Garlicki, komentarz do art. 125 Konstytucji RP [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999.

¹⁹ B. Naleziński, komentarz do art. 125 Konstytucji RP, nb 19.

²⁰ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 160. Ten prymat władzy ustawodawczej nad wykonawczą jest wyrażony wprost w art. 125 ust. 1 *in fine*, wskazującym, że Senat ma prawo zarówno wyrażenia, jak i odmówienia swej zgody inicjatywie referendalnej Prezydenta RP. Zob. A. Szmyt, *Zgoda Senatu na referendum zarządzane przez Prezydenta* [w:] *Studia nad prawem konstytucyjnym*, red. J. Trzeciński, B. Banaszak, Wrocław 1997, s. 251. Ponadto w doktrynie wskazuje się, że uzależnienie realizacji prezydenckiego wniosku o referendum od zgody Senatu nawiązuje do genezy tej izby parlamentu wywodzącej się z rady królewskiej podpowiadającej monarsze, co i jak ma czynić. Zob. A. Ławniczak, komentarz do

Instytucja referendum ludowego we Włoszech została ukształtowana według odmiennego wzorca. Podstawową jego cechą charakterystyczną jest fakt, iż jest ono referendum abrogacyjnym, zmierzającym do uchylenia danej ustawy (lub aktu o mocy ustawy)²¹ w całości lub części. Zatem głosowanie obywateli jest w istocie wetem ludowym²². Tym samym przedmiot głosowania w referendum w Polsce i we Włoszech jest różny, co również wpływa na częstotliwość zarządzania referendum w tych państwach. O ile bowiem w Polsce referendum ogólnokrajowe w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa ma charakter głosowania wstępnego, w którym określa się kierunek działania organów państwowych w poddanej pod głosowanie sprawie, który dopiero w przyszłości zostanie zrealizowana w formie ustawy, o tyle we Włoszech ustawa już jest uchwalona, więc obywatele są recenzentami już zakończonych prac parlamentarnych. Można przyjąć, że rola obywateli we Włoszech przypomina rolę Prezydenta RP w procesie ustawodawczym w Polsce, choć włoskie veto ludowe jest silniejsze, gdyż ma ono charakter ostateczny – parlament nie może go obalić. Na marginesie warto zauważyć, że veto Prezydenta Republiki Włoskiej jest słabsze niż w Polsce, gdyż parlament może je odrzucić w ten sposób, że ponownie uchwali ustawę zwykłą większością głosów²³.

Istota referendum ludowego jako instytucji demokracji bezpośredniej została podkreślona we Włoszech przez fakt, że jego zarządzenie następuje na wniosek grupy co najmniej 500 000 wyborców albo na wniosek pięciu rad regionalnych. Liczba obywateli mogących wnioskować o przeprowadzenie referendum jest zatem formalnie taka sama jak w Polsce²⁴, jednak w odróżnieniu od rozwiązań polskich, wniosek obywateli nie podlega kontroli ze strony parlamentu. Niemniej

art. 125 Konstytucji RP [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, LEX. Na marginesie należy zauważyć, że jest to rozwiązanie pozostające w wyraźnej opozycji np. do postanowień francuskiej ustawy zasadniczej, przewidującej możliwość uchwalenia ustawy w drodze referendum, z pominięciem parlamentu. Zob. art. 11 Konstytucji Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r. [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2012, s. 275; A. Rytel-Warzocho, *Zarządzanie referendum ogólnokrajowego przez Prezydenta RP* [w:] A. Gajda, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, *Referendum ogólnokrajowe w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Gdańsk 2016, s. 11.

²¹ Dotyczy to dekretów Rady Ministrów z mocą ustawy, wydawanych w trybie art. 76–77 Konstytucji Republiki Włoskiej. Zob. S. Grabowska, *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009, s. 231–232.

²² R.K. Adamczewski, *Weto ludowe – czy mogłoby zaistnieć w polskim porządku prawnym?*, „Przegląd Legislacyjny” 2020, nr 1, s. 10.

²³ Art. 74 Konstytucji Republiki Włoskiej; S. Koff, *The Italian Presidency: Constitutional Role and Political Practice*, „Presidential Studies Quarterly” 1982, no. 3, s. 341; G. Rolla, *Il Sistema costituzionale Italiano*, vol. I: *L'organizzazione costituzionale dello Stato*, Milano 2014, s. 333–334.

²⁴ Jednak zauważyć należy, że faktycznie zarządzenie referendum na wniosek obywateli we Włoszech jest łatwiejsze niż w Polsce, bowiem w tym państwie zamieszkuje około 59 mln obywateli, w porównaniu do około 38 mln obywateli Polski.

inicjatywa obywatelska w zakresie referendum nie jest nieograniczona. Zgodnie z włoską ustawą zasadniczą nie jest dopuszczalne referendum w sprawach ustaw podatkowych i budżetu, amnestii i abolicji oraz w sprawie upoważnienia do ratyfikowania traktatów międzynarodowych²⁵. Katalog wyłączeń jest zatem podobny do tych przewidzianych w polskiej ustawie o referendum ogólnokrajowym, przy czym wykluczenie możliwości przeprowadzenia we Włoszech referendum w sprawie amnestii i abolicji należy tłumaczyć specjalną procedurą ustawodawczą stosowaną w przypadku takich ustaw przyjmowanych większością 2/3 głosów w każdej z izb parlamentu²⁶.

Tryb zarządzania oraz przeprowadzania referendum ogólnokrajowego w Polsce i we Włoszech

Jak już wspomniano, regulacje polskie w zakresie referendum ogólnokrajowego przewidują możliwość złożenia wniosku o przeprowadzenie referendum do Sejmu przez posłów (w liczbie co najmniej 69²⁷), Prezydium Sejmu, komisję sejmową, Senat, Radę Ministrów oraz grupę co najmniej 500 000 obywateli posiadających prawo udziału w referendum²⁸. Analogiczne regulacje obowiązywały również na gruncie poprzedniej ustawy o referendum z 1995 r.²⁹, jednak co warto podkreślić, ustawa ani Regulamin Sejmu nie określają terminu, w którym wniosek powinien zostać rozpatrzony przez Sejm. Ponadto Sejm nie jest związany żądaniem wnioskodawcy i może odmówić jego uwzględnienia. Z kolei w przypadku inicjatywy prezydenckiej w przedmiocie referendum Senat jest zobowiązany do podjęcia uchwały w przedmiocie wniosku w terminie 14 dni od jego przekazania przez Prezydenta RP, niemniej także może odmówić uwzględnienia tego wniosku³⁰. W razie podjęcia uchwały pozytywnej referendum przeprowadza się najpóźniej w dziewięćdziesiątym dniu od dnia ogłoszenia uchwały Sejmu lub

²⁵ Art. 75 ust. 3 Konstytucji Republiki Włoskiej.

²⁶ Art. 79 ust. 1 Konstytucji Republiki Włoskiej.

²⁷ Art. 65 ust. 3 uchwały Sejmu RP z 22 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu RP (t.j. M.P. 2022, poz. 990).

²⁸ Art. 61 ust. 1 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym oraz art. 65 ust. 3 uchwały Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu RP (t.j. M.P. 1992, poz. 990).

²⁹ Art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum (Dz.U. nr 99, poz. 487). Warto zauważyć, że wcześniejsza regulacja, zawarta w art. 14 ust. 1 i 3 oraz art. 15 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy z dnia 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum (Dz.U. nr 14, poz. 83), przewidywała możliwość zarządzania referendum przez Sejm z własnej inicjatywy albo na wniosek Rady Państwa, Rady Ministrów oraz Rady Krajowego Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego, uchwałą podjętą większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów.

³⁰ Art. 64 ustawy o referendum ogólnokrajowym.

postanowienia Prezydenta RP, przy czym głosowanie referendum może odbyć się w ciągu 2 dni³¹.

Z kolei regulacje włoskie są bardziej precyzyjne. Ustawodawca włoski wychodzi z założenia, że referendum jako instytucja demokracji obywatelskiej nie może podlegać kontroli parlamentu. Stąd też wniosek o przeprowadzenie referendum złożony przez grupę co najmniej 500 000 wyborców albo przez pięć rad regionalnych jest wiążący pod warunkiem jego legalności. Włoska ustawa o referendum³² przewiduje, że wnioski w sprawie przeprowadzenia referendum należy składać do 30 września danego roku do Sądu Kasacyjnego. Sąd Kasacyjny dokonuje oceny, czy wniosek jest zgodny z prawem. Jeżeli jednak istniałaby wątpliwość, czy wniosek jest zgodny z art. 75 ust. 2 Konstytucji Republiki Włoskiej, to wówczas sprawa jest przekazywana do Sądu Konstytucyjnego, który wydaje wyrok najpóźniej do 20 stycznia³³. Jeżeli wniosek zostanie uznany za zgodny z prawem, Prezydent Republiki na wniosek Rady Ministrów zarządza referendum, wyznaczając datę głosowania na niedzielę przypadającą między 15 kwietnia a 15 czerwca. W razie zgłoszenia kilku pytań referendalnych każde z nich jest drukowane na oddzielnej karcie do głosowania (oznaczonej innym kolorem)³⁴.

Zauważyć też należy, że regulacje dotyczące wiążącego charakteru referendum są takie same w obydwu porównywanych państwach. Zarówno w Polsce, jak i we Włoszech wynik referendum jest wiążący, jeżeli wzięła w nim udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania³⁵. Nadto włoska ustawa zasadnicza precyzuje, że wniosek o uchylenie ustawy lub jej części musi uzyskać większość ważnie oddanych głosów³⁶. Jest to zatem warunek obowiązujący także w Polsce do tego, by referendum ogólnokrajowe w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa było rozstrzygnięte³⁷.

Jeżeli natomiast chodzi o skutki referendum, to tak jak już wspomniano, referendum ogólnokrajowe w Polsce ma charakter głosowania wstępnego, które określa kierunek działania organów państwowych w poddanej pod głosowanie sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa, pozostawiając organom państwowym wybór sposobu uregulowania tej sprawy zgodnie z wolą Narodu. Ustawa o referendum

³¹ Art. 65 ustawy o referendum ogólnokrajowym.

³² Ustawa z 25 maja 1970 roku, nr 352 (*Norme sui referendum previsti dalla costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo* – „Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana” z 15 czerwca 1970 r., n. 147), dalej: ustawa nr 352/1970.

³³ Art. 32 i art. 33 ustawy nr 352/1970; S. Grabowska, *Formy demokracji...*, s. 233–236.

³⁴ Art. 34–35 ustawy nr 352/1970. Zob. też: F. Pizzolato, V. Satta, komentarz do art. 75 [w:] *Commentario alla Costituzione*, vol. II: *Art. 55–100*, red. R. Bifulco, A. Celotio, M. Olivetti, Torino 2006, s. 1473–1476; S. Grabowska, *Formy demokracji...*, s. 237.

³⁵ Art. 125 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 75 ust. 5 Konstytucji Republiki Włoskiej.

³⁶ Art. 75 ust. 5 Konstytucji Republiki Włoskiej.

³⁷ Art. 66 ust. 2 pkt 1 ustawy o referendum ogólnokrajowym. Przy czym warto dodać, że w ustawie z 1987 r. przewidywano, że referendum jest rozstrzygające wtedy, gdy odpowiedzi pozytywnej udzieli co najmniej połowa uprawnionych do głosowania. Zob. art. 19 ust. 1 ustawy o konsultacjach społecznych i referendum.

ogólnokrajowym stanowi jedynie, że właściwe organy państwowe podejmują niezwłocznie czynności w celu realizacji wiążącego wyniku referendum zgodnie z jego rozstrzygnięciem przez wydanie aktów normatywnych bądź podjęcie innych decyzji, nie później jednak niż w terminie 60 dni od dnia ogłoszenia uchwały Sądu Najwyższego o ważności referendum w Dzienniku Ustaw RP³⁸. Warto jednak zauważyć, że w cytowanym przepisie brakuje zarówno precyzji co do organów zobowiązanych do realizacji wyniku referendum (choćby tego, kto jest zobowiązany do złożenia projektu ustawy wykonującej wolę Narodu wyrażoną w referendum), jak i jakiejkolwiek sankcji w sytuacji, gdy wyżej wskazany termin zostanie przekroczony³⁹. Polskie prawo nie określa też okresu karencji, w którym nie można dokonać zmian podjętej w referendum decyzji czy podejmować innych działań pozostających w sprzeczności z wynikiem referendum albo przeprowadzić ponownego referendum w tej samej sprawie⁴⁰. Stąd słuszny jest pogląd, iż regulacje konstytucyjne i ustawowe tej materii pozostają „w znacznej mierze *leges imperfectae*”⁴¹.

Tymczasem włoska ustawa o referendum przewiduje, że jeżeli spełniony zostanie wymóg kworum i wniosek o uchylenie ustawy lub jej części zostanie poparty przez większość głosujących, to wówczas Prezydent Republiki w drodze dekretu stwierdza uchylenie ustawy w całości lub części. Uchylenie wchodzi w życie co do zasady następnego dnia po opublikowaniu dekretu w Dzienniku Urzędowym. Jeżeli jednak większość głosujących zgłasza przeciw uchyleniu ustawy lub jej części, to wówczas ponowny wniosek o referendum może być zgłoszony dopiero po upływie 5 lat od daty głosowania⁴². Wydaje się, że takie ukształtowanie przepisów włoskiej ustawy o referendum wpływa pozytywnie zarówno na frekwencję (dzięki przeprowadzaniu nie więcej niż jednego głosowania referendalnego w ciągu roku, niezależnie od liczby pytań referendalnych), jak i na częstotliwość korzystania z referendum (gdyż pytanie jest jasno określone, a efekt abrogacyjny referendum jest natychmiastowy).

Praktyka stosowania instytucji referendum ogólnokrajowego w Polsce i we Włoszech

Z powyższych rozważań można wysnuć wniosek, że niedoskonałość polskich unormowań konstytucyjnych i ustawowych w porównaniu do regulacji włoskich

³⁸ Art. 67 ustawy o referendum ogólnokrajowym.

³⁹ Choć warto odnotować obecny w doktrynie pogląd o możliwości wykorzystania konstrukcji odpowiedzialności cywilnej za zaniechanie prawodawcze. Zob. P. Uziębło, *Referendum i co dalej? O wyniku referendum ogólnokrajowego i jego skutkach*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 2, s. 39–40.

⁴⁰ A. Rytel-Warzocha, *Zasada demokracji...*, s. 65. Zob. też: A. Szmyt, *O referendum w Polsce raz jeszcze – wybrane uwagi*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 2, s. 22–23.

⁴¹ L. Garlicki, komentarz do art. 125 Konstytucji RP, uwaga 15; D. Dudek, *Referendum – instrument...*, s. 176.

⁴² Art. 37–38 ustawy nr 352/1970.

może być jedną z istotnych przyczyn rzadkiego wykorzystania tej instytucji w Polsce. Oczywiście na uwadze należy mieć fakt, że pierwsza polska ustawa o referendum jest późniejsza od włoskiej o 17 lat, niemniej od 1987 r. referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa w Polsce zostało zarządzane tylko pięciokrotnie – w 1987 r. przez Sejm PRL na wniosek Rady Krajowej Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego (dwa pytania⁴³), w 1996 r. przez Prezydenta RP za zgodą Senatu (jedno pytanie)⁴⁴ oraz przez Sejm RP na wniosek Rady Ministrów (cztery pytania)⁴⁵, a następnie w 2015 r. przez Prezydenta za zgodą Senatu (trzy pytania)⁴⁶ oraz w 2023 r. przez Sejm na wniosek Rady Ministrów (cztery pytania⁴⁷). Referenda te nie były wiążące z uwagi na zbyt niską frekwencję, która wyniosła 32,40% uprawnionych w referendum

⁴³ Były to pytania: 1. Czy jesteś za pełną realizacją przedstawionego Sejmowi programu radykalnego uzdrowienia gospodarki, zmierzającego do wyraźnej poprawy warunków życia, wiedząc, że wymaga to przejścia przez trudny dwu-trzyletni okres szybkich zmian? 2. Czy opowiadasz się za polskim modelem głębokiej demokratyzacji życia politycznego, której celem jest umocnienie samorządności, rozszerzenie praw obywateli i zwiększenie ich uczestnictwa w rządzeniu krajem? Zob. uchwała Sejmu PRL z dnia 10 października 1987 r. w sprawie referendum ogólnokrajowego (M.P. nr 30, poz. 232); uchwała Sejmu PRL z dnia 23 października 1987 r. w sprawie szczegółowego określenia przedmiotu referendum (M.P. nr 32, poz. 245).

⁴⁴ Pytanie brzmiało: Czy jesteś za przeprowadzeniem powszechnego uwłaszczenia obywateli? Zob. zarządzenie Prezydenta RP z dnia 29 listopada 1995 r. w sprawie przeprowadzenia referendum o powszechnym uwłaszczeniu obywateli (Dz.U. nr 138, poz. 685).

⁴⁵ Pytania brzmiały: 1. Czy jesteś za tym, aby zobowiązania wobec emerytów i rencistów oraz pracowników sfery budżetowej, wynikające z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, były zaspokojone z prywatyzowanego majątku państwowego? 2. Czy jesteś za tym, aby część prywatyzowanego majątku państwowego zasilila powszechne fundusze emerytalne? 3. Czy jesteś za tym, aby zwiększyć wartość świadectw udziałowych Narodowych Funduszy Inwestycyjnych przez objęcie tym programem dalszych przedsięwzięć? 4. Czy jesteś za uwzględnieniem w programie uwłaszczeniowym bonów prywatyzacyjnych? Zob. uchwała Sejmu RP z dnia 21 grudnia 1995 r. w sprawie przeprowadzenia referendum o niektórych kierunkach wykorzystania majątku państwowego (Dz.U. nr 154, poz. 795).

⁴⁶ Pytania brzmiały: 1. Czy jest Pani/Pan za wprowadzeniem jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej? 2. Czy jest Pani/Pan za utrzymaniem dotychczasowego sposobu finansowania partii politycznych z budżetu państwa? 3. Czy jest Pani/Pan za wprowadzeniem zasady ogólnej rozstrzygnięcia wątpliwości co do wykładni przepisów prawa podatkowego na korzyść podatnika? Zob. § 2 postanowienia Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 2015 r. o zarządzaniu referendum ogólnokrajowego (Dz.U. 2015, poz. 852).

⁴⁷ Pytania brzmiały: 1. Czy popierasz wyprzedaż majątku państwowego podmiotom zagranicznym, prowadzącą do utraty kontroli Polek i Polaków nad strategicznymi sektorami gospodarki? 2. Czy popierasz podniesienie wieku emerytalnego, w tym przywrócenie podwyższonego do 67 lat wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn? 3. Czy popierasz likwidację bariery na granicy Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Białorusi? 4. Czy popierasz przyjęcie tysięcy nielegalnych imigrantów z Bliskiego Wschodu i Afryki, zgodnie z przymusowym mechanizmem relokacji narzucanym przez biurokrację europejską? Zob. art. 2 uchwały Sejmu RP z dnia 17 sierpnia 2023 r. o zarządzaniu referendum ogólnokrajowego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa (Dz.U. 2023, poz. 1636).

„prezydenckim” w 1996 r., 32,44% uprawnionych w referendum „sejmowym” w 1996 r., 7,8% uprawnionych w 2015 r. oraz 40,91% uprawnionych w 2023 r.⁴⁸ Z kolei frekwencja w referendum przeprowadzonym w 1987 r. była dość wysoka (67,32% uprawnionych), jednak nie został spełniony obowiązujący wówczas ustawowy wymóg udzielenia odpowiedzi pozytywnej na dane pytanie przez ponad połowę uprawnionych do głosowania, zatem wynik referendum nie był rozstrzygający⁴⁹. Na marginesie warto zauważyć, że w omawianym okresie odbyły się w Polsce dwa referenda zakończone wiążącą decyzją obywateli, tj. referendum konstytucyjne z 1997 r.⁵⁰ oraz referendum ratyfikacyjne z 2003 r.⁵¹

Wydaje się, że jedną z przyczyn niskiej frekwencji w polskich referendach ogólnokrajowych było instrumentalne traktowanie tej instytucji przez organy zarządzające referendum oraz budzący wątpliwości sposób sformułowania pytań referendalnych⁵². Nadto warto zauważyć, że inne inicjatywy referendalne nie zyskały

⁴⁸ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 20 lutego 1996 r. o wynikach głosowania i wynikach referendów przeprowadzonych w dniu 18 lutego 1996 r. (Dz.U. nr 22, poz. 101); obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 września 2015 r. o wynikach głosowania i wyniku referendum przeprowadzonego w dniu 6 września 2015 r. (Dz.U. 2015, poz. 1375); obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 października 2023 r. o wynikach głosowania i wyniku referendum przeprowadzonego w dniu 15 października 2023 r. (Dz.U. 2023, poz. 2236).

⁴⁹ Art. 19 ust. 1 ustawy o konsultacjach społecznych i referendum; obwieszczenie Centralnej Komisji do Spraw Referendum z dnia 30 listopada 1987 r. o wyniku referendum ogólnokrajowego przeprowadzonego dnia 29 listopada 1987 r. (M.P. nr 34, poz. 294).

⁵⁰ W referendum wzięło udział 42,86% uprawnionych do głosowania, a odpowiedź pozytywną wybrało 53,45% głosujących, jednak zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 67, poz. 336) przyjęcie konstytucji w referendum następowało wówczas, gdy opowiedziało się za nią większość biorących udział w głosowaniu (zatem niezależnie od frekwencji). Zob. obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 maja 1997 r. o wynikach głosowania i wyniku referendum konstytucyjnego przeprowadzonego w dniu 25 maja 1997 r. (Dz.U. nr 54, poz. 353).

⁵¹ W referendum wzięło udział 58,85% uprawnionych do głosowania, a odpowiedź pozytywną wybrało 77,45% głosujących. Zob. obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 9 czerwca 2003 r. o wyniku ogólnokrajowego referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej (Dz.U. nr 103, poz. 953).

⁵² Na przykład w przypadku referendum z 2015 r. wskazywano na niefortunne sformułowanie jednego z pytań referendalnych, które dotyczyło wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu, co musiałoby skutkować zmianą Konstytucji RP (co budziło wątpliwości w doktrynie). Zob. szerzej: P. Radziejewicz, komentarz do art. 125 Konstytucji RP [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX 2023. Nadto wskazywano na traktowanie referendum przez urzędującego Prezydenta RP jako jeden z elementów kampanii wyborczej. Zob. D. Dudek, *Referendum – instrument...*, s. 179–180; M. Suska, *Referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa jako symboliczna instytucja prawna*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2022, z. 4, s. 25–26, 34; M. Jabłoński, *Efektywność referendum ogólnokrajowego w sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa – analiza konstytucyjnoprawnego modelu instytucji* [w:] *Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkiewicz, B. Banaszak, Warszawa 2016, s. 44–46. Analogicznie można mówić o „kampanijnym” charakterze referendum z 2023 r., które zostało zarządzane na dzień wyborów parlamentarnych, a pytania referendalne zostały sformułowane

przychylności izb parlamentu, w szczególności Sejm nie wyraził jak dotąd nigdy zgody na przeprowadzenie referendum z wniosku obywateli⁵³. Trudno zatem nie zgodzić się z poglądami wskazującymi na iluzoryczność instytucji referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa w Polsce⁵⁴.

Tymczasem praktyka zarządzania referendum ogólnokrajowego we Włoszech jest dużo bogatsza. Począwszy od 1974 r., kiedy odbyło się pierwsze referendum, skorzystano z tej instytucji 19 razy, zadając aż 77 pytań referendalnych. Niemalże od początku tematyka głosowań była bardzo szeroka, od spraw społecznych⁵⁵ po różne zagadnienia polityczne⁵⁶. Jednak dopiero w 1987 r. referendum przyniosło sukces w postaci uchylenia wszystkich ustaw poddanych pod głosowanie⁵⁷. Z kolei w 1990 r. po raz pierwszy referendum okazało się niewiążące z uwagi na zbyt niską frekwencję⁵⁸. Niemniej lata 90. XX w. to „złota era” referendum

w instrumentalny sposób, mający wywołać wśród głosujących określone emocje wpływające na sposób głosowania. Zob. A. Ryteł-Warzocha, A. Jackiewicz, *Demokracja bezpośrednia [w:] Stan przestrzegania Konstytucji RP w okresie IX kadencji Sejmu RP (2019–2023). Raport*, Kraków 2023, s. 25–26.

⁵³ D. Dudek, *Referendum – instrument...*, s. 180; M. Suska, *Referendum w sprawach...*, s. 26; G. Kryszewski, *Ogólnokrajowe referendum inicjowane przez obywateli a polskie prawo referendalne*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 4, s. 431–432.

⁵⁴ M. Suska, *Referendum w sprawach...*, s. 25–26; T. Adam, *Fasadowość instytucji referendum ogólnokrajowego – wybrane zagadnienia [w:] Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkiewicz, B. Banaszak, Warszawa 2016, s. 13–16.

⁵⁵ Referendum z 1974 r. dotyczyło uchylenia ustawy zezwalającej na rozwody, a z 1981 r. – dwóch ustaw dotyczących aborcji: jednej rozszerzającej dopuszczalność aborcji i jednej likwidującej legalną aborcję, zaś referendum z 1985 r. dotyczyło uchylenia ograniczeń w indeksacji wynagrodzeń za pracę. Zob. M. Musiał-Karg, *Referendum w państwach...*, s. 165; I. Bokszczanin, *Referendum we Włoszech [w:] E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński, Referendum w państwach Europy*, Warszawa 2003, s. 359.

⁵⁶ Referendum z 1978 r. dotyczyło ustawy o finansowaniu partii politycznych z budżetu państwa oraz ustawy dotyczącej uprawnień Policji, która była też przedmiotem referendum z 1981 r. wraz z kwestią zniesienia kary dożywotniego pozbawienia wolności, a także ustawy dotyczącej przywileju posiadania broni przez niektóre osoby. Zob. M. Lorencek, *Instytucja referendum we Włoszech*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1, s. 178–179; L. Bardi, *Italy says ‘No’: The referendums of May 1981*, „Western European Politics” 1981, vol. 4(3), s. 282–285; P.V. Uleri, *The deliberative initiative of June 1985 in Italy*, „Electoral Studies” 1985, vol. 4(3), s. 271–277; M. Musiał-Karg, *Referendum w państwach...*, s. 165.

⁵⁷ Referendum dotyczyło uchylenia 5 ustaw dotyczących: możliwości budowania elektrowni jądrowych za granicą, dotacji rządowych dla gmin i prowincji, w których znajdują się elektrownie jądrowe, możliwości budowania przez rząd elektrowni jądrowych w gminie, która się temu sprzeciwiała, ustawy ograniczającej odpowiedzialność cywilną sędziów oraz ustawy o specjalnym traktowaniu ministrów w postępowaniu sądowym. D. Hine, *The Italian referendums of 8/9 November 1987*, „Electoral Studies” 1988, vol. 7, issue 2, s. 163–167; M. Musiał-Karg, *Referendum w państwach...*, s. 165; I. Bokszczanin, *Referendum we Włoszech*, s. 360–361.

⁵⁸ Referendum dotyczyło uchylenia 3 ustaw: o ograniczeniu polowań, o zezwoleniu na polowanie na gruntach prywatnych i ustawy dotyczącej wprowadzenia ograniczenia stosowania pestycydów. M. Musiał-Karg, *Referendum w państwach...*, s. 166; I. Bokszczanin, *Referendum we Włoszech*, s. 361.

abrogacyjnego, gdyż głosowania ludowe były zarządzane w tej dekadzie aż 6 razy i dotyczyły w sumie 28 pytań⁵⁹. Również pierwsza dekada XXI w. obfitowała w referenda (4 głosowania, 16 pytań)⁶⁰. Jednak od 1997 r. każde kolejne referendum okazywało się niewiążące z uwagi na brak kworum. Ta passa została przerwana dopiero w 2011 r.⁶¹, jednak kolejne referenda z roku 2016, 2022 i 2025 ponownie nie cieszyły się odpowiednim zainteresowaniem obywateli⁶².

⁵⁹ Referendum z 1991 r. dotyczyło uchylecia dotychczasowej ordynacji wyborczej w części dotyczącej zasad głosowania preferencyjnego (obywatele zaakceptowali tę zmianę); referendum z 1993 r. dotyczyło uchylecia 8 ustaw: zakazującej posiadania miękkich narkotyków, dotyczącej zasad nominacji szefów banków państwowych, ograniczającej prawo do kontroli zanieczyszczeń środowiska naturalnego przez lokalne jednostki służby zdrowia, dotyczącej publicznego finansowania partii politycznych oraz dotyczących utworzenia trzech ministerstw, a także uchylecia części ordynacji wyborczej do Senatu w celu wprowadzenia systemu większościowego (obywatele zagłosowali za uchyleciem tych przepisów); referendum z 1995 r. dotyczyło aż 12 pytań: 4 o liberalizację związków zawodowych, 4 o usługi telewizyjne, 2 o deregulację handlu, 1 o wymiar sprawiedliwości i 1 o ordynację wyborczą do gmin (w 5 przypadkach przepisy zostały uchylone, w 7 – utrzymane w mocy); referendum z 1997 r. dotyczyło 7 kwestii: uchylecia ustawy o zawodzie dziennikarzy i ustawy o utworzeniu Ministerstwa Polityki Rolnej, a także zniesienia przepisów dotyczących klauzuli sumienia, uprawnień do polowań na cudzej ziemi, uprawnień rządu w sprywatyzowanych przedsiębiorstwach, przepisów dotyczących awansów sędziów oraz pozwolenia sędziom na dodatkowe zatrudnienie (brak kworum); referendum z 1999 r. dotyczyło całkowitego zniesienia zasady wyborów proporcjonalnych w wyborach do obu izb parlamentu (nie osiągnięto kworum). M. Lorencka, *Instytucja referendum...*, s. 181–185; M. Musiał-Karg, *Referendum w państwach...*, s. 166–167; I. Bokszczanin, *Referendum we Włoszech*, s. 361–369.

⁶⁰ Referendum z 2000 roku dotyczyło 7 pytań (publicznego finansowania partii politycznych, zniesienia zasady wyborów proporcjonalnych, zwolnień grupowej, obowiązków związków zawodowych i 3 pytania dotyczące statusu sędziów); referendum z 2003 r. – 2 pytań (zwolnień grupowych oraz przepisów dotyczących prowadzenia przewodów elektrycznych przez własność prywatną; referendum z 2005 r. – 4 pytań dotyczących płodności (uchylecia przepisów uniemożliwiających prowadzenie niektórych badań nad komórkami macierzystymi, sztucznym zapłodnieniem i zapłodnieniem in vitro); referendum z 2009 r. – 3 pytań dotyczących systemu wyborczego. We wszystkich przypadkach nie osiągnięto kworum. M. Lorencka, *Instytucja referendum...*, s. 189; M. Musiał-Karg, *Referendum w państwach...*, s. 167–168; I. Bokszczanin, *Referendum we Włoszech*, s. 369–370; wyniki referendum z 2009 r. na stronie włoskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych: <https://web.archive.org/web/20090625180256/http://referendum2009.interno.it/referendum/Rf000.htm> (29.05.2025).

⁶¹ Referendum dotyczyło uchylecia przepisów w 4 kwestiach: dotyczących prywatnego zarządzania usługami wodnymi, zwrotu kapitału zainwestowanego w usługi wodne, budowy elektrowni jądrowych we Włoszech i przyznających premierowi i ministrom prawo do odmowy stawienia się na przesłuchaniach karnych w uzasadnionych przypadkach. Wszystkie przepisy poddane pod głosowanie zostały uchylone. Wyniki referendum z 2011 r. na stronie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych: <https://web.archive.org/web/20110928052803/http://referendum.interno.it/Rf000.htm> (29.05.2022). E. Castorina, *The Law-Repealing Referendum in Italy in Light of the Constitutional „Renzi-Boschi” Reform* [w:] *Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkiewicz, B. Banaszak, Warszawa 2016, s. 148–149.

⁶² Referendum z 2016 r. dotyczyło uchylecia prawa zezwalającego na przedłużenie koncesji na wydobycie gazu i ropy naftowej w promieniu 12 mil morskich od włoskiego wybrzeża, zaś referendum z 2022 r. dotyczyło uchylecia przepisów uniemożliwiających osobom skazanym ubie-

Podsumowując, należy stwierdzić, że w ciągu minionych 50 lat referendum ludowe we Włoszech odbyło się 19 razy i obejmowało 77 pytań dotyczących całkowitego lub częściowego uchylenia ustawy. W 23 przypadkach większość obywateli biorących udział w referendum zagłosowało za wnioskiem o uchylenie ustawy w całości lub w części, zaś w 16 przypadkach – przeciw takiemu wnioskowi, z kolei w 38 głosowaniach wymóg kworum nie został spełniony. Nawet licząc jedynie referenda od 1987 r. (tj. od daty uchwalenia pierwszej polskiej ustawy o referendum), należy stwierdzić, że w tym okresie Włosi mogli aż 15 razy uczestniczyć w referendum ludowym i zdecydować o całkowitym lub częściowym uchyleniu aż 68 ustaw. Są to zatem liczby zdecydowanie wyższe niż w przypadku Polski (5 referendów, 14 pytań, we wszystkich przypadkach brak kworum). Warto jednak wskazać, że również we włoskiej doktrynie i publicystyce akcentuje się wątpliwości co do regulacji konstytucyjnych i ustawowych dotyczących instytucji referendum. Autorzy podnoszą, że instrument ten został stworzony jako środek doraźny i wyjątkowy, lecz w drodze praktyki został zniekształcony przez nadmierne stosowanie. Nadto wskazuje się (podobnie jak w Polsce) na problem z formułowaniem pytań referendalnych, które są często niezrozumiałe dla wyborców, co jest jednym z czynników wpływających negatywnie na frekwencję⁶³. Stąd też postuluje się podwyższenie progu wnioskodawców referendów z obecnego poziomu 500 000 obywateli np. do poziomu 800 000 obywateli⁶⁴, a także wprowadzenie obok referendum abrogacyjnego referendum konsultacyjnego⁶⁵. Z drugiej strony podkreśla się dużą wagę referendum we Włoszech jako instrumentu demokracji bezpośredniej stosowanego bez zgody rządu⁶⁶. Ponadto można stwierdzić, że problemy

ganie się o urząd polityczny lub jego utrzymanie, ograniczenia możliwości stosowania tymczasowego aresztowania w postępowaniu karnym, uchylenia możliwości obejmowania funkcji sędziowskich przez prokuratorów, zwiększenia kompetencji osób niebędących sędziami w radach sądowniczych, a także zmiany w sposobie wyboru członków Najwyższej Rady Sądownictwa. Z kolei referendum z 2025 r. dotyczyło czterech kwestii związanych z prawem pracy oraz uchylenia wymogu 10-letniego zamieszkania we Włoszech jako warunku do uzyskania obywatelstwa. *Cabinet sets drilling referendum* Apr 17, https://www.ansa.it/english/news/world/2016/02/11/cabinet-sets-drilling-referendum-apr-17_43bb66e5-beba-41e6-b865-36cba72ee985.html (29.05.2025); <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=F&dtel=17/04/2016&es0=S&tpa=I&lev0=0&levsut0=0&ms=S&tpe=A> (29.05.2025); C. Bozza, *Affluenza referendum, la più bassa della storia: 20,9%*, 13.06.2022, https://www.corriere.it/politica/22_giugno_13/affluenza-referendum-piu-bassa-storia-209percento-b600b316-eae7-11ec-b89b-6b199698064a.shtml (29.05.2025); L. Gonzi, *Italian citizenship referendum void after low turnout*, <https://www.bbc.com/news/articles/crr7vg1zdklo> (30.10.2025).

⁶³ N. Pagnocelli, *Referendum, perché è stato un fallimento: quesiti poco comprensibili, «usura» dello strumento e scarsa mobilitazione*, 13.06.2022, https://www.corriere.it/politica/22_giugno_13/referendum-perche-fallimento-pagnocelli-0ea3d3b6-eea4-11ec-afb1-eda73379fb39.shtml?refresh_cc (29.05.2025); F. Pizzolato, V. Satta, komentarz do art. 75, s. 1482–1483.

⁶⁴ G. Mangione, *Referendum in Italy. Recent issues and development* [w:] *Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkiewicz, B. Banaszak, Warszawa 2016, s. 277.

⁶⁵ F. Pizzolato, V. Satta, komentarz do art. 75, s. 1483.

⁶⁶ G. Mangione, *Referendum in Italy*..., s. 279.

z frekwencją nie są jedynie specyfiką włoską i można je obserwować także w innych państwach, gdzie przeprowadza się dużą liczbę głosowań ludowych⁶⁷.

Podsumowanie

Poczyniona wyżej analiza regulacji polskich oraz włoskich potwierdza prawdziwość hipotezy badawczej, iż na częstotliwość zarządzania referendum ogólnokrajowego wpływają przede wszystkim odmienny charakter referendum (referendum „wstępne” w Polsce, a „weto ludowe” we Włoszech) oraz rozwiązania dotyczące trybu wnioskowania przez obywateli o przeprowadzenie takiego głosowania (w Polsce uwzględnienie wniosku obywateli zależy od zgody Sejmu, we Włoszech – nie), a także wiążącego skutku referendum (w Polsce referendum wiążące jedynie obliguje organy państwowe do realizacji skutku referendum, a we Włoszech skutek w postaci uchylenia ustawy w całości lub części jest natychmiastowy). Skoro bowiem wniosek obywateli wymaga zgody parlamentu, to należy się spodziewać, że taka zgoda nie zostanie udzielona, gdyż zwykle wniosek obywateli stanowi formę protestu wobec działalności legislacyjnej tegoż parlamentu. Ponadto charakter referendum zarządzanego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa jako głosowania wstępnego, wyznaczającego kierunek działania parlamentu w danej sprawie, znacznie osłabia znaczenie prawne tej formy demokracji bezpośredniej, co wpływa na powszechność społecznego przekonania o fasadowości tej instytucji. W związku z tym polskie rozwiązania konstytucyjne i ustawowe w zakresie sposobu zarządzania referendum ogólnokrajowego są obciążone na tyle poważną „wadą konstrukcyjną”, że stosowanie tej instytucji ma charakter zupełnie wyjątkowy. W efekcie referendum ogólnokrajowe mające w założeniach być mechanizmem realizacji zasady suwerenności Narodu bezpośrednio przez obywateli staje się w praktyce jedną z form plebiscytu na temat popularności rządzących, powiązaną z odbywającymi się wyborami prezydenckimi czy parlamentarnymi i mającą na celu nie uzyskanie decyzji obywateli, a zwiększenie frekwencji wyborczej⁶⁸.

Przedstawione wyżej uwagi skłaniają do zastanowienia się nad zasadnością pomysłu wprowadzenia referendum abrogacyjnego (weta ludowego) zarządzanego na wniosek mieszkańców również w polskim porządku prawnym. Należy

⁶⁷ W literaturze używa się w tym zakresie pojęcia *paradoks szwajcarski* – im więcej głosowań, tym niższa frekwencja. Zob. P. Krzywoszyński, *Referendum ogólnokrajowe w Europie: teorie, praktyki, analogie*, Poznań 2017, s. 224.

⁶⁸ Co było szczególnie widoczne w przypadku referendum z 2023 r. zarządzanego na dzień wyborów parlamentarnych, jak i odrzuconego przez Senat wniosku Prezydenta z 2015 r., który również zmierzał do przeprowadzenia głosowania referendalnego w dniu wyborów parlamentarnych zarządzonych na 25 października 2015 r. Zob. D. Dudek, *Referendum – instrument...*, s. 180; P. Krzywoszyński, *Referendum ogólnokrajowe...*, s. 223.

zauważyć, iż problem ten był już rozważany w doktrynie i można w tym zakresie znaleźć głosy aprobowujące takie rozwiązanie, wskazujące na zalety związane z przełamaniem arbitralizmu działania prawodawcy, który wobec nieistnienia mechanizmu zewnętrznego nacisku obywatelskiego powoduje, że społeczeństwo obojętnie na sprawy publiczne i odwraca się od polityki⁶⁹. Zwolennicy instytucji referendum zarządzanego na wniosek mieszkańców widzą w nim instrument przyczyniający się do poprawy jakości demokracji, formułowania woli społecznej i kontroli rządzących, chroniący przed ich autorytaryzmem⁷⁰. Z kolei głosy negujące potrzebę wprowadzenia tej instytucji wskazują na brak tradycji demokracji bezpośredniej w Polsce⁷¹ czy też na obawy o wykorzystanie tej instytucji przez ruchy populistyczne⁷², a także na koszty organizacji referendum i niedostatek kompetencji wyborców do oceny wniosków referendalnych, szczególnie legislacyjnych⁷³. Wydaje się jednak, że powyższe obawy nie powinny wpływać na aprioryczne odrzucenie takiego pomysłu. Wskazane byłoby jednak uregulowanie warunków przeprowadzania referendum abrogacyjnego w ustawie zasadniczej. Wśród tych regulacji należałoby przede wszystkim określić zakres wyłączeń spod referendum (podobny do włoskiego) oraz liczbę obywateli uprawnionych do złożenia takiego wniosku (na poziomie co najmniej 1 000 000), jak również obligatoryjnej kontroli konstytucyjności wniosku referendalnego przez Trybunał Konstytucyjny⁷⁴. Dobrym rozwiązaniem istniejącym we Włoszech, które należałoby wprowadzić w Polsce, jest też zasada kumulacji pytań referendalnych w jednym referendum zarządzanym na wniosek. Wskazane byłoby także określenie (najlepiej w ustawie zasadniczej) terminu, w jakim decyzja Narodu wyrażona w referendum nie może być zmieniona przez parlament, oraz terminu, w którym można powtórzyć referendum w tej samej sprawie⁷⁵.

Wydaje się, że wprowadzenie referendum abrogacyjnego w Polsce powinno mieć korzystny wpływ na kulturę polityczną i edukację polityczną obywateli, a także na postawy polityków, którzy mieliby świadomość możliwości częstszego recenzowania ich pracy niż tylko przy okazji kolejnych wyborów. Mogłoby to wpłynąć na realizację przez nich polityki bliższej oczekiwaniom społecznym⁷⁶.

⁶⁹ Opinia Z. Witkowskiego, za: R.K. Adamczewski, *Weto ludowe...*, s. 11.

⁷⁰ G. Kryszewski, *Ogólnokrajowe referendum...*, s. 435.

⁷¹ Opinia B. Banaszaka, za: *ibidem*.

⁷² Co od 2005 r. jest widoczne w przypadku referendum w innych państwach europejskich. Zob. P. Krzywoszyński, *Referendum ogólnokrajowe...*, s. 215–223; M.M. Wiszowaty, *Referendum zagrożeniem dla porządku demokratycznego? Refleksje dotyczące polskiej regulacji prawnej i praktyki referendalnej na tle najnowszych opinii zagranicznej doktryny prawa konstytucyjnego i nauk politycznych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 2, s. 91–94, 102–104.

⁷³ G. Kryszewski, *Ogólnokrajowe referendum...*, s. 433.

⁷⁴ Podobnie: *ibidem*, s. 436–437; M.M. Wiszowaty, *Referendum zagrożeniem...*, s. 105.

⁷⁵ Por. art. 99 Konstytucji Republiki Słowackiej z 1 września 1992 r. [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2012, s. 710.

⁷⁶ G. Kryszewski, *Ogólnokrajowe referendum...*, s. 435.

Nadto wprowadzenie tego typu referendum należy rozpatrywać w szerszym kontekście postulowanych zmian w zakresie pozycji ustrojowej Prezydenta RP. Zmiany te wprawdzie dotyczą przede wszystkim trybu wyboru głowy państwa⁷⁷, lecz ewentualne ich uwzględnienie i wprowadzenie zasady wyboru Prezydenta RP przez Zgromadzenie Narodowe powinno odbyć się wraz z ponownym przemyśleniem kwestii weta prezydenckiego. Nie wydaje się bowiem zasadne, by Prezydent RP wybierany przez parlament dysponował tak silnym wetem jak Prezydent RP wybierany w wyborach powszechnych. W tym kontekście referendum abrogacyjne mogłoby być pożądanym zamiennikiem dla silnego weta ustawodawczego głowy państwa, które jest przewidziane w obecnie obowiązujących przepisach Konstytucji RP z 1997 r.

Bibliografia

- Adam T., *Fasadowość instytucji referendum ogólnokrajowego – wybrane zagadnienia* [w:] *Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkiewicz, B. Banaszak, Warszawa 2016.
- Adamczewski R.K., *Weto ludowe – czy mogłoby zaistnieć w polskim porządku prawnym?*, „Przegląd legislacyjny” 2020, nr 1.
- Bardi L., *Italy says ‘No’: The referendums of May 1981*, „Western European Politics” 1981, vol. 4(3).
- Bokszczanin I., *Referendum we Włoszech* [w:] E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński, *Referendum w państwach Europy*, Warszawa 2003.
- Castorina E., *The Law-Repealing Referendum in Italy in Light of the Constitutional „Renzi-Boschi” Reform* [w:] *Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkiewicz, B. Banaszak, Warszawa 2016.
- Dudek D., *Referendum – instrument czy iluzja władzy polskiego suwerena?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, z. 1.
- Garlicki L., komentarz do art. 125 Konstytucji RP [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999.
- Grabowska S., *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009.
- Hine D., *The Italian referendums of 8/9 November 1987*, „Electoral Studies” 1988, vol. 7, issue 2.
- Jabłoński M., *Efektywność referendum ogólnokrajowego w sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa – analiza konstytucyjnoprawnego modelu instytucji* [w:] *Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkiewicz, B. Banaszak, Warszawa 2016.
- Koff S., *The Italian Presidency: Constitutional Role and Political Practice*, „Presidential Studies Quarterly” 1982, no. 3.
- Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Stańkiewicz, Warszawa 2012.
- Kryszeń G., *Ogólnokrajowe referendum inicjowane przez obywateli a polskie prawo referendalne*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 4.
- Krzywoszyński P., *Referendum ogólnokrajowe w Europie: teorie, praktyki, analogie*, Poznań 2017.
- Lorencka M., *Instytucja referendum we Włoszech*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1.

⁷⁷ R. Świącki, *Wybory powszechne czy prezydent wybierany przez parlament? Powinniśmy zmienić zasady?*, <https://www.biznesinfo.pl/prezydent-100720-pm-sejm> (29.05.2025); *Obywatele powinni wybierać prezydenta? „Nie”, Miller ma inny pomysł*, <https://wiadomosci.wp.pl/obywatele-powinni-wybierac-prezydenta-nie-miller-ma-inny-pomysl-7143104308251584a> (29.05.2025).

- Ławniczak A., komentarz do art. 125 Konstytucji RP [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014.
- Mangione G., *Referendum in Italy. Recent issues and development* [w:] *Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkiewicz, B. Banaszak, Warszawa 2016.
- Musiał-Karg M., *Referendum w państwach europejskich. Teoria, praktyka, perspektywy*, Toruń 2008.
- Naleziński B., komentarz do art. 125 Konstytucji RP [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II: *Art. 187–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Pizzolato F., Satta V., komentarz do art. 75 [w:] *Commentario alla Costituzione*, vol. II: *Art. 55–100*, red. R. Bifulco, A. Celotio, M. Olivetti, Torino 2006.
- Radzewicz P., komentarz do art. 125 Konstytucji RP [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX 2023.
- Rolla G., *Il Sistema costituzionale Italiano*, vol. I: *L'organizzazione costituzionale dello Stato*, Milano 2014.
- Rytel-Warzocha A., *Zarządzanie referendum ogólnokrajowego przez Prezydenta RP* [w:] A. Gajda, A. Rytel-Warzocha, P. Uziębło, *Referendum ogólnokrajowe w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Gdańsk 2016.
- Rytel-Warzocha A., *Zasada demokracji bezpośredniej na tle poglądów nauki prawa konstytucyjnego i praktyki ustrojowej 25 lat obowiązywania Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10.
- Rytel-Warzocha A., Jackiewicz A., *Demokracja bezpośrednia* [w:] *Stan przestrzegania Konstytucji RP w okresie IX kadencji Sejmu RP (2019–2023). Raport*, Kraków 2023.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Suska M., *Referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa jako symboliczna instytucja prawna*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2022, z. 4.
- Szmyt A., *O referendum w Polsce raz jeszcze – wybrane uwagi*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 2.
- Szmyt A., *Zgoda Senatu na referendum zarządzane przez Prezydenta* [w:] *Studia nad prawem konstytucyjnym*, red. J. Trzciniński, B. Banaszak, Wrocław 1997.
- Uleri P.V., *The deliberative initiative of June 1985 in Italy*, „Electoral Studies” 1985, vol. 4(3).
- Uziębło P., *Referendum i co dalej? O wyniku referendum ogólnokrajowego i jego skutkach*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 2.
- Uziębło P., *Zarządzanie referendum ogólnokrajowego na wniosek grupy wyborców* [w:] A. Gajda, A. Rytel-Warzocha, P. Uziębło, *Referendum ogólnokrajowe w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Gdańsk 2016.
- Wiszwaty M.M., *Referendum zagrożeniem dla porządku demokratycznego? Refleksje dotyczące polskiej regulacji prawnej i praktyki referendalnej na tle najnowszych opinii zagranicznej doktryny prawa konstytucyjnego i nauk politycznych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 2.
- Wrzałik M., *Zarządzenie referendum ogólnokrajowego przez Prezydenta RP w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa (wybrane problemy)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 4.

Streszczenie

Celem artykułu jest porównanie regulacji konstytucyjnych i ustawowych dotyczących instytucji referendum ogólnokrajowego w konstytucjach Rzeczypospolitej Polskiej oraz Republiki Włoskiej. W ramach przeprowadzonej analizy podkreślono istotne różnice pomiędzy tymi unormowaniami. Włoski model przeprowadzania referendum zakłada, że wniosek obywateli o przeprowadzenie

referendum jest wiążący, a referendum dotyczy uchylenia ustawy w całości lub w części. Tymczasem w polskim modelu zarządzania referendum wniosek obywateli nie jest wiążący dla Sejmu, zaś samo referendum ma charakter wstępnego głosowania w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa, które dopiero mogą przyjąć kształt ustawy. Wydaje się, że wspomniane różnice mają decydujący wpływ na częstotliwość zarządzania referendum ogólnokrajowego i postrzeganie tej instytucji w tych państwach.

Słowa kluczowe: referendum, weto ludowe, parlament, Polska, Włochy

FREQUENCY OF NATIONAL REFERENDUMS MANAGEMENT IN POLAND AND ITALY – COMPARATIVE REMARKS

Summary

The aim of this article is to compare constitutional and statutory regulations concerning the institution of a national referendum in the constitutions of the Republic of Poland and the Italian Republic. The analysis highlights significant differences between these regulations. The Italian model of conducting a referendum assumes that a citizens' request to hold a referendum is binding and that the referendum concerns the repeal of a law in whole or in part. Meanwhile, in the Polish model of referendum management, a citizens' request is not binding on the Sejm, and the referendum itself is a preliminary vote on matters of particular importance to the state, which may only take the form of a law. It seems that these differences have a decisive impact on the frequency of national referendums and the perception of this institution in these countries.

Keywords: referendum, popular veto, parliament, Poland, Italy