

Fakultatywne referendum zatwierdzające w procesie zmiany konstytucji w państwach europejskich. Forma partycypacji obywatelskiej czy instytucja fasadowa?

1. Wstęp

Popularyzacja instytucji partycypacji obywatelskiej towarzyszących uchwalaniu oraz zmianie ustawy zasadniczej spowodowała, że zatwierdzanie (ratyfikacja) ustawy zmieniającej konstytucję w nowoczesnym państwie demokratycznym zyskało szczególny wymiar¹. Referendum zatwierdzające – określane niekiedy jako konstytucyjne – może mieć charakter obligatoryjny lub fakultatywny. Bez znaczenia jest przy tym, czy zmiana została zrealizowana trybie podstawowym, czy też w trybie szczególnym zmiany ustawy zasadniczej. Ponadto, jeśli referendum jest przeprowadzane na wniosek, to inicjatywa w tej sprawie może pochodzić – czego dowodzi praktyka – od różnego rodzaju podmiotów.

Niezależnie od przyjętej formuły instytucja referendum konstytucyjnego odpowiada fundamentalnym postulatom koncepcji zwierzchnictwa ludu². Analiza treści rozwiązań funkcjonujących we współczesnych państwach europejskich – w tym zwłaszcza regulacji polskich – nakazuje postawić pytanie, czy wprowadzenie do procedury zmiany konstytucji instytucji referendum to efekt autentycznego przywiązania ustrojodawcy do idei partycypacji obywatelskiej, czy jedynie tworzenie pozorów. Wątpliwości dostarcza już wprowadzenie do analizowanej procedury referendum w wariantcie fakultatywnym, a nie obligatoryjnym. Decydujący dla oceny charakteru instytucji wydaje się

¹ „Wiele państw dokonując częściowych zmian konstytucji również posługuje się referendami. W najszerszym zakresie występuje to w Szwajcarii. Podczas odwoływania się do referendum w tym kraju 196 razy stawiano pytanie o zmiany przepisów konstytucji. W Austrii na 41 referendów tylko 3 głosowania nie odnosiły się do spraw konstytucyjnych. Pozostałe były związane wprost z odpowiednimi przepisami konstytucyjnymi. [...] Materia konstytucyjna – rozumiana jako uchwalenie całej konstytucji, akceptacja lub zmiana zasad i przepisów konstytucyjnych – stanowi podstawowy przedmiot referendum. Na ten temat przeprowadza się najwięcej referendów. Referendum konstytucyjne jest też najbardziej rozpowszechnione wśród różnego rodzaju referendów. Ważność tego referendum jest bez wątpienia najdonioślejsza. Do niego przywiązuje się też największą wagę w stanowieniu i dokonywaniu zmian instytucji ustrojowych”; E. Zieliński, *Problemy teoretyczne i klasyfikacyjne referendum*, [w:] E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński, *Referendum w państwach Europy*, Warszawa 2003, s. 23.

² Por. J.J. Rousseau, *Umowa społeczna*, Łódź 1949, s. 86.

jednak nie rodzaj referendum, ale katalog podmiotów, które mogą je zainicjować, a także towarzyszące temu wymogi.

2. Obywatele dysponujący prawem inicjatywy w sprawie przeprowadzenia referendum zatwierdzającego zmianę konstytucji

Spośród czternastu państw europejskich, których konstytucje dopuszczają organizację fakultatywnego referendum zatwierdzającego zmianę konstytucji, jedynie cztery wyposażyły obywateli w prawo inicjatywy w tej sprawie. Są to: Chorwacja, Liechtenstein, Luksemburg oraz Włochy. W zakresie przyjętych rozwiązań szczegółowych grupa ta jest jednak zróżnicowana, co obrazuje tabela nr 1.

Tabela nr 1. Fakultatywne referendum zatwierdzające zmianę konstytucji na wniosek obywateli

Państwo	Wymagane poparcie wniosku	Wymagana frekwencja	Wymagana większość
Chorwacja	minimum 10% uprawnionych	ponad 50% uprawnionych	większość ważnie oddanych głosów
Liechtenstein	minimum 1,5 tys. uprawnionych	brak	bezwzględna większość ważnie oddanych głosów
Luksemburg	minimum 25 tys. uprawnionych	brak	większość ważnie oddanych głosów
Włochy	minimum 500 tys. uprawnionych	brak	większość ważnie oddanych głosów

Źródło: opracowanie własne.

Pomimo że rozdział VIII chorwackiej ustawy zasadniczej, zatytułowany „Zmiana Konstytucji”, nie zawiera przepisów dotyczących przeprowadzenia referendum zatwierdzającego, istnieje możliwość jego przeprowadzenia³. Referendum jest zarządzane, jeżeli z wnioskiem w tej sprawie wystąpi co najmniej 10% uprawnionych do głosowania, a wniosek spełnia wymogi formalne. Przepisy art. 86 Konstytucji Chorwacji powierzają prawo zarządzenia głosowania w sprawie zmiany ustawy zasadniczej zarówno parlamentowi⁴, jak i prezydentowi⁵. Wyposażenie w prawo zarządzenia głosowania dwu organów jest rozwiązaniem nietypowym, które należy postrzegać jako gwarancję realizacji prawa obywateli do udziału w procedurze zmiany konstytucji. Co istotne,

³ Możliwość przeprowadzenia referendum konstytucyjnego zdaje się wykluczać K. Krysieneł, *System polityczny Republiki Chorwacji*, Poznań–Chorzów 2007, s. 139.

⁴ Art. 86 ust. 1 „Chorwacki Sabor może zarządzić referendum w sprawie projektu zmiany Konstytucji albo w innej sprawie należącej do jego zakresu działania”; *Konstytucja Republiki Chorwacji z dnia 22 grudnia 1990 r.*, T.M. Wójcik (tłum.), A. Garlicka, L. Garlicki (wstęp), Warszawa 2007.

⁵ Art. 86 ust. 2 „Prezydent Republiki może, na wniosek Rządu i za kontrasygnatą premiera, zarządzić referendum w sprawie zmiany Konstytucji albo w innej sprawie, którą uważa za istotną dla niepodległości, jedności oraz bytu Republiki Chorwacji”.

wniosek w sprawie referendum ma charakter wiążący (art. 86 ust. 3 Konstytucji Chorwacji). Wprowadzone wymogi ilościowe, obowiązujące podczas referendum, nie są łatwe do spełnienia – udział w głosowaniu ponad połowy uprawnionych, ponadto wymagane jest poparcie przedmiotu głosowania większością oddanych głosów (art. 86 ust. 4 Konstytucji Chorwacji).

Przepisy art. 112 ust. 2 ustawy zasadniczej Liechtensteinu nakazują przeprowadzenie referendum „w każdym przypadku” zmiany konstytucji, odsyłając jednocześnie do art. 66 ustawy zasadniczej⁶. Jednak analiza postanowień art. 66 ust. 1–5 oraz 7 Konstytucji Liechtensteinu prowadzi do wniosku, że referendum konstytucyjne ma charakter fakultatywny, gdyż odbywa się na wniosek 1500 uprawnionych do głosowania lub co najmniej czterech gmin. Wniosek musi być złożony w ciągu trzydziestu dni od urzędowego ogłoszenia uchwały Landtagu (art. 66 ust. 1). Podczas referendum decyzja zapada bezwzględną większością ważnie oddanych głosów (art. 66 ust. 4). Zastosowanie w przypadku zmiany ustawy zasadniczej przepisów art. 66 ust. 6 Konstytucji Liechtensteinu – umożliwiającego uchwalenie w referendum ustawy odrzuconej przez Landtag, a zainicjowanej przez obywateli – nie wydaje się możliwe wobec ustanowienia odmiennego od ustawodawczego trybu zmiany konstytucji.

Pewne wątpliwości budzi charakter referendum, które może towarzyszyć zmianie Konstytucji Luksemburga. Z przepisów art. 114 ust. 2 ustawy zasadniczej wynika, że może ono zostać przeprowadzone zamiast drugiego – a zarazem ostatniego – czytania ustawy zmieniającej konstytucję⁷. Nie mamy w tej sytuacji do czynienia z uchwaleniem zmiany konstytucji w referendum, ale z referendum zatwierdzającym. Wynika to ze specyfiki regulacji obowiązujących w Luksemburgu, pozwalających na skrócenie postępowania ustawodawczego. Ustawa zasadnicza uzależnia przeprowadzenie referendum od wystąpienia w ciągu dwóch miesięcy od dnia pierwszego głosowania z wnioskiem, powierzając to prawo więcej niż 1/4 członków parlamentu, a także grupie 25 tys. obywateli uprawnionych do głosowania. w celu podjęcia decyzji w głosowaniu niezbędne jest uzyskanie większości ważnych głosów (art. 114 ust. 2 Konstytucji Luksemburga).

Przepisy art. 138 Konstytucji Włoch dopuszczają przeprowadzenie referendum zatwierdzającego zmianę konstytucji w sytuacji, gdy obie izby parlamentu dokonały jej dwukrotnego uchwalenia, a w drugim głosowaniu zmianę poparła bezwzględna większość członków izb⁸. Wniosek w sprawie organizacji referendum może zgłosić 1/5 członków jednej z izb parlamentu lub 500 tysięcy uprawnionych do głosowania. Ustawa zasadnicza wyłącza możliwość promulgacji ustawy poddanej głosowaniu powszechnemu, jeżeli nie uzyskała poparcia ponad połowy ważnie oddanych głosów (art. 138 ust. 2 Konstytucji

⁶ *Konstytucja Księstwa Liechtensteinu z 5 października 1921 r.*, R. Grabowski (tłum.), S. Grabowska (wstęp), Warszawa 2013.

⁷ A. Wojtyczek-Bonnand, K. Wojtyczek (tłum.), *Konstytucja Wielkiego Księstwa Luksemburga z dnia 17 października 1868 r.*, [w:] W. Staśkiewicz (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.

⁸ Z. Witkowski (tłum. i wstęp), *Konstytucja Republiki Włoskiej z 27 grudnia 1947 r. (według stanu prawnego na dzień 2 października 2007 r.)*, [w:] W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*

Włoch). Przeprowadzenie referendum nie jest możliwe, jeżeli ustawa zmieniająca ustawę zasadniczą uzyskała poparcie $\frac{2}{3}$ członków każdej z izb⁹.

3. Obywatele pozbawieni prawa inicjatywy w sprawie przeprowadzenia referendum zatwierdzającego zmianę konstytucji

W wypadku sześciu państw europejskich mamy do czynienia z rozwiązaniami dopuszczającymi organizację fakultatywnego referendum zatwierdzającego zmianę konstytucji, ale nie powierzającymi grupie obywateli prawa inicjatywy w tej sprawie. Są to: Albania, Austria, Hiszpania, San Marino, Serbia, Słowenia. W ramach tej grupy można dostrzec wiele podobieństw w zakresie stosowanych rozwiązań, co obrazuje tabela nr 2.

Tabela nr 2. Fakultatywne referendum zatwierdzające zmianę konstytucji – obywatele pozbawieni prawa inicjatywy referendalnej.

Państwo	wymagana frekwencja	wymagana większość
Albania	Brak	większość ważnie oddanych głosów
Austria	Brak	większość ważnie oddanych głosów
Hiszpania	Brak	większość ważnie oddanych głosów
San Marino	ponad 32% uprawnionych	większość ważnie oddanych głosów
Serbia	Brak	większość ważnie oddanych głosów
Słowenia	ponad 50% uprawnionych	większość ważnie oddanych głosów

Źródło: opracowanie własne.

Konstytucja Albanii dopuszcza przeprowadzenie referendum zatwierdzającego zmianę ustawy zasadniczej. Z wnioskiem w tej sprawie może wystąpić grupa członków Zgromadzenia, licząca nie mniej niż $\frac{1}{5}$ ogólnej liczby parlamentarzystów (art. 177 ust. 5 Konstytucji Albanii¹⁰), przy czym decyzję podejmuje zgromadzenie większością $\frac{2}{3}$ ogólnej liczby. Głosowanie odbywa się nie później niż 60 dni od uchwalenia ustawy w parlamencie (art. 177 ust. 4 ustawy zasadniczej). Konstytucja Albanii nie określa wymaganej większości, co pozwala domniemywać, że decyzja zapada większością ważnie oddanych głosów. Ponadto, na podstawie art. 152 ust. 1 ustawy zasadniczej, „Sąd Konstytucyjny rozpatruje wstępnie konstytucyjność spraw poddanych pod referendum [...] w ciągu 60 dni”. Przepis ten dotyczy m.in. referendum przeprowadzanego zgodnie z art. 177 ust. 4 i 5 ustawy zasadniczej¹¹.

⁹ Szerzej: Z. Witkowski, *Zasady zmiany Konstytucji Republiki Włoskiej*, [w:] R. Grabowski, S. Grabowska (red.), *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, Warszawa 2008, s. 403–404; M. Lorencka, *Rola i znaczenie instytucji referendum we współczesnych Włoszech*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1, s. 178 i n.

¹⁰ D. Horodyska, E. Lłocha (tłum.), W. Milanowski (wstęp), *Konstytucja Republiki Albanii z dnia 21 października 1998 r.*, Warszawa 2001.

¹¹ J. Wojnicki, *System konstytucyjny Albanii*, Warszawa 2007, s. 61.

Konstytucja Austrii daje możliwość przeprowadzenia fakultatywnego referendum zatwierdzającego w przypadku zmiany ustawy zasadniczej w trybie podstawowym (art. 44 ust. 3 Konstytucji Austrii¹²). Możliwość taka występuje zarówno w przypadku, gdy uchwalenie ustawy o zmianie ustawy zasadniczej odbywa się za zgodą Rady Federalnej, jak i wówczas, gdy jej udział w postępowaniu nie jest wymagany. Z wnioskiem w tej sprawie może wystąpić minimum $\frac{1}{3}$ członków Rady Narodowej lub Rady Federalnej. Jeśli chodzi o głosowanie ludowe, austriacka ustawa zasadnicza precyzuje jego zarządzenie¹³, wymogi ilościowe¹⁴, warunki udziału¹⁵, a także ogłoszenie wyników¹⁶.

Hiszpańska ustawa zasadnicza traktuje fakultatywne referendum zatwierdzające jako element trybu podstawowego zmiany konstytucji. Przepisy art. 167 ust. 3 ustawy zasadniczej pozwalają na jego przeprowadzenie, jeżeli obie izby parlamentu podjęły zgodne uchwały w sprawie zmiany konstytucji, a ponadto „jeżeli w ciągu piętnastu dni zażąda tego jedna dziesiąta część członków którejkolwiek z Izb” (art. 166 ust. 3 Konstytucji Hiszpanii¹⁷). Jeżeli spełnione zostaną wymogi formalne, monarcha zarządza przeprowadzenie głosowania¹⁸. Pomimo braku konstytucyjnych lub ustawowych wymogów ilościowych w zakresie kworum oraz wymaganej większości decyzja jest podejmowana większością głosów¹⁹.

Zgodnie z konstytucją²⁰ instytucja referendum konstytucyjnego w San Marino ma szczególny charakter, służy bowiem zatwierdzeniu decyzji Wielkiej Rady Generalnej o zmianie konstytucji, jeśli nie uzyskano poparcia na poziomie $\frac{2}{3}$ ogółu jego członków²¹. Można tu dostrzec wyraźne inspiracje rozwiązaniami włoskimi. Referendum ma charakter zatwierdzający, wymagane jest poparcie większości głosujących w nim obywateli, jeżeli frekwencja wyniesie minimum 32% uprawnionych do głosowania²².

Ustawa zasadnicza Serbii dopuszcza przeprowadzenie fakultatywnego referendum konstytucyjnego, a decyzja w tej sprawie oraz ewentualne zarządzenie głosowania

¹² P. Czarny, B. Naleziński (tłum.), *Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii z 1 października 1920 r. (ostatnia zmiana z dnia 7 lipca 2011 r.)*, [w:] W. Stańkiewicz (red.), *op. cit.*

¹³ Art. 46 ust. 1 „Głosowanie ludowe zarządza Prezydent Federalny”.

¹⁴ Art. 45 ust. 1 „W głosowaniu ludowym rozstrzyga zwykła większość głosów”.

¹⁵ Art. 46 ust. 2 „Uprawniony do udziału w głosowaniu jest każdy, kto w dniu głosowania posiada prawo wyborcze do Rady Narodowej”.

¹⁶ Art. 45 ust. 2 „Wynik głosowania ludowego podlega urzędowemu ogłoszeniu”.

¹⁷ T. Moldawa (tłum.), *Konstytucja Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978 r.*, [w:] W. Stańkiewicz (red.), *op. cit.*

¹⁸ Szerzej: M. Chrzanowski, *Stabilność systemu konstytucyjnego Królestwa Hiszpanii*, [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013, s. 392.

¹⁹ Informacje na temat m.in. zasad organizacji oraz wyników referendum w Hiszpanii dostępne na stronie: <http://www.infoelectoral.mir.es/> [dostęp 30.12.2017].

²⁰ Konstytucja Republiki San Marino z dnia 8 lipca 1974 r. ze zmianami wprowadzonymi dnia 19 września 2000 r. oraz 26 lutego 2002 r., tekst w j. angielskim dostępny na stronie: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan040713.pdf> [dostęp 30.12.2017].

²¹ Zob. W. Orłowski, *Zasady zmiany Konstytucji Republiki San Marino*, [w:] R. Grabowski, S. Grabowska (red.), *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, Warszawa 2008, s. 301.

²² Informacje o wymogach towarzyszących wyborom oraz referendum w San Marino, a także informacje szczegółowe o ich wynikach dostępne na stronie: <http://www.electionguide.org/elections/id/187/> [dostęp 30.12.2017].

powszechnego należy do Zgromadzenia Narodowego (art. 203 ust. 6 Konstytucji Serbii²³). Podobnie jak w wypadku obligatoryjnego referendum konstytucyjnego głosowanie odbywa się najpóźniej 60 dni od uchwalenia ustawy, a zatwierdzenie zmian wymaga poparcia większości głosujących (art. 203 ust. 8 ustawy zasadniczej)²⁴.

Konstytucja Republiki Słowenii wprowadziła w art. 170 ust. 1 możliwość przeprowadzenia fakultatywnego referendum konstytucyjnego²⁵. Jest ono organizowane na wniosek $\frac{1}{3}$ posłów, dla jego ważności wymagany jest udział większości wszystkich wyborców, a decyzja zapada większością oddanych głosów (art. 170 ust. 2 ustawy zasadniczej).

4. Obywatele pozbawieni prawa inicjatywy w sprawie organizowanego warunkowo referendum zatwierdzającego zmianę konstytucji

Większość ustaw zasadniczych współczesnych państw europejskich, które wprowadziły instytucję fakultatywnego referendum konstytucyjnego, łączy wspólny element w postaci braku ograniczeń przedmiotowych. Oznacza to, że wskazane w przepisach podmioty mogą wnioskować o przeprowadzenie głosowania w związku z każdą uchwałą parlamentu zmieniającą ustawę zasadniczą. Wyjątek od tej reguły stanowi Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej²⁶.

Przepisy art. 235 ust. 6 polskiej ustawy zasadniczej stanowią: „Jeżeli ustawa o zmianie Konstytucji dotyczy rozdziału I, II, lub XII, podmioty określone w ust. 1 mogą zażądać, w terminie 45 dni od dnia uchwalenia ustawy przez Senat, przeprowadzenia referendum zatwierdzającego. Z wnioskiem w tej sprawie podmioty te zwracają się do Marszałka Sejmu, który zarządza niezwłocznie przeprowadzenie referendum w ciągu 60 dni od dnia złożenia wniosku. Zmiana konstytucji zostaje przyjęta, jeżeli za tą zmianą opowiedziała się większość głosujących”²⁷. Instytucja fakultatywnego referendum zatwierdzającego zmianę wybranych norm konstytucji jest jedyną formą partycypacji obywateli polskich w procedurze zmiany konstytucji²⁸.

Konstrukcja polskiego referendum zatwierdzającego zmianę konstytucji marginalizuje wpływ obywateli na prowadzone reformy ustrojowe, a także uzależnia ich udział

²³ *Konstytucja Republiki Serbii z dnia 30 września 2006 r.*, [w:] E. Bujwid-Kurek, *Serbia w nowej przestrzeni ustrojowej*, Kraków 2012.

²⁴ J. Wojnicki, *System konstytucyjny Serbii*, Warszawa 2013, s. 67.

²⁵ P. Winczorek (tłum.), *Konstytucja Republiki Słowenii z dnia 23 grudnia 1991 r., ostatnia zmiana z dnia 27 czerwca 2006 r.*, [w:] W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 725 i n.

²⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

²⁷ Dla porządku należy dodać, że ust. 1 art. 235 wymienia podmioty dysponujące prawem inicjatywy w sprawie zmiany konstytucji: co najmniej $\frac{1}{5}$ ustawowej liczby posłów, Senat RP oraz Prezydenta RP.

²⁸ Zob. G. Kryszewski, *Instytucje demokracji bezpośredniej*, [w:] M. Grzybowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2009, s. 155 i n.

od dobrej woli podmiotów dysponujących prawem inicjatywy konstytucyjnej²⁹, tj. 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydenta RP³⁰. Polskie instytucje z zakresu demokracji bezpośredniej, ustanawiają wiele warunków ograniczających możliwość przeprowadzenia referendum, czemu dają wyraz liczni przedstawiciele doktryny³¹. Niekiedy są jednak oceniane jednoznacznie pozytywnie³².

5. Wnioski

Głosowanie powszechne jest najczęściej wykorzystywaną metodą zatwierdzania zmiany konstytucji we współczesnych państwach europejskich. Łączna liczba przypadków fakultatywnego stosowania tej instytucji wynosi jedenaście. Co ciekawe, liczniejsza jest grupa państw w których w takich wypadkach organizowane jest referendum obligatoryjne. Taka sytuacja występuje w siedemnastu państwach, przy czym referendum obligatoryjne jest organizowane przy okazji każdej zmiany konstytucji w sześciu państwach, a przy okazji zmiany wybranych norm w jedenastu państwach³³.

²⁹ W tym kontekście trudno zgodzić się z następującą opinią: „Najczęściej stosowana obecnie forma demokracji bezpośredniej – referendum – polega na powierzeniu głosującym najważniejszego etapu tworzenia prawa: decyzji o jego wprowadzeniu w życie. Po rozpatrzeniu i uchwaleniu przez zgromadzenie przedstawicielskie ustawy nabierają mocy obowiązującej pod warunkiem przyjęcia ich przez naród w głosowaniu powszechnym. Prawny charakter udziału narodu nie może być utożsamiany ani z ratyfikacją, ani z aprobatą aktu podjętego przez parlament. Jest to całkowicie samodzielna decyzja, będąca wyrazem woli narodu, która w połączeniu z wolą jego przedstawicieli rodzi nowe prawo”; E. Popławska, *Zasada rządów przedstawicielskich i formy demokracji bezpośredniej*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Warszawa 1998, s. 139.

³⁰ Hipotetyczna możliwość przeprowadzenia referendum konstytucyjnego nie jest w Polsce traktowana jako okazja do uzyskania opinii narodu, ale jako „groźba” i dodatkowa karencja towarzysząca procedurze zmiany konstytucji. Zob. S. Służalek, *Instytucja referendum zatwierdzającego zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 3, s. 47 i n.; M. Kruk, *Kilka uwag o trwałości i zmianach Konstytucji RP z 1997 r. na tle 10-lecia praktyki konstytucyjnej*, [w:] E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka (red.), *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2007, s. 172.

³¹ Zob. W. Sokolewicz, *Opinia dotycząca wniosku obywatelskiego o podjęcie przez Sejm uchwały przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w sprawie zmian w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3, s. 107 i n.; P. Winczorek, *Opinia dotycząca wniosku obywatelskiego o podjęcie przez Sejm uchwały przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w sprawie zmian w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3, s. 111; K. Skotnicki, *Opinia dotycząca wniosku obywatelskiego o podjęcie przez Sejm uchwały przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w sprawie zmian w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3, s. 112 i n.; P. Sarnecki, *Opinia dotycząca wniosku obywatelskiego o podjęcie przez Sejm uchwały przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w sprawie zmian w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3, s. 118 i n.; P. Radziejewicz, *Opinia dotycząca wniosku obywatelskiego o podjęcie przez Sejm uchwały przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w sprawie zmian w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3, s. 120 i n.; B. Banaszak, *Opinia dotycząca wniosku obywatelskiego o podjęcie przez Sejm uchwały przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w sprawie zmian w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3, s. 124.

³² Zob. A. K. Piasecki, *Demokracja bezpośrednia w Polsce po 1989 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 1, s. 26.

³³ Szerzej: R. Grabowski, *Zróżnicowanie trybu zmiany jako kryterium klasyfikacji współczesnych państw europejskich*, Rzeszów 2013.

Organizacja referendum konstytucyjnego ściśle odpowiada założeniu, że naród ma prawo udziału w podejmowaniu decyzji istotnych dla państwa. Zatem jako autentyczny przejaw poszanowania przez ustrojodawcę roli narodu należy traktować jedynie referendum obligatoryjne. Gwarantuje ono – niezależnie od politycznej koniunktury lub dekonunktury – udział narodu w decydowaniu o wejściu w życie zmian konstytucji, poddając tym samym działalność parlamentu pod osąd obywateli.

Mniejsze znaczenie zdaje się mieć referendum fakultatywne, tj. organizowane na wniosek uprawnionych podmiotów, szczególnie jeśli konstytucja nie przyznaje obywatelom prawa do wnioskowania o przeprowadzenie referendum. W takiej sytuacji mamy do czynienia nie tyle z instrumentem partycypacji obywateli w procesie zmiany konstytucji, ile z narzędziem służącym grze politycznej. Spośród dziesięciu państw, które wprowadziły możliwość przeprowadzenia fakultatywnego referendum konstytucyjnego w przypadku każdej zmiany konstytucji, jedynie cztery dopuściły wniosek obywateli w tej sprawie.

Ewenementem jest jednostkowy przypadek referendum fakultatywnego, którego zainicjowanie jest możliwe wyłącznie w wypadku zmiany wybranych norm konstytucji. Rozwiązanie takie wprowadziła Konstytucja RP, nie uwzględniając ponadto grupy obywateli wśród podmiotów mających prawo wystąpienia z wnioskiem w tej sprawie. Udział narodu w procedurze zmiany polskiej konstytucji można ocenić jako mający charakter fasadowy, szczególnie wobec braku udziału obywateli także we wcześniejszych etapach procedury.