



DEMOCRACIA DIRETA NA POLÔNIA: O INSTITUTO DA INICIATIVA POPULAR – COMENTÁRIOS *DE LEGE FERENDA*¹

DIRECT DEMOCRACY IN POLAND: PEOPLE'S INITIATIVE
INSTITUTION - *DE LEGE FERENDA* COMMENTS

Sabina Grabowska²

Resumo

A Polônia está entre as denominadas “democracias jovens”. Como disposto no art. 2 da Constituição da República da Polônia, promulgada em 2 de Abril de 1997: “A República da Polônia é um Estado Democrático de Direito, cumprindo os princípios da justiça social”. O art. 4º da Constituição da República da Polônia confere autoridade superior à Nação. Esta autoridade pode ser exercida “por meio de representantes ou diretamente”. Mas a Polônia não tem muita experiência com a institucionalização da iniciativa popular, nem com outras formas de democracia direta. A legislação nacional da Polônia prevê dois tipos de iniciativa popular. O primeiro tipo é a iniciativa popular de se levar um projeto de lei perante o parlamento, conforme previsto no Art. 118, subparágrafo 2 da Constituição da República da Polônia e do Ato de 24 de Junho de 1999 sobre a propositura legislativa por iniciativa dos cidadãos. O segundo tipo é a iniciativa popular de propor um requerimento para a realização de um referendo legislativo, regulado pelo Ato de 14 de Março de 2003 sobre referendos nacionais. A legislação, entretanto, não previu uma iniciativa popular para emendar ou revogar a Constituição. O tema deste trabalho é a criação de uma iniciativa popular de escopo nacional.

Palavras-Chave: Iniciativa popular; Democracias diretas; Polônia.

Abstract

Poland is a country of the so-called “young democracy” type. As provided for in Art. 2 of The Constitution of the Republic of Poland dated 2 April 1997, “The Republic of Poland is a democratic state of law, fulfilling the principles of social justice”. Art. 4 of The Constitution of the Republic of Poland gives superior authority to the Nation. This authority can be exercised “through representatives or directly”. But Poland does not have much experience with the institution of a people’s initiative, nor with other forms of direct democracy. The Polish national law provides for two types of people’s initiative. One type is a people’s initiative of putting a bill

¹ Artigo recebido em 17/03/2014 e aprovação comunicada em 17/03/2014.

² Universidade de Rzeszow, Polônia. *E-mail:* <chatazawsia@wp.pl>. Texto original em língua inglesa remetido pelo autor e traduzido por Rafael dos Santos-Pinto.



before the parliament as provided for in Art. 118 subpar. 2 of the Constitution of the Republic of Poland and the Act dated 24 June 1999 on the use of a legislative initiative by citizens. The second type is a people's initiative of putting forward a motion to hold a legislative referendum regulated by the Act dated 14 March 2003 on holding a national referendum. The legislature did not provide for, however, a people's initiative for the purpose of amending the constitution or its abrogation. The subject of this paper is the institution of a people's initiative of national scope.

Keywords: People's initiative; Direct democracies; Poland.

Há pouco tempo a instituição da iniciativa popular era desconhecida no Direito Polonês. Legisladores poloneses consistentemente só demonstravam preferência por um sistema representativo (KUCIŃSKI, 2007, p. 10, SZEWCZYK, 2012, p. 97). No presente ambiente regulatório da Polônia podemos distinguir dois tipos de iniciativa popular: uma para realização de referendo, regulado pelo Ato de 14 de Março de 2003 sobre referendos nacionais (daqui em diante denominado Ato sobre Referendos de 14.03.2003)³ e o Ato de 15 de Setembro de 2000 sobre a realização de referendos locais⁴; e outra sobre iniciativas legislativas, regulada pelo Art. 118, subparágrafo 2 da Constituição da República da Polónia⁵ e Ato de 24 de Junho de 1999 sobre o uso da iniciativa legislativa pelos cidadãos (daqui em diante denominado de Ato sobre uso de iniciativa) (GRABOWSKA, 2009, p. 35)⁶.

Uma iniciativa para realização de referendo pode ser de escopo nacional ou local e não pode ter como objetivo a alteração da Constituição (JABŁOŃSKI, 1999, p. 135; SARNECKI, 2003, p. 14). Mas a iniciativa legislativa popular só pode ser de carácter nacional e é vinculada exclusivamente à legislação ordinária (SZYMANEK, 2001, p. 52; GRABOWSKA, 2001c, p. 149).

1 A INICIATIVA POPULAR PARA PROPOR PROJETO DE LEI

A iniciativa legislativa popular surgiu no direito polonês quando a nova Constituição da República da Polónia foi promulgada. Como contemplado no art. 118, subparágrafo 2 da Constituição da República da Polónia, o direito de iniciativa legislativa é investido em um grupo de ao menos cem mil cidadãos que detém

³ Dz.U. nr 57, poz. 507 ze zm.

⁴ Dz.U. nr 88, poz. 985 ze zm.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483).

⁶ Dz.U. nr 62, poz. 688



direitos eleitorais plenos, e a forma do procedimento seria inscrita em uma Lei. Para possibilitar que os cidadãos utilizassem este direito, o *Sejm* (Câmara dos Deputados Nacional) criou o Ato de uso da Iniciativa. Ele não regulamenta os princípios, mas a forma do procedimento que rege o uso da iniciativa legislativa (SKRZYDŁO, 2000, p. 170; GRABOWSKA, 2001b, p. 169 et al.; UZIĘBŁO, 2006, p. 25).

Como mencionado antes, de acordo com as regulamentações polonesas, uma iniciativa legislativa pode ser proposta por um grupo de ao menos cem mil cidadãos que detém direitos eleitorais ativos (art. 2 do Ato sobre uso de uma iniciativa).

Enquanto se trabalhava na constituição polonesa, na comissão constitucional, afirmou-se que a quantidade de cem mil assinaturas era muito alta, e seria difícil conseguir todas estas assinaturas. Também se argumentou que este número era muito pequeno e que o *Sejm* seria inundado com propostas de leis de inúmeros cidadãos (JASKIERNIA, 1999, p. 400; PIETRZAK, 1997, p. 55; GRABOWSKA, 2001a, p. 142). Na prática, o comitê levou somente três semanas para reunir quase duas duzentas mil assinaturas em favor do primeiro projeto de lei de iniciativa popular sobre a preservação do caráter nacional dos recursos naturais estratégicos do país. Em 14 de setembro de 1999 o presidente do *Sejm* recebeu notificação da formação do comitê e o projeto de lei foi submetido em 4 de outubro pelo representante do comitê, em conjunto com o número previsto de assinaturas.⁷ Como pode-se ver, o aumento do número legal de assinaturas não foi um problema. Os receios de que o *Sejm* receberia infindas propostas de leis de iniciativa popular também não ocorreu. Até o momento isto não ocorreu e, como demonstra a prática, existe pouca chance de ocorrer.

Para que um grupo de cidadãos possa propor uma iniciativa legislativa, deve-se formar um comitê de iniciativa legislativa. Um comitê deste tipo deve ser formado de ao menos quinze cidadãos poloneses com direitos eleitorais ativos, que estavam entre os primeiros a apoiarem a proposta legislativa em questão. Quando ingressam no comitê eles devem declarar por escrito seu nome completo, endereço

⁷ A primeira leitura ocorreu durante a sessão nº. 64 do *Sejm*, em 18 de novembro de 1999 e o projeto de lei não foi aprovado por dois anos, na sessão nº. 122 do *Sejm*, em 6 de julho de 2001 (Gazeta Oficial nº 97, item 1051).



e número de identidade PESEL (art. 5 do Ato sobre o uso de uma iniciativa). As atividades do comitê incluem: a preparação da proposta de lei, sua disseminação, condução de campanha de promoção, assim como a organização de ações para a coleta de assinaturas de cidadãos que apoiam a proposta (JABŁOŃSKI, 2002, p. 652).

Para melhorar suas atividades o comitê tem um representante e vice representante. Eles agem em prol e em representação do comitê. Depois de coletar cem mil assinaturas de cidadãos que apoiam o projeto de lei, o representante notifica o presidente do *Sejm* sobre a formação do comitê.⁸ Depois da aceitação formal desta notificação pelo presidente do *Sejm*, o comitê de iniciativa legislativa popular adquire personalidade jurídica. Após a publicação deste ato em um jornal nacional, e depois que o endereço dos organizadores da proposta e de um local onde o projeto de lei ficará acessível para inspeção são publicizados, a coleta das assinaturas pode começar (art. 6 e 7 do Ato sobre uso de uma iniciativa).

A questão que surge é: como estas primeiras cem mil assinaturas podem ser legalmente colhidas se o comitê só tem legitimidade de colhê-las após receber do presidente do *Sejm* uma decisão sobre a aceitação da notificação?⁹ Uma solução a este problema pode ser a aplicação da interpretação de que o Direito relativo à coleta das primeiras cem mil assinaturas pode ser realizado sem a notificação ao presidente do *Sejm*. Assim, a disposição do art. 6, subparágrafo 1 do Ato sobre uso de uma iniciativa é uma disposição especial em relação ao art. 6, subpar. 4 deste mesmo Ato, isto é, tem precedência sobre ele (WIECZOREK, 1999).

O comitê de iniciativa legislativa popular é dissolvido três meses depois da data de encerramento do processo legislativo, depois de decisão do presidente do *Sejm* que nega seguimento ao projeto de lei ou seguido da decisão do Supremo Tribunal na apelação do comitê contra a decisão do presidente do *Sejm* que negou seguimento ao projeto de lei. O comitê também é dissolvido quando seu representante não apresenta um projeto de lei ao presidente do *Sejm* dentro de três

⁸ Estas assinaturas constituem parte do número requerido de cem mil assinaturas dos cidadãos que apoiam o projeto de lei.

⁹ Este problema foi mencionado pelo deputado J. Madej durante a discussão de emendas do Senado, mas seus comentários não foram levados em conta.



meses, e quando o representante apresenta um relatório financeiro ao Ministro das Finanças depois do decurso do tempo limite de três meses (art. 18 do Ato sobre uso de uma iniciativa).

No art. 18 do Ato o legislativo omitiu dois casos nos quais o comitê é dissolvido. Assim, o comitê deve ser dissolvido quando o presidente do *Sejm* rejeita um projeto de lei, e quando a Corte Suprema expede uma ordem rejeitando o recurso do representante contra a rejeição do projeto de lei pelo presidente do *Sejm* (Art. 11 do Ato sobre uso de uma iniciativa).

Ademais, no art. 18, subparágrafo 1, parte 2, temos de tomar em conta o erro do Legislativo quanto à decisão da Corte Suprema. Este dispositivo dispõe que o comitê é dissolvido três meses depois da data da decisão da Corte Suprema que negou a apelação à negativa de seguimento do projeto de lei pelo presidente do *Sejm*. Ao anular esta decisão, a Corte Suprema obriga o presidente do *Sejm* a submeter o projeto de lei ao *Sejm*. A primeira leitura ocorre dentro de três meses depois da data de prolação da decisão. O representante do comitê toma parte das discussões sobre o projeto de lei de iniciativa popular no *Sejm*. Então como pode o representante participar dos trabalhos do *Sejm* se dentro de três meses o comitê será dissolvido? Talvez o legislativo quis dizer uma decisão da Corte Suprema negando a apelação (e não a decisão contra a qual se apela) contra a decisão do presidente do *Sejm* que nega seguimento ao projeto de lei. Neste caso a dissolução do comitê de iniciativa legislativa seria bastante sensata (GRABOWSKA, 2001c, p. 157).

Na Polônia a iniciativa popular não pode intervir em matérias reservadas, pela constituição, a outros sujeitos com direito a iniciativa legislativa (art. 3 do Ato sobre uso da iniciativa). O art. 221 da Constituição estipula que o direito a uma iniciativa legislativa dentro dos seguintes atos: financeiro, de orçamento fiscal interino, de aquisição de dívida pública e sobre garantias financeiras pelo Estado, conferida somente ao Gabinete de Ministros. No que tange às relações entre a República da Polônia e outras igrejas e associações religiosas que não a Igreja Católica, conforme o art. 25, subpar. 5 da Constituição da República da Polônia, o direito à iniciativa legislativa foi concedido somente ao Gabinete, excluindo a possibilidade concomitante da iniciativa popular.



A permissão de iniciativa popular para proposição de um projeto de lei declarando consentimento para ratificação de acordo internacional (Art. 90 da Constituição da República da Polônia) pode causar dúvidas. Devemos concordar com a opinião de M. Jabłoński, que afirma que “a causa desta incerteza se encontra na garantia de poderes exclusivos ao *Sejm* para a criação de uma decisão sobre a escolha da forma de realização de tal consentimento. Isto ocorre porque tal competência indicaria que o direito de apresentar um projeto de lei é revestido somente por esta autoridade” (JABŁOŃSKI, 2002, p. 651-652).

Em virtude da falha do art. 235, subparágrafo 1 da Constituição da República da Polônia em definir um grupo de cidadãos como um dos sujeitos com permissão para propor um projeto de lei para emendar a constituição, o legislativo excluiu a possibilidade de uma iniciativa popular constitucional. Nesta forma indireta ele definiu a iniciativa popular pela chamada iniciativa popular ordinária, relacionada somente a Atos (BALICKI, JABŁOŃSKI, 1999, p. 110; ZIĘBA-ZAŁUCKA, 1998, p. 30)¹⁰.

Parece injustificado deliberar se um grupo de cidadãos pode submeter projetos de normas estatutárias do *Sejm* ou senado por meio de iniciativa popular (UZIĘBŁO, 2000, 52). O direito de apresentar projetos de estatutos do *Sejm* e senado não pertence ao âmbito da iniciativa popular. Estes estatutos são regulamentações internas destes órgãos, adotadas por meio de resoluções. A iniciativa popular somente diz respeito a atos legais, isto é, leis, que estão no âmbito da legislação nacional ordinária.

De acordo com as regulamentações polonesas um representante do comitê de iniciativa legislativa, depois de coletar mil assinaturas de cidadãos que apoiam um projeto de lei, deve notificar o presidente do *Sejm* sobre a formação do comitê e da intenção de colocar um projeto popular de lei perante o *Sejm*. Tal notificação, fora as centenas de assinaturas, deve conter o nome completo do comitê, seu endereço, os dados pessoais dos membros, os dados pessoais do representante e do vice representante e o projeto de lei em conjunto com uma declaração explicativa. Tal declaração explicativa deve conter: uma explicação da necessidade de promulgação

¹⁰ Veja também as razões da Resolução do Tribunal Constitucional de 27 de setembro de 1994.



da lei; consequências sociais, econômicas, financeiras, e jurídicas; fontes para financiamento da lei; diferenças entre o ambiente regulatório atual e proposto; uma declaração do projeto popular de lei com o direito da união europeia; e propostas para atos básicos de implementação. Também devem estar presentes os resultados das consultas realizadas e fornecer informação sobre as variantes e opiniões no caso da disposição da obrigação de buscar tais opiniões resulte da normas do Ato (art. 31, subpar. 2 e 3 dos estatutos do *Sejm*)¹¹. O não-cumprimento de qualquer destes requerimentos pode ser declarado como erro e portanto a notificação pode retornar para complementação. A preparação de um projeto de lei pelo comitê de iniciativa popular pode causar sérios problemas quanto à estrutura, devido à ausência de preparação profissional e acesso aos dados e informações necessários (KRUK, 1998, p. 26, KOKSANOWICZ, 2012, p. 14).

Devemos concordar com a opinião de P. Uziębło, que considerou controversa a rejeição pelo *Sejm* da emenda aprovada pelo Senado, voltada para possibilitar que um representante do comitê exigir assistência das agências administrativas do Estado na determinação das consequências financeiras da adoção da lei (UZIEBŁO, 2000, p. 53).

Um comitê de iniciativa popular pode ser relator de um só projeto de lei. Quando os iniciadores buscam passar emendas a regulamentações cogentes, um comitê pode ser relator de vários projetos de lei. Se diferentes projetos de lei, sem relações entre si, devem ser relatados, então é necessária a criação de dois ou mais comitês de iniciativa legislativa, que podem, entretanto, ser compostos das mesmas pessoas (SZEPIETOWSKA, 2000, p. 56-57).

Se o relatório não contém nenhum erro o presidente do *Sejm* determina, dentro de 14 dias depois da submissão, se será aceito ou não. Uma decisão para aceitar o relatório é imediatamente transmitida ao representante do comitê. Quando a data da decisão do presidente do *Sejm* é comunicada o conteúdo do projeto de lei não pode mais ser modificado (art. 6, subpar. 1-4 do Ato sobre uso de iniciativa).

Depois de completar o ato da coleta das assinaturas o representante do comitê apresenta um requerimento para instituir um processo legislativo no *Sejm*.

¹¹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. (M.P. nr 26, poz. 185).



Ele inclui ao requerimento o projeto de lei popular na sua forma sem modificações junto com cem mil assinaturas e a informação inclusa no relatório submetido ao presidente do *Sejm*. Isto significa que o projeto de lei protocolado com o presidente do *Sejm* deve alcançar os critérios definidos na Constituição e no Estatuto do *Sejm* (art. 118, subpar. 3 da Constituição da República da Polônia, art. 34, subpar. 2 do Estatuto do *Sejm*).

De acordo com o Ato sobre o uso de uma iniciativa o presidente do *Sejm* da República da Polônia é a autoridade necessária para instituir um procedimento conexo à iniciativa popular para submissão de um projeto de lei. Ele decide se aceita ou rejeita a notificação da formação de um comitê. Caso o presidente do *Sejm* encontre defeitos formais na notificação, tal como, por exemplo, a falta de dados pessoais dos membros do comitê, ele define um período de 14 dias para remoção dos defeitos. Se o representante não sana os defeitos o presidente se recusa a aceitar a notificação.

Depois de registrar um projeto de lei do representante o presidente do *Sejm* o envia ao *Sejm*. Se fica evidente que o conteúdo do projeto de lei ou declarações explicativas foram alteradas, ele se recusará a aceitar o projeto de lei (art. 10, subpar. 3, art. 11, subpar. 1 do Ato sobre uso de uma iniciativa).

Ademais, no caso de dúvidas justificadas sobre a validade das assinaturas coletadas, o presidente pode fazer requerimento à Comissão Eleitoral Estadual para determinar o número de assinaturas válidas nos formulários dentro dos 14 dias após a submissão do projeto. Se, como resultado da verificação das assinaturas realizada pela Comissão Eleitoral Estadual, dentro de 21 dias se demonstrar que o número de assinaturas é menor que a exigência legal, o presidente do *Sejm* rejeitará seguimento ao projeto de lei (SARNECKI, 1998, p. 17).

O presidente do *Sejm* tem 14 dias, da submissão do relatório ou da submissão de um projeto de lei com as assinaturas ou do recebimento de um parecer da Comissão Eleitoral Estadual, para fazer a sua determinação no caso de uma recusa de seguimento da matéria - o representante do comitê tem o direito de apelar contra esta decisão da Corte Suprema dentro de 14 dias da data de recebimento da decisão com suas razões.



O comitê de iniciativa popular pode iniciar uma campanha de promoção de um projeto de lei na Polônia e o processo de coleta de assinaturas de cidadãos apoiadores do projeto de lei depois da publicação da constituição da personalidade jurídica do Comitê, do endereço do comitê e da localização em que o projeto de lei ficará disponível para inspeção, em um jornal diário com circulação nacional (GRABOWSKA, 2001b, p. 181).

Campanhas de promoção e procedimentos de coleta de assinaturas são regidos pelas regulamentações eleitorais aplicáveis ao *Sejm* da República da Polônia e o Senado da República da Polônia, que define os princípios de condução de campanhas eleitorais (arts. 85-93, excluindo-se o art. 94, da Regulamentação Eleitoral)¹².

Nos locais onde as assinaturas são coletadas o projeto de lei deve ser mantido acessível para inspeção. Um cidadão dá seu apoio ao projeto de lei colocando sua assinatura na lista cujo formato foi determinado pelo Primeiro Ministro, por decreto, depois de obter a opinião da Comissão Eleitoral Estadual¹³. Cada página da lista deve ser identificada pelo nome do comitê e o título do projeto de lei ao qual o cidadão apoiará.

Cidadãos expressam seu apoio para o projeto de lei colocando suas assinaturas abaixo do projeto, declarando seu nome completo, endereço de residência e identidade pessoal PESEL. Estas assinaturas são inscritas em uma lista apropriada. Não é possível retirar o apoio depois que este é conferido a um projeto de lei (art. 9 do Ato sobre uso de uma iniciativa).

Depois de coletar o número requerido de assinaturas o representante do comitê deve notificar o presidente do *Sejm* do projeto de lei junto com a lista de assinatura dos cidadãos apoiando o projeto de lei em até três meses da data de recebimento da decisão de aceitação da notificação de formação do comitê. Se todas as atividades foram conduzidas de acordo com o Ato, o presidente do *Sejm* o

¹² Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 46, poz. 499 ze zm.).

¹³ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 września 1999 roku w sprawie ustalenia wzoru obywateli, którzy udzielają poparcia projektowi ustawy stanowiącej przedmiot inicjatywy ustawodawczej (Dz.U. nr 79, poz. 893).



envia para a primeira leitura, ao mesmo tempo notificando isto ao representante do comitê (art. 10 do Ato sobre uso de uma iniciativa).

Na Polônia a Corte Suprema faz revisão das reclamações protocoladas pelo representante do comitê sobre decisões do presidente do *Sejm* que são adversas ao comitê de iniciativa popular. Reclamações são avaliadas mediante procedimento não litigioso, com composição de sete pessoas, dentro de 30 dias depois de ser submetido¹⁴.

A Corte Suprema decide sobre a aceitação e rejeição de uma reclamação do representante contra recusa do presidente do *Sejm* a aceitar a notificação. Se a reclamação do representante é aceita, o presidente do *Sejm* é obrigado a aceitar a notificação de formação do comitê. Se a reclamação é rejeitada o comitê é dissolvido.

A Corte Suprema também decide sobre a aceitação ou rejeição da apelação do representante contra a recusa do presidente do *Sejm* a aceitar o projeto de lei popular. Ao proferir decisão de aceitação da apelação a Corte impõe a obrigação do presidente do *Sejm* a aceitar o projeto de lei. Ao rejeitar a apelação a Corte encerra qualquer outro seguimento legislativo para o projeto de lei.

Existe mais um caso em que a Corte Suprema decide matérias de iniciativa popular. Isto ocorre quando o representante do comitê apela contra decisão do presidente do *Sejm* recusando seguimento ao projeto de lei. A Suprema Corte pode confirmar ou rejeitar a apelação. Quando a Corte confirma a reclamação do representante o presidente do *Sejm* envia o projeto de lei para sua primeira leitura no *Sejm*; caso contrário o projeto de lei popular fracassa. Decisões da Suprema Corte são finais, que significa que não existe direito de apelação contra elas.

Uma questão surge sobre porque as reclamações do representante são trazidas perante a Corte Suprema e não ao Tribunal Constitucional. O representante do comitê não pode apelar da decisão do presidente do *Sejm* ao Tribunal Constitucional porque o art. 188 da Constituição da República da Polônia define precisamente todas as matérias que cada tribunal pode decidir. O escopo das competências do Tribunal Constitucional não pode ser estendido ou limitado por

¹⁴ Ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. nr 240, poz. 2052).



qualquer lei ordinária. Mas o legislativo, definindo o escopo dos deveres da Corte Suprema, deixou uma “porta aberta” na forma do art. 183, subpar. 2 da Constituição da República da Polônia¹⁵. Devido a este fato o número das funções da Corte podem ser aumentados por lei ordinária. A Corte Suprema examina as petições eleitorais, determina a validade das eleições, a validade da eleição de um parlamentar ou senador e a validade de um referendo. Assim, parece lógico que o legislativo pode confiar a este corpo com poder de decidir sobre reclamações protocoladas pelo representante de um comitê de iniciativa legislativa popular contra decisões do Presidente do *Sejm*.

Na Polônia a primeira leitura do projeto de lei ocorre durante a sessão do *Sejm*, dentro de três meses do dia que o projeto de lei é submetido ao presidente do *Sejm*, ou de uma decisão da Suprema Corte (art. 13 do Ato sobre uso de uma iniciativa). O mero fato da submissão de um projeto de lei em redação ao *Sejm* para consideração não encerra o procedimento legislativo. A segunda parte do processo é só regulado de forma fragmentária pelo Ato. O art. 14 do Ato sobre uso de uma iniciativa permite que um representante faça parte das deliberações sobre a o projeto de lei no *Sejm* e do Senado com base nos estatutos de ambas as casas. Para poder realizar esta disposição na prática os estatutos do *Sejm* e Senado podem ser emendados. Estas emendas seriam referentes à participação de um representante de comitê nas seções do *Sejm*, senado e comissões, e o escopo de seus direitos e obrigações (p. ex. sua presença em reuniões, na tomada da palavra no *Sejm* e Senado, introdução de requerimentos, possibilidade de determinar formas de criação de emendas e possibilitando que o projeto de lei seja retirado antes da finalização de sua segunda leitura).

O art. 14 não especifica claramente se um representante de comitê pode retirar um projeto de lei popular. A opinião de M. Jabłoński é que “uma pessoa que representa um comitê de iniciativa popular tem o direito de retirar um projeto de lei, especialmente no caso que ele tenha alterações substanciais em seu conteúdo” parece ser correta (JABŁOŃSKI, 2002, 661). Devido a tais poderes é possível que um comitê de iniciativa popular, através de seu representante, possa supervisionar o trabalho legislativo no projeto de lei. Na situação em que o texto final do projeto de

¹⁵ "O Supremo Tribunal também realiza outras atividades como definido nos projetos de lei (...)"



lei divirja de forma significativa do texto do projeto submetido pela iniciativa popular um representante pode prevenir a adoção deste ato legal retirando-o. Uma opinião diferente é proferida por P. Uziębło, que afirma que o direito do representante do comitê a retirar um projeto de lei “destruiria (...) um enorme esforço social com todo o procedimento de preparação do projeto e sua submissão ao presidente do *Sejm*” (UZIEBŁO, 2000, p. 65). Consequentemente tal opinião torna possível que os organizadores da iniciativa popular possam ter qualquer influência em seu futuro depois da submissão do projeto de lei ao presidente do *Sejm*.

Um projeto de lei introduzido por um grupo de cidadãos na Polônia tem algumas preferências. De acordo com o art. 3, subpar. 3 do Ato sobre uso de uma iniciativa, um projeto de lei pelo qual o processo legislativo não é completado antes da expiração do tempo de exercício do *Sejm*, deve ser deliberado pelo *Sejm* na próxima seção dentro de um período de até seis meses da primeira seção do recém-eleito *Sejm*, sem a necessidade de sua resubmissão. Então, assim como o legislativo italiano e espanhol, a versão polonesa aboliu o princípio de descontinuidade em relação ao projeto de lei popular¹⁶.

Fora isto, ao contrário da situação de outros projetos de leis, o *Sejm* conduz a primeira leitura de um projeto de lei introduzido por cidadãos dentro de 3 meses da data de que este projeto é submetido ao presidente do *Sejm*. Ele sempre ocorre durante a sessão plenária do *Sejm*, enquanto no caso de outros projetos de lei a primeira leitura pode ocorrer nos fóruns das comissões do *Sejm* (PATRZALEK, SZMYT, 1994, p. 146).

Os documentos financeiros da iniciativa legislativa popular são abertos ao público na Polônia. Um comitê cobre todos os gastos relacionados à atividade realizada, e pode criar fundos, para este propósito de coletas públicas, por exemplo (art. 15 do Ato sobre uso de uma iniciativa)¹⁷. Os recursos financeiros de um comitê não podem vir do orçamento do Estado, de empresas estatais, de uniões comunais e outros entes legais comunais, ou de empresas com participação do Tesouro do Estado, unidades territoriais autogovernadas, uniões comunais e outros entes legais

¹⁶ Garlicki escreve sobre o princípio de descontinuidade do trabalho do parlamento (1995) p. 45 et al.

¹⁷ Os princípios e procedimento de levantamento de fundos definido pelo Ato.



comunais. Estas limitações se referem a fundos advindos de: pessoas físicas não registradas no território da Polônia (excluindo cidadãos poloneses residindo no estrangeiro), estrangeiros registrados e pessoas jurídicas sem sede no território da Polônia, pessoas jurídicas com participação em sujeitos estrangeiros e outros sujeitos com capacidade de realizar transações jurídicas, mas sem sede no território da Polônia. Um comitê não pode ser financiado por missões diplomatas, agências consulares, missões especiais e organizações internacionais e outras agências com imunidade diplomática e base contratual (art. 16 do Ato sobre uso de uma iniciativa).

O representante do comitê deve submeter um relatório financeiro sobre a forma e fontes de criação dos meios para sua atividade ao Ministro das Finanças dentro de três meses da submissão do projeto de lei ao presidente do *Sejm*, de uma decisão pela Corte Suprema sobre a apelação do representante contra a recusa do presidente do *Sejm* para permitir que o projeto de lei tenha seguimento ou de anterior dissolução do comitê. Um modelo de relatório é determinado pelo Ministro das finanças por meio de decreto¹⁸. O representante publica o relatório em um jornal diário com circulação nacional. Se os rendimentos foram maiores que os gastos o representante transfere o excedente para a caridade. Ele é obrigado a manter os registros financeiros do comitê por 12 meses.

Depois de um período de cinco anos durante os quais o Ato de uso da iniciativa legislativa popular se tornou vinculante na Polônia, é evidente que o *Sejm* não está em risco de ser inundado (como era temido durante os debates do projeto de lei sobre a iniciativa) pela grande quantidade de propostas populares. Pode-se dizer que a situação é a oposta. Em comparação a estatísticas de outros países o número de iniciativas populares não é pequeno. Os proponentes dos projetos de lei em geral são vários grupos de interesses - de professores a pensionistas, de enfermeiras a desempregados.

Até agora partidos políticos não têm se engajado na promoção de iniciativas legislativas populares. Devido a estas circunstâncias ainda existe uma chance para que as iniciativas populares de grupos de cidadãos, e não partidos políticos, como é

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 sierpnia 2001 r. w sprawie wzoru sprawozdania o źródłach pozyskiwania funduszy na cele inicjatywy ustawodawczej wykonywanej przez obywateli oraz szczegółowego zakresu zawartych w nim informacji (Dz. U. nr 94, poz. 1036).



o caso da Itália, por exemplo. Isto terá um efeito favorável na atitude do parlamento para criar leis deste tipo.

Dezesseis projetos de lei populares foram propostos na Polônia até hoje¹⁹. Cinco projetos de lei foram transformados em lei²⁰. A adoção de dez ainda está em aberto²¹. Um projeto foi promulgado pelo *Sejm* como lei, mas o Senado propôs medida para rejeitá-lo²².

Quando se analisa a instituição da iniciativa popular para aprovação de um projeto de lei na Polônia, algumas conclusões podem ser constatadas.

O legislativo polonês prescreveu um período de três meses para a coleta dos números requeridos de assinaturas. Em minha opinião o período deveria ter sido

¹⁹ Os dados citados a seguir: <<http://www.sejm.gov.pl>>, cálculos próprios. Estado legal desde 1º de Maio de 2005.

²⁰ Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz.U. nr 97, poz. 1051), ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy – Karta nauczyciela (Dz.U. nr 128, poz. 1404), ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o zmianie ustawy o wprowadzeniu ustawy - Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 143, poz. 1196), ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy - Prawo farmaceutyczne, ustawy o zawodzie lekarza oraz ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo farmaceutyczne, ustawę o wyrobach medycznych oraz ustawę o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych (Dz.U. nr 92, poz. 882) oraz ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych (Dz.U. nr 120, poz. 1252).

²¹ Obywatelski projekt ustawy o zakazie promowania przemocy w środkach masowego przekazu (druk sejmowy nr 2918 III kad. Sejmu i 4 IV kad. Sejmu), Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin i ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej i ich rodzin (druk sejmowy nr 2804 III kad. Sejmu i 30 IV kad. Sejmu), Obywatelski projekt ustawy - Kodeks karny (druk sejmowy nr 775 IV kad. Sejmu), Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej (druk sejmowy nr 1576 IV kad. Sejmu), Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (druk sejmowy nr 2491 IV kad. Sejmu). Obywatelski projekt ustawy Fundusz Alimentacyjny (druk sejmowy nr 3392 IV kad. Sejmu), Obywatelski projekt ustawy o finansowaniu świadczeń opieki zdrowotnej (druk sejmowy nr 3550 IV kad. Sejmu), Obywatelski projekt ustawy o podatku od towarów i usług (druk sejmowy nr 3764 IV kad. Sejmu), Obywatelski projekt ustawy o restrukturyzacji i prywatyzacji Zespołu Elektrociepłowni w Łodzi SA (druk sejmowy nr 3854 IV kad. Sejmu), Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (druk sejmowy nr 3864 IV kad. Sejmu).

²² Obywatelski projekt ustawy w sprawie utworzenia Fundacji Edukacji Narodowej (druk sejmowy nr 2397 III kad. Sejmu, druk senacki nr 771Z IV kad. Senatu) uchwalony przez Sejm jako ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o Powszechnym Funduszu Stypendialnym.



mais longo: este período deve somar ao menos seis meses, tal como, por exemplo, na Itália ou Espanha.

Uma solução interessante ao problema de coleta de assinaturas foi criada pelo legislativo austríaco. Toda a ação de coleta de assinaturas através da iniciativa popular é preparada e realizada por agências locais legitimadas para tal, e não por aqueles que iniciaram a iniciativa popular. Relacionado a isto, o termo para coleta do número de assinatura é de oito dias. Antes que o termo de coleta das assinaturas é decidido pelo Ministro de Assuntos Internos os iniciadores da iniciativa popular tem tempo para preparar uma campanha promocional²³. É uma solução interessante, e, na minha opinião, melhor que as outras. É sempre mais fácil para os cidadãos se mobilizarem e afixarem suas assinaturas dentro de um curto período previamente decidido. Tal solução, entretanto, só é possível quando agências estatais auxiliam os organizadores de uma iniciativa com os atos de levantar as assinaturas, porque ele requer grandes recursos financeiros e um número significativo de pessoas envolvidas, assim como uma série de localidades onde é possível que as pessoas assinem de fato. Os organizadores de uma iniciativa não conseguem organizar e conduzir tudo em um curto espaço de tempo nestes moldes e sozinhos.

O legislativo polonês não previu uma certificação obrigatória por um funcionário público (p. ex. em um escritório *gmina*) das assinaturas afixadas a um requerimento popular para um projeto de lei. Tais verificações só são realizadas por requerimento do presidente do *Sejm* no caso de dúvidas justificadas. Tal verificação é importante porque ela confere certeza sobre a correção e número de assinaturas afixadas antes mesmo do protocolo da proposta com o presidente do *Sejm*. Uma emenda a esta regra pelo legislativo polonês é muito bem fundamentada.

Uma importante modificação do procedimento parlamentar em relação ao projeto de lei popular é a abolição do princípio da descontinuidade. Devido a preferências deste tipo o esforço dos iniciadores da iniciativa popular e a vontade de um grande grupo de cidadãos não pode ser desfeito em uma situação em que o trabalho legislativo no projeto de lei popular não é finalizado antes do esgotamento do mandato ou da dissolução parlamentar.

²³ Art. 41 ust. 2 Federalnej Ustawy Konstytucyjnej Republiki Austrii z dnia 1 października 1920 r., tłum. i wstęp P. Czarny i B. Naleziński, Warszawa 2004, § 7-8 ustawy z dnia 27 czerwca 1973 o inicjatywie ludowej (oryginalny tytuł: *Volksbegehrensgesetz*) (BGBl. nr 344/1973).



Outra interessante regulação que acompanha o trabalho de um projeto de lei popular no parlamento é encontrada na obrigação de sempre conduzir a primeira leitura do projeto durante uma sessão plenária do parlamento. Ademais, o legislativo polonês impôs a obrigação de conduzir a primeira leitura do projeto de lei popular no parlamento dentro de um prazo de três meses da data da submissão efetiva do projeto de lei popular ao presidente do *Sejm*. Devido a tais arranjos os iniciantes da iniciativa popular ficam seguros que o projeto de lei popular não ficará “enterrado” no parlamento por um período indefinido de tempo.

O mecanismo de resolução de questões financeiras relacionadas com a iniciativa popular para adoção de um projeto de lei também merece atenção. Na Polônia os dispositivos do Ato permitem a obtenção de fundos para cobertura de gastos relacionados com a iniciativa popular por meio de coletas públicas. Mas o grupo de sujeitos que pode financiar uma iniciativa popular é limitado. Ademais, os organizadores poloneses de uma iniciativa popular deve documentar seus gastos com a submissão de um relatório financeiro de sua atividade.

Uma característica do direito polonês que regula a instituição de iniciativa popular são as cláusulas penais (art. 19-20 do Ato sobre uso de uma iniciativa). É uma boa solução, porque as provisões regulam as matérias relacionadas com a iniciativa popular. Devido a este fato, não existe necessidade de “ajustar” os dispositivos de outras leis aos dispositivos do Ato sobre uso de uma iniciativa. O caráter específico das matérias relacionadas com a iniciativa popular nem sempre permite a interpretação de outras normas de forma que a interpretação recobrisse matérias relacionadas à iniciativa legislativa popular.

Dois modelos de regulamentação legal podem ser distinguidos nos países europeus quanto à instituição da iniciativa popular para apresentar um projeto de lei no parlamento. O primeiro modelo é encontrado na Itália e na Polônia. O legislativo coloca todas as matérias relacionadas à organização da iniciativa popular nas mãos dos seus organizadores, começando pela formação de um comitê de iniciativa através de atos tal como levantamento de assinaturas e financiamento. As organizações estatais não podem assistir os iniciadores de um projeto de lei popular em qualquer maneira.



O segundo modelo ocorre na Espanha e Áustria, onde o Estado auxilia, em diferentes graus, na organização da iniciativa popular. Na Espanha as agências estatais reembolsam as despesas relacionadas à organização de uma iniciativa, mas só quando os organizadores conseguem levar um projeto de lei perante o parlamento. Na Áustria, por outro lado, os governos locais conduzem todos os atos de coleta de assinaturas, em apoio de um requerimento popular, para levar um projeto de lei popular perante o parlamento.

A solução pela qual o Estado auxilia seus cidadãos a aproveitar as formas de democracia direta parece justificada. Fora as formas de assistência aos organizadores de uma iniciativa popular acima mencionadas, também poderíamos auxiliar, por exemplo, na preparação da declaração sobre os efeitos financeiros de sua implementação, no estabelecimento de fonte de financiamento quanto um projeto de lei onera o orçamento estatal, ou em preparação de uma declaração sobre se um projeto de lei popular é consistente com as leis da União Europeia. Cidadãos não tem a estrutura organizacional, financeira, jurídica e material à sua disposição tal como as agências estatais as tem. Com tal apoio a organização da iniciativa popular seria realizada de forma mais eficiente. Projetos de lei populares teriam chance para melhor preparo e assim o processo legislativo poderia ser mais célere.

Presentemente a instituição da iniciativa popular não é uma forma de democracia direta frequentemente utilizada, mas uma tendência pode ser cada vez mais constatada nos cidadãos, que demonstram interesse nos assuntos de Estado. Esta tendência é manifestada no aumento do número de iniciativas legislativas populares registradas.

Existem várias razões para este estado-de-coisas. Uma falta de interesse por parte dos cidadãos, ou sua falta de conhecimento da substância das propostas submetidas – assim como uma desconfiança para com as agências estatais – podem ser algumas das razões para o uso infrequente desta forma de democracia direta. A falta de assistência de agências estatais durante a preparação de um projeto de lei popular e durante a organização da campanha de promoção ou atos de levantamento de assinaturas pode ser considerada outra razão.



Outra razão pode ser, tal como bem noticiado por M. Jabłoński, o fato de que o parlamento não é obrigado a completar um procedimento legislativo para adoção do projeto de lei. Os proponentes da iniciativa popular não têm qualquer influência no conteúdo final da lei adotada pelo requerimento popular, e eles também não tem quaisquer remédios legais para influenciar o trabalho legislativo das agências (JABŁOŃSKI, 2002, p. 664-665).

Infelizmente, em grande medida os projetos de lei populares não são convertidos em leis específicas. Eles são rejeitados pelos corpos legislativos ou a finalização de seu processo legislativo é postergado devido às implicações políticas da adoção de tal lei. Projetos de lei são também rejeitados em casos em que os membros do parlamento encontram erros durante o trabalho num projeto de lei popular, que são relevantes o suficiente para fazer da execução de tal lei praticamente impossível: p. ex. conflito com outras leis existentes, formas pouco claras de financiamento dos dispositivos da lei, ou, finalmente, terminologia imprópria. Quando o parlamento não adota um projeto de lei popular ele também deve levar em consideração os efeitos que tal rejeição podem causar. Prolongamento do processo legislativo pode paradoxalmente ser uma melhor saída para o parlamento. Pela introdução de emendas ao projeto de lei os membros do parlamento dão margem para críticas (p. ex. pela oposição) de que a lei promulgada diverge significativamente do conteúdo do projeto de lei submetido pela iniciativa popular.

Uma forma realmente salomônica de resolver a situação foi encontrada pelos membros do parlamento polonês. Depois de uma submissão de sucesso de projeto de lei sobre a Fundação Nacional de Educação ao presidente do *Sejm*, o *Sejm* adotou a Lei sobre o Fundo Comum Escolástico²⁴, sem introduzir praticamente quaisquer emendas significativas²⁵. Esta nova lei foi praticamente idêntica em sua nomenclatura com o conteúdo do projeto de lei popular. Depois da adoção a lei foi entregue ao Senado, que protocolou requerimento de rejeição da lei porque, entre outras coisas, ela continha inúmeros erros substanciais, inconsistências com a legislação vinculante e terminologia inadequada²⁶.

²⁴ Druki sejmowe nr 1816, 2397, 2524, 3162, 3162-A.

²⁵ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o Powszechnym Funduszu Stypendialnym.

²⁶ Druki senackie nr 771, 771A, 771Z.



Os cidadãos exercem sua autoridade superior por meio de seus representantes e diretamente, graças às instituições da democracia direta. Se o parlamento regularmente cumpre seus deveres desta forma, esta prática pode causar que as pessoas duvidem da democracia como forma de autoridade. Pode também ser causa de diminuição da confiança nas instituições estatais, a eficiência das instituições da democracia direta e o significado de sua existência.

2 A INICIATIVA POPULAR PARA REALIZAÇÃO DE UM REFERENDO ORDINÁRIO

Um aumento no nível de interesse na iniciativa popular para realização de um referendo ordinário pode ser observado nos anos recentes. É uma forma de democracia direta que permite que os cidadãos tenham algum controle sobre decisões sobre a lei e possam participar pessoalmente neste processo (PIASECKI, 2005, p. 25).

Um referendo ordinário, às vezes chamado de referendo legislativo, pode ser realizado sobre matérias de interesse significativo para o Estado ou quando a lei que está para ser votada é um projeto de referendo. Na Polônia um projeto de referendo constitui um projeto de lei cuja redação ou substância pode ser colocada a votação pública antes da adoção pelo parlamento (GRABOWSKA, 2005, p. 157).

O art. 125, subpar. 5 da Constituição da Polônia contém autorização para o legislativo regulamentar por legislação ordinária os princípios e modo de condução de um referendo (GRABOWSKA, 2001a, p. 137). O resultado desta autorização é o ato sobre referendos de 14.03.2003 (KULIG, NALEZIŃSKI, 1996, p. 23-42; SARNECKI, 2003, p. 9). Com base neste ato um grupo de cidadãos que apresenta uma iniciativa popular pode demandar que um referendo nacional ordinário seja realizado. O *Sejm* pode ordenar que o referendo seja realizado, mas não é obrigado a fazê-lo (JABŁOŃSKI, 1997c, p. 97).

Um grupo de quinhentos mil cidadãos poloneses pode requerer ao *Sejm* um requerimento de realização de referendo nacional. Pessoas autorizadas são cidadãos poloneses que tem ao menos 18 anos na data de votação. Pessoas que foram privadas de seus direitos públicos por decisão judicial, que foram privadas de



seus direitos eleitorais por decisão do Tribunal de Estado ou que foram legalmente declaradas incapazes por decisão judicial não podem participar do referendo (Art. 3, 63 do Ato sobre referendos de 14.03.2003).

Tal grupo deve ter seu próprio representante. Este representante é uma pessoa que foi apoiada por muito tempo pelos quinze primeiros cidadãos que apoiaram o requerimento para realização de um referendo. O labor do representante do grupo de cidadãos é submeter um requerimento para realização de referendo ao presidente do *Sejm* (GRABOWSKA, 2007, p. 31).

O representante tem o direito de participar nas seções da Comissão, mas não pode retirar seu requerimento (art. 65 subpar. 5 dos Estatutos do *Sejm*). O Ato sobre referendos de 14.03.2003 não faculta esta possibilidade e a Constituição também não confere tal autorização ao representante. Este enfoque parece lógico porque tais poderes conferidos ao representante entrariam em conflito com os princípios de licitude e justiça social. A decisão por parte de uma pessoa poderia deturpar a expressão da vontade popular de ao menos cem mil cidadãos que assinaram o requerimento popular (MORDWIŁKO, 1999, p. 121).

O objeto de um referendo nacional na Polônia pode ser, de acordo com o art. 125, subpar. 1 da Constituição da Polônia, matérias de especial relevância para o Estado. Tal descrição da substância do referendo pode levar a algumas dificuldades quanto a sua definição precisa. O ato sobre um referendo de 14.03.2003 também não especifica em detalhe o escopo objetivo de um referendo. A única coisa que resulta do conceito de “matérias de especial importância para o Estado” no caso de que um referendo pode somente ser realizado em matérias de especial importância para os cidadãos, mas não pelo Estado (JABŁOŃSKI, 2001, p. 69-74). Quando se presume, assim como M. Jabłoński, que abaixo da noção de “Estado” geralmente entendemos “uma série de instituições e pessoas agindo em prol dele”, então o objeto de um referendo nacional somente tais matérias é que podem ser de especial importância para aquelas instituições e sujeitos (JABŁOŃSKI, 1999, p. 139-140). Tal interpretação restringe de forma significativa a extensão objetiva do escopo de um referendo e ao mesmo tempo atribui a ele só um caráter subordinado em relação às instituições estatais. Deve ser lembrado que um referendo é só um dos modos pelos quais a autoridade é exercida por um soberano,



p. ex. a nação. No caso que o exercício desta autoridade almeja a realização do interesse comum. Em tal situação a substância do referendo pode cobrir novas matérias de especial importância não só para o Estado mas também para os cidadãos, para os quais a República da Polônia constitui interesse comum. Este entendimento parece ser mais apropriado e é um dos que permite o tratamento equitativo do referendo (GRABOWSKA, 2001b, p. 171).

Teoricamente isto tudo significa que todos os assuntos não podem ser trabalhados, e sua enumeração pelo legislativo não é de fato possível. Nós podemos tentar especificar alguns mais importantes temas que podem ser objeto de referendo. A substância de um referendo pode cobrir: regulamentações constitucionais, temas relacionados como o sistema de estado, consentimento sobre o uso de técnicas modernas, liberdades de conduta moral das pessoas ou decisões sobre matérias específicas de ordem pública (ZIELIŃSKI, 1995, p. 16-22; JABŁOŃSKI, 1998, p. 41).

O Ato limita a substância somente no caso da iniciativa popular para realização de um referendo. O art. 63, subpar. 2 do Ato sobre um referendo 14.03.2003 prevê que um referendo nacional que foi ordenado como resultado de uma iniciativa popular não pode lidar com os gastos e rendimentos do Estado, sua prontidão de defesa ou casos de anistia. Limitações deste tipo são usualmente necessárias em matérias que provocam dúvidas sobre a objetividade completa dos eleitores. Fora isto, um referendo somente pode se relacionar às matérias que podem ser reguladas somente na forma da Lei (SARNECKI, 1999A, p. 169; SKRZYDŁO, 1996, p. 128-129; BANASZAK, 1999, p. 135; GARLICKI, SZEPIETOWSKA, 1995, p. 25).

Fora da constituição um estatuto é o ato legal de mais alto nível, criado pelo parlamento em um procedimento especial. Ele contém normas legais de um caráter abstrato e geral (SKRZYDŁO, SOBOLEWSKI, 1974, p. 7-20; DOBROWOLSKI, 2003, p. 25-44). O legislativo polonês define o art. 92 e 93 da Constituição da República da Polônia a primazia do estatuto em relação a outros atos legais no estado (REDELBACH, WRONKOWSKI, ZIEMBIŃSKI, 1994, p. 74-75; ECKHARDT, 2000, p. 21). “O direito constitucional polonês não diferencia entre a validade legal dos



estatutos na base de se sua promulgação foi promovida por uma assembleia constituinte ou não”.²⁷ A substância de um estatuto pode ser “tão ampla quanto as esferas da atividade do Estado dentro do escopo da promulgação de legislação comum vinculante” (DZIAŁOCHA, 1991, p. 58). Constituições em muitos estados democráticos limitam o escopo objetivo de um estatuto. Mas “o direito constitucional polonês não conhece – fora das constituições escritas – qualquer outra categoria de estatutos localizados sobre estatutos ordinários na hierarquia das fontes legais. Especialmente, ela não conhece a categoria de “estatutos limitados” existentes em sistemas legais de outros Estados. (...) Deve-se admitir, então, que todos os estatutos têm o mesmo nível no sistema legal polonês, então um estatuto posterior pode abolir o prévio e propiciar exclusão permanente ou temporária de suas provisões. Quaisquer outras localizações dos tipos específicos dos estatutos requereria uma base constitucional específica (veja, por exemplo, a Decisão de 18 de Outubro de 1994, K. 2/94, sem publicação)”²⁸.

O sistema legal polonês não conhece a noção de “estatuto quase-orçamentário”. É somente um termo publicístico que não tem qualquer sentido jurídico²⁹. O caso é semelhante ao conceito de “estatuto de referendo”. Ambos os “estatutos quase-orçamentários” e o “estatuto de referendo” não são fontes apartadas de lei. Estes estatutos são ordinários, com a mesma validade de qualquer outro estatuto (JAROSZ, 1994, p. 276-277; SZMYT, 1995, p. 56-57; REPEL, 1997, p. 208).

Na Polônia, uma requisição que chama um referendo deve definir as propostas quanto às questões ou variantes das soluções encontradas nas matérias colocadas a referendo. Ademais, uma lista de cidadãos que apoiam esta requisição deve ser anexa. Esta lista deve conter os nomes, sobrenomes, endereços de residência, e número de identidade PESEL das pessoas que propõe a realização do referendo, junto com suas assinaturas autênticas (Art. 61 do Ato sobre um referendo de 14.03.2003)³⁰.

²⁷ Razões da Resolução do Tribunal Constitucional de 27 de Setembro de 1994.

²⁸ Razões da Resolução do Tribunal Constitucional de 27 de Setembro de 1994.

²⁹ Uzasadnienie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1995 r., K. 12/94, OTK 1995 r., cz. I, s. 26, 27.

³⁰ Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 kwietnia 2003 r. w sprawie wzoru wykazu obywateli popierających wnioski o poddanie określonej sprawy pod referendum ogólnokrajowe (M.P. nr 20, poz. 308).



Uma questão surge, entretanto, sobre se a obrigação de juntar justificativa para a requisição refere-se a todos aqueles que realizam o requerimento e não só os sujeitos parlamentares autorizados. O Ato não lida com este problema. Parece lógico se afirmar que a juntada de uma justificativa é elemento necessário para um requerimento de referendo. Sua ausência tornaria impossível determinar se existem quaisquer pré-requisitos para resolver dada matéria por meio de referendo (SOKOLEWICZ, 1993, p. 7-8). A pessoa autorizada a apresentar esta iniciativa submete o requerimento com os documentos requeridos ao presidente do *Sejm*.

Na Polônia, para se iniciar uma ação para coleta de assinaturas de pessoas que apoiam o requerimento para realização de referendo, a pessoa autorizada para fazê-lo deve criar uma lista consistente com a resolução da Comissão Eleitoral Estadual. Cada uma de suas páginas deve conter os dados fornecidos no título da iniciativa, p. ex. uma descrição do objeto do referendo e propostas para questões ou soluções variadas. Uma pessoa que apoia o requerimento afixa sua assinatura na lista e fornece seus dados pessoais tais como: nome, sobrenome, endereço de residência e identidade pessoal PESEL (BANASZAK, 1996, p. 16).

O legislativo não determinou se o tempo limite em que o processo de coleta de assinatura deveria ocorrer. Se o proponente consegue coletar o número requerido de assinaturas ele submete o requerimento, sua justificativa e a lista com as assinaturas ao presidente do *Sejm*. Quando o requerimento está correto e é apoiado pelo número correto de pessoas o presidente do *Sejm* o envia ao *Sejm* para apreciação (MORDWIŁKO, 2000, p. 94).

O órgão polonês obrigado a iniciar um procedimento relacionado à iniciativa popular para realização de um referendo é, como mencionado, a presidência do *Sejm*. Sua autoridade estende não só a matérias relacionadas à submissão da moção em conjunto com a lista de assinaturas. O presidente não tem o direito, por exemplo, para conferir aceitação anterior de requerimento de ou permissão para coleta de assinaturas de pessoas que apoiam o requerimento. Seus deveres incluem a verificação das assinaturas afixadas e a submissão à Comissão Eleitoral Estadual para verificação da autenticidade no caso de dúvida quanto a sua validade (art. 63 do Ato sobre referendos de 14.03.2003). Se o número de assinaturas demonstra-se em menor número do que previsto no Ato o presidente do *Sejm* indica um período de



quatorze dias para a complementação das assinaturas. A decisão a este respeito, em conjunto com as razões da decisão, são imediatamente comunicadas ao representante. Se o número de assinaturas é igual ou maior do que exigido no Ato o presidente submete o requerimento ao *Sejm* para consideração (SARNECKI, 1999b, p. 122).

Até a adoção do novo ato sobre referendos nacionais em 14 de março de 2003, a interpretação das provisões do antigo ato sobre um referendo de 29 de Junho de 1995, sobre a autoridade para iniciar os procedimentos relacionados com a iniciativa popular para realização de referendo apresentou várias dificuldades (WINCZOREK, 2002, p. 17). Neste respeito, esta autoridade foi o Conselho Presidente do *Sejm* (art. 6, subpar. 4 do Ato de 26 de junho de 1995 sobre referendos)³¹. Assim, as regulamentações legais não foram ajustadas à nova situação resultante da nova Constituição da República da Polônia entrando em efeito. Um exemplo que ilustra este problema pode ser encontrado na decisão da Suprema Corte de 26 de maio de 1998 que revogou a resolução do Conselho Presidente do *Sejm* que se recusou a aceitar um requerimento para realização de referendo³². Nos argumentos por trás desta decisão o Tribunal declarou que o Conselho Presidente do *Sejm* não era mais o órgão com autoridade para recusar o requerimento para realização de um referendo, porque desde o momento que a Constituição da República da Polônia entrou em vigor o Conselho Presidente do *Sejm* deixou de ser uma autoridade constitucional e ao mesmo tempo perdeu o direito de representar o *Sejm* nas relações exteriores. De acordo com o art. 110 subpar. 2 da Constituição da República da Polônia o Presidente do *Sejm* tem tais poderes e é quem deve realizar a análise dos requerimentos populares. Ademais, a relação da Constituição às leis pré-constitucionais deve ser determinada de forma geral, por exemplo, com base na relação entre a lei posterior, que é a Constituição, às leis anteriores – de acordo com o princípio da *lex posterior derogat legi priori* - e entre a Constituição, como um Ato de validade legal mais alta, e a legislação ordinária - o princípio da *lex superior derogat legi inferiori* (JAROSZ, 1998, p. 71; KUDEJ, 1998, p. 76; MORDWIŁKO, 1998, p. 80; SZEPIETOWSKA, 1998, p. 81).

³¹ Dz.U. nr 99, poz. 487 ze zm.

³² Decisão da Corte Suprema de 26 de Maio de 1998.



Tais argumentos poderiam dar azo a várias dúvidas. Na área do Direito Constitucional houveram muitas opiniões diferentes neste tópico. Alguns estudiosos apresentaram a opinião que foi ao Presidente do *Sejm* a quem foi transferido, nesta situação, os poderes do Conselho Presidente do *Sejm* nos assuntos de iniciativa popular (KUDEJ, 1998, p. 76-79)³³. Outros afirmaram que de fato neste caso a decisão do Presidente do *Sejm* era obrigatória para apreciar este requerimento, mas o art. 6 subpar. 4 e 5 do Ato sobre referendo de 1995 ainda era vinculante e o Conselho Presidente do *Sejm* ainda seria a autoridade legitimada para verificar as assinaturas no requerimento popular (JAROSZ, 1998, p. 71-75)³⁴.

L. Garlicki não excluiu a aplicação do princípio de derrogação dos efeitos da nova Constituição, mas somente em situações tais em que houvesse uma discrepância entre as normas formalmente idênticas da nova Constituição e do Ato anterior, por exemplo, no caso da denominada “simetria em relação ao conteúdo” (GARLICKI, 1998, p. 43). No caso de dúvidas sobre se existe uma completa “simetria em relação ao conteúdo” ou não, deve-se utilizar o procedimento de levar questões jurídicas ao Tribunal Constitucional. Em tais circunstâncias o Tribunal deveria expedir uma decisão declarando a perda da validade legal pela norma em relação a um Ato que contraria a Constituição. Uma opinião semelhante foi apresentada por P. Sarnecki (SARNECKI, 1998, p. 17; SARNECKI, 2003, p. 20).

Durante o processo de adoção de um novo Ato sobre um referendo a opinião prevalente foi aquela apresentada por acadêmicos que afirmaram que seria o Presidente do *Sejm* a quem, em tal situação, a quem foram transferidos os poderes do Conselho Presidente do *Sejm* relacionados ao requerimento popular para realização de um referendo. Esta posição é expressa no art. 63 do Ato sobre referendos de 14.03.2003.

³³ Esta opinião também é sustentada por Szepietowska (1997), p. 50, que afirma que "para o Conselho Presidente do *Sejm* (...) nem as normas dos estatutos nem os Atos decidem sobre a autoridade de organismos extra-*Sejm* (um grupo de cidadãos neste caso)". Mordwiłko também tem dúvidas quanto à justificação de atividade do Conselho Presidente do *Sejm* (1997), p. 67 and (1998), p. 80.

³⁴ Sarnecki (1997), p. 59, também concorda com a afirmação que "A regulamentação estatutária do Conselho Presidente do *Sejm*, inclusive a regulação, em que o órgão seria investido com a autoridade definida em relação a outros órgãos, não é oposta em particular ao silêncio da Constituição em relação e este órgão.



Na Polônia o *Sejm* pode ordenar um referendo sobre um requerimento de um grupo de cidadãos. O procedimento para lidar com um requerimento para realização de um referendo é definido pelos estatutos do *Sejm* (art. 65-68 dos Estatutos do *Sejm*).

Durante a primeira leitura que ocorre durante a sessão do *Sejm*, o representante dos cidadãos apresenta a justificação para a iniciativa e responde as perguntas dos deputados. Depois de examinar o requerimento o *Sejm* pode adotar uma resolução com aceitação de maioria absoluta de votos, com ao menos metade do número estatutário de deputados presentes. Caso tal resolução não passe no *Sejm* considera-se como uma rejeição do requerimento. Caso seja aceita, o *Sejm* submete o requerimento à Comissão Legislativa para preparar e apresentar um projeto de lei para realização de um referendo.

Um projeto de lei preparado pela Comissão com base no requerimento popular não pode fazer qualquer alteração nas partes que se referem à votação, o objetivo e escopo do requerimento apreciado pelo *Sejm* ou os conteúdos substanciais das questões ou variantes das soluções. Esta norma é garantida pelo fato de que o Presidente do *Sejm* pode rejeitar quaisquer emendas e não colocá-las a votação, inclusive quaisquer emendas advindas das pessoas que realizam o requerimento ou requerimentos de minorias que alteram o escopo objetivo do requerimento ou do conteúdo substancial das questões ou as variantes das soluções (art. 67 dos Estatutos do *Sejm*). Esta cláusula que proíbe uma emenda substancial ao conteúdo das questões não previne, entretanto, quaisquer emendas ao estilo do texto apresentado ou outras variantes. Nós podemos concordar com a opinião de M. Jabłoński que esta proibição é muito geral e assim não garante a proteção apropriada do conteúdo e das questões e intenções da pessoa que realiza o requerimento (JABŁOŃSKI, 1999, p. 145).

O *Sejm* deve adotar uma resolução sobre a realização de um referendo por maioria absoluta de votos, com ao menos metade do número estatutário de deputados presentes. A resolução do *Sejm* deve incluir justificativa legal, a determinação de todo o conteúdo das cédulas, a data e calendário de atividades relacionadas à realização de atividades para realização do referendo e o conteúdo das questões ou variantes das questões. Esta resolução é publicada no Jornal das



Leis da República da Polônia. O referendo deve ser realizado antes do 90º dia depois da publicação da resolução do *Sejm*.

Na Polônia o representante pode apelar à Suprema Corte contra decisão do Presidente do *Sejm* que rejeita requerimento de referendo em razão de assinaturas insuficientes dentro de quatorze dias da data de assinatura em até 14 dias da data de notificação desta decisão. A Suprema Corte, composta aqui de três juízes, examina a reclamação dentro de 30 dias, por procedimento não-litigioso. Não existe direito de apelação contra decisão da Corte Suprema (WITKOWSKI, GALSTER, SZYSZKOWSKI, 1999, p. 73).

Uma desvantagem significativa relacionada à iniciativa popular para realização de um referendo na Polônia é que apesar do cumprimento de todas as condições estabelecidas em lei o *Sejm* pode ao fim rejeitar o requerimento popular. Esta é a razão pela baixa efetividade da lei e ela constitui uma diferença fundamental entre a forma da iniciativa popular na Polônia e a instituição clássica da iniciativa popular.

Três destes requerimentos para realização de referendos foram submetidos ao *Sejm* até agora. Em cada um dos casos eles não foram aceitos e foram rejeitados em votação no *Sejm*³⁵.

Em tal situação é difícil analisar a importância de um referendo na legislação polonesa porque para todos os efeitos práticos ele não é utilizado. Antes do novo Ato sobre um referendo ser adotado haviam sugestões sobre a possibilidade de adoção de um ato que regularia de forma clara e precisa todo o procedimento relacionado com uma iniciativa popular para referendo, como também o mecanismo para realização do referendo em si. Neste caso os cidadãos não seriam tão céticos a seu respeito (JABŁOŃSKI, 1997B, p. 75; PATRZAŁEK, 1995, p. 44-48). Esta

³⁵ Dados citados encontrados em: <<http://www.sejm.gov.pl>>. Estado legal desde 1º de Maio de 2005. O Sejm não aprovou: Obywatelskiego wniosku o poddanie pod referendum sprawy prywatyzacji i reprivatyzacji lasów”, druk sejmowy nr 1735 w dniu 26-go maja 2000 roku; „Obywatelskiego wniosku o poddanie pod referendum zakresu, form i kosztów reprivatyzacji majątku publicznego, przejętego przez państwo w ramach ustaw nacjonalizacyjnych w latach 1944-1962”, druk sejmowy nr 2339 w dniu 16-go listopada 2000 roku i „Obywatelskiego wniosku o poddanie pod referendum ogólnokrajowe rozstrzygnięcia sprawy zgody obywateli RP na sprzedaż ziemi cudzoziemcom”, druk sejmowy nr 1032 w dniu 13-go listopada 2002 roku.



regulação do processo deveria criar possibilidades reais para os cidadãos iniciarem um referendo e participarem dele. Caso contrário os fatos continuarão a testemunhar contra a carência de equivalência ou “desconfiança política” por pessoas do legislativo sem consideração para a instituição do referendo. Depois da adoção de um novo Ato sobre referendo nacional esta situação não se alterou e as iniciativas populares para realização de referendo ainda são raras.

Na Polônia, fora de um referendo nacional também existe o referendo local, que pode ocorrer sobre matérias pertencentes ao escopo de atividades de uma *gmina* e a dissolução de uma agência que constitui uma unidade territorial autogovernada antes do fim de seu mandato. Ele ocorre depois de um requerimento de um grupo de habitantes registrados na *gmina*, *poviat* ou *voivodeship*. Este artigo discute a iniciativa popular em nível nacional e portanto a iniciativa para realização de um referendo local não será discutida (OLEJNICZAK – SZĄŁOWSKA, 2002, p. 13 et al.; SZAREK, 1999, p. 26; JABŁOŃSKI, 1997a, p. 72-79).

Quando analisando a instituição da iniciativa popular para realização de um referendo legislativo na Polônia as seguintes conclusões podem ser levantadas.

O Legislativo polonês não previu uma certificação obrigatória por um servidor público (p. ex. no órgão *gmina*) das assinaturas inscritas no requerimento para realização de um referendo. Tais verificações só podem ser realizados mediante requerimento ao Presidente do *Sejm* no caso de dúvidas fundadas. Tal verificação é importante porque, entre outras razões, ela confere certeza à correição e o número de assinaturas inscritas antes mesmo da submissão da proposta ao Presidente do *Sejm*. Uma emenda desta regra pelo Legislativo polonês seria bastante justificado.

O Ato polonês sobre referendos de 14.03.2003 estabelece que uma das condições para um requerimento popular apropriadamente submetido é permitir propostas de questões que devem ser apresentadas aos cidadãos no referendo. O resultado seria que os organizadores de uma iniciativa popular e os cidadãos que apoiaram um requerimento popular podem ter certeza que questões apresentadas durante o referendo seriam as mesmas que aquelas apresentadas no requerimento (RYTEL - WARZOCHA, 2008, p. 56).



O Legislativo polonês permitiu ao *Sejm* votar na aceitação de requerimentos populares para realização de um referendo ordinário. Como consequência, apesar de os organizadores de uma iniciativa popular terem sucesso na submissão de um requerimento, um referendo não pode ser instituído pelo *Sejm*, porque o requerimento popular não obteve uma maioria absoluta de votos no *Sejm* (UZIEBŁO, 2009, p. 78). Isto permite que a facção que controla os votos do *Sejm* bloqueie qualquer requerimento para realização de referendo que lhe é inconveniente. Assim, o esforço de muitos cidadãos pode ser desperdiçado. Tal análise do problema pode parecer oposta à própria ideia do funcionamento das formas de democracia direta. Qual é a diferença dos cidadãos que apoiam uma iniciativa popular para realização de um referendo se o parlamento não pode levar tal iniciativa em consideração? Esta instituição foi criada para permitir aos cidadãos a terem influência em emendas às normas legais existentes. A forma que a matéria é atualmente estruturada pode privá-los desta possibilidade.

REFERÊNCIAS

- BALICKI R., JABŁOŃSKI M., **Materiały do prawa konstytucyjnego**, Warszawa. 1999.
- BANASZAK B., **Prawo wyborcze obywateli**, Warszawa. 1996.
- BANASZAK B., **Prawo konstytucyjne**, Warszawa. 1999.
- BUCZKOWSKI J., **Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej**, Lublin. 1998.
- DOBROWOLSKI M., **O pojęciu „ustawa” w procesie legislacyjnym**, „Przegląd Sejmowy” nr 2. 2003.
- DZIAŁOCHA K., **Uzasadnienie zdania odrębnego od orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 stycznia 1991 r.**, K. 11/90, OTK 1991 r. 1991.
- ECKHARDT K., **Udział organów władzy wykonawczej w procesie stanowienia ustaw**, Przemyśl. 2000.
- GARLICKI L., **Zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych**, „Studia Iuridica”, nr 28. 1995.
- GARLICKI L., **Konstytucja a ustawy przedkonstytucyjne**, [in:] **Wejście w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej**, XXXIX Ogólnopolska Konferencja Katedr Prawa Konstytucyjnego. Księga Pamiątkowa K. Działochy, ed. Z. Witkowski, Toruń. 1998.
- GARLICKI L., SZEPIETOWSKA B., **Ustawa w projektach Konstytucji RP**, „Acta Universitatis Wratislaviensis, nr 1745, Prawo, źródła prawa i gwarancje jego



zasadności w projektach Konstytucji RP”, ed. K. Działocha, A Preisner, Wrocław. 1995.

GRABOWSKA S., **Geneza i ewolucja inicjatywy ludowej w Europie, Gubernaculum et Administratio**, “Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Częstochowie, Historia - Prawo – Administracja”, Częstochowa. 2001.

GRABOWSKA S., **Inicjatywa ludowa w Rzeczypospolitej Polskiej**, „Rzeszowskie Zeszyty Naukowe”, t. 30, Rzeszów. 2001.

GRABOWSKA S., **Inicjatywa ustawodawcza obywateli**, „Studia z prawa wyznaniowego”, nr 2, Lublin. 2001.

GRABOWSKA S., **Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich. Studium prawno - porównawcze**, Rzeszów. 2005.

GRABOWSKA S., **Modele regulacji ludowej inicjatywy ustawodawczej**, „Studia prawnicze”, z. 1 (171), Warszawa. 2007.

GRABOWSKA S., **Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich**, Rzeszów. 2009.

JABŁOŃSKI M., **Uwagi o referendum lokalnym**, „Prawa człowieka”, nr 4, Katowice. 1997.

JABŁOŃSKI M., **Referendum de lege lata i de lege ferenda**, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, no 2047, „Przegląd Prawa i Administracji”, T. XXXIX, Wrocław. 1997.

JABŁOŃSKI M., **Wynik referendum a zasada dyskontynuacji prac Sejmu**, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, no 2100, „Przegląd Prawa i Administracji”, T. XXXIX, Wrocław. 1997.

JABŁOŃSKI M., **Referendum jako forma wyrażenia zgody na przekazanie organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach**, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, no 2079, „Przegląd Prawa i Administracji”, T. XL, Wrocław. 1998.

JABŁOŃSKI M., **Ogólna charakterystyka instytucji referendum ogólnokrajowego po uchwaleniu nowej Konstytucji RP**, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, nr 2142, „Przegląd Prawa i Administracji”, T. XLII, Wrocław. 1999.

JABŁOŃSKI M., **Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym**, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, no 2331, „Prawo” T. CCXXIV, Wrocław. 2001.

JABŁOŃSKI M., **Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej**, [w:] **Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP**, ed. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa. 2002.

JAROSZ Z., **Instytucja referendum w procesie stanowienia ustaw**, [w:] **Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym**, ed. J. Trzeciński, Warszawa. 1994.

JAROSZ Z., **Opinia w związku z postanowieniem Sądu Najwyższego z 26 maja 1998 r. uchylającym uchwałę Prezydium Sejmu w sprawie odmowy przyjęcia wniosku o zarządzanie referendum**, „Przegląd Sejmowy”, nr 5. 1998.



- JASKIERNIA J., **Zasady demokratycznego państwa prawnego w Sejmowym postępowaniu ustawodawczym**, Warszawa. 1999.
- KOKSANOWICZ G., **Nadawanie biegu inicjatywom ustawodawczym w świetle postanowień regulaminu Sejmu**, PPK nr 1 (9) **Kompetencje i organizacja parlamentów w państwach europejskich**. 2012.
- KRUK M., **Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP**, „Przegląd Sejmowy”, nr 2. 1998.
- KUCIŃSKI J., **Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej**, Warszawa. 2003.
- KUCIŃSKI J., **Demokracja przedstawicielska i bezpośrednia w Trzeciej Rzeczypospolitej**, Warszawa. 2007.
- KUDEJ M., **Opinia w związku z postanowieniem Sądu Najwyższego z 26 maja 1998 r. uchylającym uchwałę Prezydium Sejmu w sprawie odmowy przyjęcia wniosku o zarządzanie referendum**, „Przegląd Sejmowy”, nr 5. 1998.
- KULIG A., Naleziński B., **Referendum w systemie ustrojowym Polski**, „Przegląd Sejmowy”, nr 5. 1996.
- MORDWIŁKO J., **W sprawie struktury i kompetencji kierowniczego organu Sejmu w świetle Konstytucji RP. Biuletyn ekspertyzy i opinie prawne**, „Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” nr 3 (25), Warszawa. 1997.
- MORDWIŁKO J., **Opinia w związku z postanowieniem Sądu Najwyższego z 26 maja 1998 r. uchylającym uchwałę Prezydium Sejmu w sprawie odmowy przyjęcia wniosku o zarządzanie referendum**, „Przegląd Sejmowy”, nr 5. 1998.
- MORDWIŁKO J., **Opinia w sprawie postępowania z wnioskami obywatelskimi wniesionymi do Sejmu w sprawie zarządzania referendum**, „Przegląd Sejmowy”, nr 1. 1999.
- MORDWIŁKO J., **Opinia w sprawie trybu postępowania Sejmu z wnioskiem grupy obywateli o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego**, „Przegląd Sejmowy”, nr 3. 2000.
- OLEJNICZAK - SZAŁOWSKA E., **Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego**, Warszawa. 2002.
- PATRZAŁEK A., **Referendum na świecie. Problemy konstytucyjnoprawne**, [w:] **Referendum w Polsce współczesnej**, ed. D. Waniek, M. Staszewski, Warszawa. 1995.
- PATRZAŁEK A., SZMYT A., **Warunki prawne wniesienia projektu ustawy**, [w:] **Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym**, ed. J. Trzeciński, Warszawa. 1994.
- PIASECKI A., **Referendum w III RP**, Warszawa. 2005.
- PIETRZAK M., **Demokracja reprezentacyjna i bezpośrednia w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej**, [w:] **Referendum konstytucyjne w Polsce**, ed. M. T. Staszewski, Warszawa. 1997.
- REDELBACH A., WRONKOWSKI S., ZIEMBIŃSKI Z. **Zarys teorii państwa i prawa**, Warszawa. 1994.
- REPEL J., **Nowa ustawa o referendum**, „Przegląd Sejmowy”, nr 2. 1997.



- REPEL J., **Trybunał Konstytucyjny a instytucja referendum**, „Acta Universitatis Wratislaviensis, nr 1963, Prawo CCLVII”, Wrocław. 1997.
- RYTEL - WARZOCHA A., **Sądowa kontrola nad referendum ogólnokrajowym**, [in:] **Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce**, ed. A. Szmyt, Gdańsk. 2008.
- SARNECKI P., **Wprowadzenie Konstytucji w życie**, [w:] **Wejście w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej**, XXXIX Ogólnopolska Konferencja Katedr Prawa Konstytucyjnego. Księga Pamiątkowa K. Działochy, ed. Z. Witkowski, Toruń. 1998.
- SARNECKI P., red. **Prawo konstytucyjne RP**, Warszawa. 1999.
- SARNECKI P., **Opinia w sprawie postępowania z wnioskami obywatelskimi wniesionymi do Sejmu w sprawie zarządzenia referendum**, „Przegląd Sejmowy”, nr 1, 1999.
- SARNECKI P., **Ustawa z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej**, „Przegląd Sejmowy”, nr 3. 2003.
- SARNECKI P., **O regulacjach między przepisami nowej Konstytucji a pozycją i uprawnieniami Prezydium Sejmu**, „Biuletyn ekspertyzy i opinie prawne, Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu”, nr 3 (25), Warszawa 1997.
- SKOTNICKI K., **Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki**, Łódź. 2000.
- SKRZYDŁO W., ed. **Prawo konstytucyjne**, Lublin. 1996.
- SKRZYDŁO W., **Władza ustawodawcza w Konstytucji RP**, [w:] **Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej**, ed. R. Mojak, Społeczeństwa - demokracje - konstytucje, Tom X, Lublin. 2000.
- SKRZYDŁO W., **Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz**, Kraków. 2002.
- SKRZYDŁO W., SOBOLEWSKI Z., **Wykładnia pojęcia „ustawa”. Komentarz do uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego - Izba karna z dnia 16 marca 1967 roku, VI KZP 56/66**, [w:] **Funkcjonowanie administracji w świetle orzecznictwa**, t. 4, Warszawa. 1974.
- SOKOLEWICZ W., **Postępowanie z projektem ustawy lub uchwały, do którego nie dołączono uzasadnienia**, „Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu”, nr 2, Warszawa. 1993.
- SZAREK R., **Granice lokalnej demokracji**, „Gazeta Prawna”, nr 44. 1999.
- SZEPIETOWSKA B., **Opinia w związku z postanowieniem Sądu Najwyższego z 26 maja 1998 r. uchylającym uchwałę Prezydium Sejmu w sprawie odmowy przyjęcia wniosku o zarządzenie referendum**, „Przegląd Sejmowy”, nr 5. 1998.
- SZEPIETOWSKA B., **W sprawie wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (art. 118 ust. 2 konstytucji)**, Biuletyn Ekspertyzy i Opinie Prawne, nr 3 (39), Warszawa. 2000.
- SZEWczyk M., **Kilka uwag na temat instytucji obywatelskiej inicjatywy prawodawczej w Unii Europejskiej**, PPK 4 (12). 2012.



- SZMYT A., **Ustawa referendalna**, [w:] **Prawo, źródła prawa i gwarancje jego zasadności w projektach Konstytucji RP**, ed. K. Działocha, A Preisner, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, nr 1745, Wrocław. 1995.
- SZYMANEK J., **Ludowa inicjatywa ustawodawcza. Uwagi de lege lata**, „Państwo i Prawo”, z. 3. 2001.
- UZIĘBŁO P., **Ustawa z 1999 roku o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli**, „Przegląd Sejmowy”, nr 4. 2000.
- UZIĘBŁO P., **Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych**, Warszawa. 2006.
- UZIĘBŁO P., **Demokracja partycypacyjna. Wprowadzenie**, Gdańsk. 2009.
- WINCZOREK P., **Obywatele wnoszą projekt ustawy**, „Rzeczpospolita”, nr 196, z dnia 23 sierpnia 1999r.
- WINCZOREK P., **Projekt ustawy o referendum ogólnokrajowych**, „Państwo i Prawo”, z. 12. 2002.
- WITKOWSKI Z., GALSTER J., SZYSZKOWSKI W., **Podstawy prawa konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej**, Toruń – Warszawa. 1999.
- ZIELIŃSKI E., **Referendum w państwie demokratycznym**, [w:] **Referendum w Polsce współczesnej**, ed. D. Waniek, M. T. Staszewski, Warszawa. 1995.
- ZIĘBA - ZAŁUCKA H., **Sejm Rzeczypospolitej**, [w:] **Wybrane instytucje prawa konstytucyjnego**, ed. H. Zięba - Załucka, Przemyśl. 1998.