Magdalena Wrzalik¹

Zarządzenie referendum ogólnokrajowego przez Prezydenta RP w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa (wybrane problemy)

Słowa kluczowe: referendum, wybory, prawo wyborcze, demokracja bezpośrednia, Kodeks wyborczy

Keywords: referendum, elections, electoral law, direct democracy, Electoral Code

Streszczenie

Konstytucja RP z 1997 r. przyznała Prezydentowi RP prawo zarządzenia referendum ogólnokrajowego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa. Zarządzenie takiego referendum nie jest dokonywane przez Prezydenta RP samodzielnie lecz wymaga wyrażenia zgody przez Senat w formie uchwały. W Polsce, po przyjęciu Konstytucji RP w 1997 r., instytucja referendum miała zastosowanie tylko trzykrotnie. Ostatnie referendum, które stanowi przedmiot analizy, zarządzane zostało na 6 września 2015 r. Problematyka zarządzenia referendum przez Prezydenta RP, choć z pozoru oczywista, zrodziła liczne problemy praktyczne – interpretacji użytego sformułowania „spraw o szczególnym znaczeniu dla państwa”, kontroli prawnej konstytucyjności i legalności referendum, prawidłowości formułowania pytań referendalnych.

Summary

Order a nationwide referendum by the President of the Republic of Poland in matters of particular importance to the State (selected problems)

The Constitution of the Republic of Poland of 1997 granted the President of the Republic of Poland the right to order a nationwide referendum on issues of special importance

¹ Autorka jest doktorantką w Katedrze Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. E-mail: wrzalik.magdalena@gmail.com.

for the state. Managing such a referendum is not made by the President of the Republic of Poland alone but requires the consent of the Senate in the form of a resolution. In Poland, after the adoption of the Constitution of the Republic of Poland in 1997, the institution of the referendum was to use only three times. The last referendum, which is the subject of the analysis was ordered on September 6, 2015. The problem of ordering a referendum by the President of the Republic of Poland, although seemingly obvious, gave birth to a number of practical problems – interpretation used the term “cases of special importance for the country,” judicial supervision of constitutionality and legality of the referendum, the correctness of the formulation of the referendum question.

I.

Zasada demokracji bezpośredniej, której brzmienie stanowi przedmiot wielu dyskusji wśród przedstawicieli doktryny², jest jedną z podstawowych zasad

² Szerzej na temat instytucji referendum ogólnokrajowego: B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015; S. Grabowska, *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009; M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001; *Demokracja bezpośrednia. Wymiar lokalny i globalny*, red. M. Marczevska-Rytke, A. K. Piasecki, Lublin 2010; *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej we współczesnym świecie*, red. M. Marczevska-Rytke, Lublin 2011; B. Michalak, A. Sokala, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, 2010; M. Musiał-Karg, *Referenda w państwach europejskich*, Toruń 2008; M. Rachwał, *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2010; M. Rachwał, *Prawo do zarządzania referendum ogólnokrajowego w Polsce w latach 1992–2009. Przyjęte rozwiązania i proponowane zmiany*, [w:] *Prawo wyborcze i wyboru. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, red. A. Stelmach, Poznań 2010; A. Rytel-Warzocho, *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2011; E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński, *Referendum w Państwach Europy*, Warszawa 2003; A. Szmyt, *Zgoda Senatu na referendum zarządzane przez Prezydenta*, [w:] *Studia nad prawem konstytucyjnym*, red. J. Trzciński, B. Banaszak, Wrocław 1997; P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*. Gdańsk 2009; idem, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Warszawa 2006., P. Winczorek, *Kilka uwag o polskich referendach*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, z. 2.

ustrojowych przyjętych przez Konstytucję RP z 2 kwietnia 1997 r.³ W wielu państwach demokratycznych mówiąc o podziale demokracji politycznej należy podkreślić, że demokracja bezpośrednia wyrażana przy użyciu instytucji referendum jest dla wielu formą uzupełniającą dominujący współcześnie system rządów przedstawicielskich. Powszechnie wskazuje się nawet na tę instytucję jako na najbardziej powszechną i najważniejszą w rozstrzyganiu spraw publicznych. W tym systemie znajduje zastosowanie do przyjęcia aktu prawnego o najwyższej mocy prawnej – konstytucji, ale i traktatów będących wyznacznikiem zasad współpracy międzynarodowej. Wiele państw współczesnych⁴ odwołuje się dość często do tej instytucji nie tylko w wymiarze ogólnokrajowym, ale i lokalnym. Niestety w naszym państwie demokracja bezpośrednia stanowi jedynie charakter uzupełniający względem demokracji przedstawicielskiej, niekoniecznie powszechny ze względu na swoją nie do końca jasną procedurę zarządzania.

W Polsce instytucja referendum, będąca realizacją bezpośredniego władztwa przez zbiorowy podmiot suwerenności (lud, naród), po przyjęciu Konstytucji RP, miała zastosowanie tylko trzykrotnie⁵. Ostatnie referendum, którego praktyka pokazała na niejednoznaczności wynikające z treści przepisów konstytucyjnych, jak również przepisów ustawy o referendum ogólnokrajowym, zostało zarządzane przez Prezydenta RP i przeprowadzone 6 września 2015 r. Dotyczyło wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu, stosunku do obecnego finansowania partii politycznych z budżetu państwa oraz interpretacji zasad prawa podatkowego. Frekwencja wyniosła 7,80%.

Zarówno przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego, politolodzy, a także członkowie organów wyborczych wiązali od zawsze i wciąż wią-

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁴ Dużym doświadczeniem referendalnym charakteryzują się państwa m.in.: Dania, Francja, Włochy, Irlandia, Liechtenstein, Zob. M. Musiał-Karg, *Referenda...*, s. 147–184.

⁵ Pierwsze referendum zarządzane zostało na 25 maja 1997 r. Dotyczyło przyjęcia Konstytucji RP. Frekwencja wyniosła 42,86%. Za „tak” opowiedziało się 52,70% głosujących, za „nie” opowiedziało się 45,90% głosujących. Drugie referendum zarządzane zostało na 7–8 czerwca 2003 r. Dotyczyło akcesji Polski do Unii Europejskiej. Frekwencja wyniosła 58,85%. Za akcesją opowiedziało się 77,45% głosujących, przeciwko było 22,55% głosujących.

żą z instytucją referendum nadzieje na wzrost aktywizacji społeczeństwa w życiu publicznym, antidotum na absencję przymusową (negatywną). Potwierdzeniem powyższej konstatacji jest fakt, iż niestety minione referenda wskazują jednoznacznie, że zasada bezpośredniości wyborów, uznawana za fundament wyborów w polskim prawie wyborczym, nie do końca zapewnia pełnię realizacji przyznanych praw wszystkich wyborców. Mimo, iż proces kształtowania procedur wyborczych doprowadził do powstania unormowań, które z założenia mają dawać realną możliwość skorzystania z przyznanego prawa głosu, w rzeczywistości niekoniecznie znajduje swoje odzwierciedlenie w praktyce, o czym świadczy frekwencja wyborcza, chociażby ostatniego referendum.

Celem tego opracowania jest, z jednej strony przedstawienie istoty instytucji referendum ogólnokrajowego wynikającej z art. 125 ust. 2 i 90 ust. 3 Konstytucji RP, jako instrumentu demokracji bezpośredniej sprawowanej przez osoby uprawnione do głosowania w podjęciu wiążącej decyzji „w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa”⁶. Z drugiej zaś strony, dokonanie oceny trybu zarządzenia referendum przez głowę państwa, jak i kryterium przedmiotowego tej instytucji oraz kontroli prawnej konstytucyjności i legalności referendum, mając na uwadze skuteczność zastosowania tej instytucji. Podjęta analiza będzie mieć na celu wskazanie wad i możliwych zmian, które powinny być poddane pod rozagę ustawodawcy w ramach reformy prawa wyborczego dla polepszenia realizacji w przyszłości tej instytucji, która przez długi czas nie była wykorzystywana w praktyce ustrojowej, aż do momentu, kiedy to kolejni prezydenci – Bronisław Komorowski i Andrzej Duda – wydali postanowienia o zarządzeniu referendum.

II.

Pierwszą kwestię, którą należy podjąć jest próba określenia spraw, w których Prezydent może zarządzić referendum. Kluczowy problem jawi się w przypadku określenia co należy rozumieć pod stwierdzeniem „spraw o szczególnym znaczeniu dla państwa”; dla państwa, a nie dla pewnej grupy, czy ob-

⁶ Art. 125 ust. 1 Konstytucji RP.

szaru⁷; związek sprawy (problem natury ogólnej i kierunkowej) z interesem państwa. Zarządzanie referendum przez Prezydenta tylko za zgodą Senatu stanowiło przedmiot burzliwych debat już w czasie prac nad Małą Konstytucją z 1992 r.⁸ Mimo wprowadzenia Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. nadal Prezydentowi RP nie przyznano uprawnienia samodzielnego decydowania o zarządzeniu referendum bez zgody Senatu.

Określenie „spraw o szczególnym znaczeniu dla państwa” nie zostało objaśnione ani w Konstytucji, ani w żadnym innym akcie prawnym. Z nauki prawa konstytucyjnego oraz orzecznictwa można jedynie czerpać wskazówki interpretacyjne. Jak słusznie podkreśla L. Garlicki „przyjęcie obiektywnego charakteru formuły „o szczególnym znaczeniu” lepiej korespondowałoby z jej istotą (...) jednak, w obecnym stanie prawnym trudno byłoby wskazać procedurę zewnętrznej oceny, czy zachodzi sprawa „o szczególnym znaczeniu”⁹. Odmienny jednak pogląd wyraża A. Zoll, który uważa, że interpretacja sformułowania „sprawa o szczególnym znaczeniu dla państwa” wymaga odwołania się do innych treści ustawy normatywnej. Dlatego też należy od-

⁷ Dla państwa rozumianego jako organizacja, zespół instytucji, ludzi, którzy występują w jego imieniu, czy jako synonim RP, a może synonim władzy publicznej, organów państwowych, podmiotów wykonujących zadania zlecone przez władzę od RP – czyli wspólnoty obywateli. Zob. M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe...*, s. 70; A. Masternak-Kubiak, A. Ławniczak, *Republikańska forma państwa w ujęciu Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 8, s. 45–50.

⁸ Zob. M. Rachwał, *Prawo do zarządzania referendum ogólnokrajowego w Polsce w latach 1992–2009. Przyjęte rozwiązania i postulowane zmiany*, [w:] *Prawo wyborcze i wyboru. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, red. A. Stelmach, Poznań 2010, s. 115–116.

⁹ L. Garlicki, *Uwagi do art. 125*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 6. Podobne stanowisko zajmują również: M. Wiszowaty, *Zgodność z Konstytucją RP materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum (druk senacki nr 1054)*, [w:] *Opinie prawne w przedmiocie zgodności z Konstytucją RP materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu referendum (druk senacki nr 1054)*, „Opinie i Ekspertyzy” 2015, nr 239, s. 35–38 oraz W. Orłowski, *Zgodność z Konstytucją RP materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum (druk senacki nr 1054)*, [w:] *Opinie prawne w przedmiocie zgodności z Konstytucją RP materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu referendum (druk senacki nr 1054)*, „Opinie i Ekspertyzy” 2015, nr 239, s. 17.

wołać się do art. 235 ust. 6 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem jedynie zmiany dokonane w konstytucji przez Sejm i Senat w oparciu o art. 235 ust. 4 i 5 w rozdziałach I, II i XII konstytucji muszą, na żądanie podmiotów określonych w ust. 1 tego artykułu, zostać zatwierdzone przy wykorzystaniu instytucji referendum. Znow w tym wypadku wskazuje się na wagę spraw, które mają być poddane rozstrzygnięciu w trybie demokracji bezpośredniej”. Dzięki temu zabiegowi autor w istotny sposób zawęża konstytucyjne pojęcie „sprawy o szczególnym znaczeniu”¹⁰. Jeżeli jednak by przyjąć ten pogląd należałoby w Konstytucji, jak również w ustawodawstwie zwykłym upatrywać przykładowych kwestii, które mieściłyby się w pojęciu „sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa”. Jedynie wspomniany art. 235 ust. 6 Konstytucji wskazuje na konkretne sprawy, które jednak są zupełnie inne, gdyż wskazują tylko na materię konstytucyjną. Wobec tego, gdyby przyjąć ten pogląd, można by było dojść do wniosku, że referendum powinno odbywać się wyłącznie w tych sprawach, co samo w sobie doprowadziło by do zachwiania powszechnego znaczenia tej instytucji, które z reguły powinno dotyczyć sfery materii ustawowej. W literaturze przedmiotu wielu przedstawicieli doktryny wyraźnie wskazuje, iż referendum ma dotyczyć przyszłych ustaw, wyłącznie propozycji lub wariantów będących podstawą do stworzenia takiego aktu normatywnego¹¹. Zatem przedmiotem referendum mogą być sprawy, które podlegają ustawowemu unormowaniu. Z uwagi na fakt, że ustawa jest aktem o nieograniczonym zakresie przedmiotowym¹², stąd też można wnioskować, że zakres referendum jest również nieograniczony¹³.

¹⁰ A. Zoll, *Zgodność z Konstytucją RP materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum (druk senacki nr 1054)*, [w:] *Opinie prawne w przedmiocie zgodności z Konstytucją RP materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu referendum (druk senacki nr 1054)*, „Opinie i Ekspertyzy” 2015, nr 239, s. 52.

¹¹ L. Garlicki, *Uwagi do art. 125...*, s. 6; M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe...*, s. 72.

¹² B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 636.

¹³ E. Zieliński wskazuje na pięć możliwości stanowiących podstawę referendum, tj. regulacje konstytucyjne, kwestie ustrojowe państwa, przyzwolenie na stosowanie nowoczesnej techniki, swoboda zachowań moralnych ludzi, rozstrzygnięcia o konkretnych sprawach publicznych. Zob. E. Zieliński, *Referendum w państwie demokratycznym*, [w:] *Referendum w Polsce współczesnej*, red. D. Waniek, M. T. Staszewski, Warszawa 1995, s. 16–22; P. Winczorek przestrzega aby przedmiot referendum nie stanowiły prawa

III.

Osobnym kryterium, które może budzić pewne wątpliwości i jawić się jako kluczowy problem, jest postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu referendum ogólnokrajowego. Przede wszystkim należy wskazać na pewne różnice pomiędzy ustawą o referendum ogólnokrajowym¹⁴, a regulaminem Senatu¹⁵. Postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu referendum ogólnokrajowego regulowane jest ustawą o referendum ogólnokrajowym, którą dookreśla regulamin Senatu. Zgodnie z art. 64 ust. 1 ustawy „Prezydent Rzeczypospolitej przekazuje Senatowi projekt postanowienia o zarządzeniu referendum, zawierający treść pytań lub wariantów rozwiązania w sprawie poddanej pod referendum, a także termin jego przeprowadzenia”. Następny art. 65 ustawy zawiera wskazanie elementów, które powinny zostać ujęte w takim postanowieniu, tj. podstawę prawną zarządzenia referendum, treść pytań lub wariantów rozwiązania w sprawie poddanej pod referendum, termin przeprowadzenia referendum, a także kalendarz czynności związanych z jego przeprowadzeniem. Natomiast regulamin Senatu w art. 87 wskazuje również, że „Marszałek Senatu może zwrócić się do Prezydenta o przedstawienie uzasadnienia do projektu postanowienia o zarządzeniu referendum, zawierającego: określenie potrzeby i celu zarządzenia referendum, wyjaśnienie treści pytań i wariantów rozwiązań sprawy poddanej pod referendum, a także przedstawienie oczekiwanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych rozwiązań sprawy poddanej pod referendum”. Zgodnie z tymi regulacjami Prezydent RP przesyła do Marszałka Senatu projekt postanowienia o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum zawierający treść pytań, dotyczące przyszłych regulacji prawnych, które mogłyby stać się przedmiotem procedury legislacyjnej w przyszłości. W uzasadnieniu projektu zarządzenia Prezydent RP powinien ująć, iż celem referendum jest umożliwienie obywatelom wyrażenia swojego stanowiska w sprawach problemowych o istotnym znaczeniu dla państwa, jak i ze społecznego punktu widzenia¹⁶.

człowieka, hipotezy naukowe, kwestie wiary, religii, estetyki. Zob. P. Winczorek, *Prawo, referendum, moralność*, „Rzeczpospolita” 1994/232.

¹⁴ Ustawa z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. Nr 61, poz. 251).

¹⁵ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (M.P. 2010, Nr 39, poz. 542 ze zm.).

¹⁶ Marszałek Senatu, mimo prawa do żądania przedstawienia uzasadnienia przez Prezydenta RP, nie może wykroczyć poza ramy konstytucyjne. Por. A. Szmyt, *Zgoda*

Pewne wątpliwości mogą się jednak nasuwać w kontekście wprowadzenia przez Senat takiego rozwiązania na poziomie regulaminowym. W ustawie ani Konstytucji RP nie ma wprost uregulowanego, w przeciwieństwie do regulaminu Senatu, trybu wyrażania przez Senat zgody na przeprowadzenie referendum zarządzanego przez Prezydenta. Jak stanowi wspomniany już art. 64 ust. 3 dookreśleniem ustawy jest regulamin Sejmu. Art. 124 w związku z art. 112 Konstytucji RP wskazuje, że sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Senatu ma regulować regulamin. Powstaje więc pytanie, czy w omawianym przypadku, kierując się literalną wykładnią Konstytucji RP, również należy i tak interpretować uprawnienie Senatu. Nie można odmówić racji, że podmiot prawa wyrażając zgodę na zarządzanie referendum podejmuje ją nie tylko w oparciu o kryteria formalne¹⁷ wprost wskazane w Konstytucji i ustawach, ale także o inne kryteria zarówno formalne, jak i materialne. Ponadto musi posiadać pełną argumentację, jaką posłużył się Prezydent RP dla wszczęcia procedury zarządzającej referendum, dzięki której będzie w stanie ocenić jego zasadność i prawną dopuszczalność. Zgodnie z powszechnie aprobowanym poglądem, że referendum ogólnokrajowe zarządzane przez Prezydenta za zgodą Senatu – „może dotyczyć przyszłych ustaw i przesądzać o ich treści”¹⁸, ważne jest, aby w przypadku uzyskania wiążącego charakteru referendum, Senat dokonał również oceny treści pod względem konstytucyjności poszczególnych pytań dla późniejszej ich realizacji. Najważniejsze jednak jest, aby Senat w podjęciu „uchwały w sprawie wyrażenia zgody” *in extenso* odnosił się do projektu zarządzenia Prezydenta RP, kierując się omawianymi wyżej kryteriami, a nie względami politycznymi stanowiącymi wyraz uznania członków senackiej większości. Dlatego też rozwiązanie regulaminowe, które daje marszałkowi Senatu prawo do żądania przedstawienia uzasadnienia, nie może być uznane za wykraczające poza ramy konstytucyjne¹⁹.

Senatu na referendum zarządzane przez Prezydenta, [w:] *Studia nad prawem konstytucyjnym*, red. J. Trzecińskiego i B. Banaszaka, Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo, t. 257, Wrocław 1997, s. 255.

¹⁷ Ibidem, s. 251–252; L. Garlicki, *Uwagi do art. 125...*, s. 9.

¹⁸ B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 636.

¹⁹ A. Szmyt, *op.cit.*, s. 255.

IV.

Nieco miejsca należy również poświęcić sytuacji, w której dojdzie do niezastosowania się Prezydenta RP do treści żądania przedstawienia uzasadnienia. W mojej ocenie Senat nie ma w takiej sytuacji kompetencji do odmówienia rozpatrzenia wniosku Prezydenta RP, tym bardziej, że nie występują regulacje prawne, które tworzą mechanizmy pozwalające na wymuszenie na wnioskodawcy przedstawienia takiego uzasadnienia. Co więcej Senat nadal zobligowany jest w ciągu 14 dni na zajęcie stanowiska przez wyrażenie zgody lub też jej braku. Natomiast w przypadku, gdyby Senat chciał dokonać jakichkolwiek zmian we wniosku głowy państwa, to nie pozostaje mu nic innego jak wystąpić z własnym wnioskiem referendalnym²⁰. Oczywiście zlekceważenie próśb marszałka Senatu przez Prezydenta RP może mieć znaczący wpływ na ewentualne stanowisko Senatu wobec wniosku głowy państwa²¹.

V.

Warto może jednak dać pod rozwagę rodzimemu ustawodawcy, czy Senat w ramach swoich konstytucyjnych zadań i kompetencji odpowiedzialny za zarządzanie referendum, jest organem właściwym do wyrażenia zgody na zarządzanie referendum. Czy dokonując oceny zasadności, prawnej dopuszczalności, również pod względem oceny konstytucyjności materii referendum, na które składają się tematy formułowanych pytań referendalnych, kieruje się tylko obiektywnymi, a nie subiektywnymi przesłankami. Może warto byłoby, wzorując się na unormowaniach konstytucyjnych Węgier, podjąć próbę zmiany przedmiotu referendum przez określenie go jako „spraw mieszczących się w kompetencjach organu państwowego”, w tym wypadku Senatu. Również można się pokusić o przyjęcie rozwiązania, mającego swoje zastosowanie na Łotwie, czy we Francji, gdzie wprowadzono enumeratywnie określony

²⁰ P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna...*, s. 155 i n.

²¹ P. Uziębło, *Zarządzenie referendum ogólnokrajowego przez Prezydenta RP (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Zagadnienia Prawa Konstytucyjnego. Polskie i zagraniczne rozwiązania ustrojowe. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Dariuszowi Góreckiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. K. Skotnicki, K. Skłodowski, A. Michalak, Łódź 2016, s. 444.

katalog spraw, które mogłyby stać się przedmiotem referendum, przez to eliminując możliwość poddania pod referendum jakichkolwiek innych ważnych spraw pojawiających się *ad hoc*. Ostatnim rozwiązaniem, które mogłoby również mieć zastosowanie w naszym państwie, jest określenie katalogu spraw, które będą stanowić wyłączenie spod przedmiotu głosowania. Tak przyjęte rozwiązanie ma swoje zastosowanie, np. w Estonii, Słowacji, czy Rosji, gdzie z przedmiotu głosowania wykluczone są, np. kwestie dotyczące podstawowych praw i wolności jednostki, budżetu państwa, podatków, zaciągania pożyczek, poboru do wojska, wprowadzenie stanów nadzwyczajnych, ich zakończenie, amnestii, czy ułaskawienia.

W obecnym stanie prawnym kontrola konstytucyjności, jak i legalności referendum dokonywana w płaszczyźnie formalnej nie jest kwestią dyskusyjną. Jednak problem jawi się w przypadku merytorycznej oceny dopuszczalności przedmiotu głosowania. Zapewnienie legalności procedury związanej z przeprowadzeniem referendum poprzez rozpatrywanie protestów wyborczych, ochronę przyznanego obywatelom prawa do referendum przez możliwość złożenia reklamacji na nieprawidłowości w spisie, skargi na odmowę nadania biegu inicjatywie referendalnej, to tylko przyznane obywatelom środki odwoławcze od niektórych decyzji i postanowień organów biorących udział w postępowaniu referendalnym. Są to jednak różne przejawy kontroli występującej w różnych stadiach procesu podejmowania decyzji przez obywateli – kontrola prewencyjna, jak również w momencie podjęcia decyzji – kontrola następcza. Kluczowe jednak jest, co w przypadku, gdy skutek referendum ma charakter wiążący, a parlament będzie zobligowany do przyjęcia ustawy, której treść będzie niezgodna z postanowieniami ustawy zasadniczej. Dlatego warto zastanowić się nad wprowadzeniem wstępnej kontroli konstytucyjności pytań referendalnych.

Z uwagi na fakt, że ocena konstytucyjności pytań referendalnych może wiązać się również z dokonywaniem interpretacji Konstytucji RP, a właściwym w tej kwestii jest Trybunał Konstytucyjny, może warto byłoby rozważyć rozszerzenie dotychczas obowiązujących właściwości sądu konstytucyjnego o dodatkowe kompetencje. Ponadto często inicjatywa referendalna, tak jak w przypadku ostatniego referendum, może przybrać charakter polityczny. Stąd ważne jest, aby ewentualne wątpliwości rozstrzygane były przez apolityczny i bezstronny organ, który powinien w tych kwestiach działać jako

„organ zaufania społecznego”. Kontrola ta mogłaby być dokonywana *a priori* przed wydaniem przez Prezydenta RP postanowienia o zarządzeniu referendum ogólnokrajowego, co skutkować by musiało złożeniem wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w celu zbadania konstytucyjności proponowanych pytań referendalnych. Przykładowo, gdyby przyjąć ten pogląd, to czy w obecnej sytuacji mającej miejsce w naszym państwie, sąd konstytucyjny nadal budzi zaufanie obywateli i jest w stanie zapewnić efektywne korzystanie z praw przyznanych wszystkim obywatelom oraz czuwać nad nienadużywaniem przyznanych uprawnień organom inicjującym, w tym przypadku Prezydentowi RP. Czy w ocenie zasadności i prawnej dopuszczalności sformułowanych pytań referendalnych sąd konstytucyjny będzie nadal kierować się zasadą bezstronności i apolityczności. Jeżeli tak, to można by przyjąć rozwiązanie, które cieszy się powodzeniem na Słowacji, gdzie to Prezydentowi przysługuje prawo zwrócenia się do sądu konstytucyjnego z wnioskiem o dokonanie oceny zaproponowanego pytania i stwierdzenie na tej podstawie zgodności zaproponowanego przedmiotu referendum z konstytucją i obowiązującym prawem²².

Obecnie w naszym państwie, to Sąd Najwyższy właściwy jest do sprawowania kontroli nad referendum, która dokonywana jest wyłącznie w aspekcie formalnym i mająca na celu wykrycie pewnych nieprawidłowości proceduralnych, które mogły mieć wpływ na wynik głosowania. Sąd Najwyższy nie bada jednak przedmiotu referendum czy treści decyzji podjętej w głosowaniu pod względem ich konstytucyjności i legalności. Jego zakres, zgodnie z art. 125, ogranicza się tylko do podejmowania uchwał w sprawie stwierdzenia ważności referendum ogólnokrajowego, po uprzednim ustaleniu prawidłowości przeprowadzenia głosowania, wyników głosowania w poszczególnych okręgach wyborczych oraz ustalenia wyników referendum, jako niezbędny element jego skuteczności²³. Kontrola, która ma tutaj swoje zastosowanie, dotyczy jedynie prawidłowości sporządzania spisów i rejestrów wyborców, przebiegu kampanii referendalnej oraz wykonywania inicjatywy referendalnej przez obywateli²⁴.

²² Zob. A. Rytel-Warzocho, *Referendum ogólnokrajowe...*, s. 295.

²³ Ibidem, s. 296.

²⁴ Szerzej: Ibidem, s. 296–297; idem, *Sądowa kontrola nad referendum ogólnokrajowym*, [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008.

W mojej ocenie warto byłoby rozważyć możliwość rozszerzenia właściwości Trybunału Konstytucyjnego do badania konstytucyjności uchwał Senatu dotyczących wyrażenia zgody na zarządzenie referendum, jak również zaskarżanie do Trybunału Konstytucyjnego postanowienia Prezydenta RP w sprawie zarządzenia referendum²⁵ czy możliwości zwrócenia się przez samego Prezydenta RP do sądu konstytucyjnego z wnioskiem o dokonanie oceny zaproponowanego pytania referendalnego pod względem zgodności z Konstytucją RP i obowiązującym ustawodawstwem zwykłym²⁶.

VI.

Pewne wątpliwości mogą się również nasuwać w przypadku kwestii sformułowania treści pytań referendalnych oraz określeniu terminu przeprowadzenia referendum, biorąc pod uwagę również ilość dni, w czasie których będzie trwać referendum. O ile w drugim przypadku zakres swobody Prezydenta jest wiele większy, to w pierwszym, rodzi się pytanie, po pierwsze, kto powinien sformułować ostateczną treść pytania referendalnego. Po drugie, czy pytanie zostało w sposób jasny i wyraźny sformułowane, nie budząc przy tym kontrowersji co do prostej odpowiedzi wśród wszystkich uprawnionych. Po trzecie, czy obywatel uprawniony do głosowania jest w stanie na podstawie pytania opowiedzieć się za jednym z proponowanych rozwiązań, aby odpowiedź brzmiała „tak” lub „nie”, jak również wziąć pełną odpowiedzialność za podjętą decyzję.

Obecnie cały ciężar właściwego ujęcia pytań spoczywa na Prezydencie, gdyż Senat nie ma możliwości modyfikacji treści pytań lub wariantów ujętych w postanowieniu Prezydenta²⁷. Z uwagi na fakt, że art. 125 Konstytucji

²⁵ Kwestię uznania się Trybunału Konstytucyjnego za niewłaściwy do badania konstytucyjności uchwał Sejmu dot. m.in. zarządzania referendum. Szerzej: A. Wyrozumska, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11.5.2005r., sygn. K 18/04 (zgodność Traktatu akcesyjnego z Konstytucją RP)*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 4, s. 230.

²⁶ W Polsce wprowadzenie kontroli konstytucyjności referendum było szeroko dyskutowane w ramach debaty nad projektem ustawy o referendum ostatecznie uchwalonej w 1995 r. Szerzej: J. Repel, *Trybunał Konstytucyjny a instytucja referendum*, [w:] *Studia nad prawem...*, s. 206 i n.; P. Winczorek, *Dyskusje konstytucyjne*, Warszawa 1996, s. 41.

²⁷ Ibidem, s. 153.

RP²⁸ zawiera stosowną normę konstytucyjną, staje się on podstawą prawną do postanowienia Prezydenta.

Z jeden strony, podmiot inicjujący, podmiot zarządzający, czy inny do tego uprawniony organ zarządzający, powinien mieć pełne prawo do wpływania na treść pytań, ale przecież nie ma gwarancji, że podmiot formułujący ostatecznie pytanie referendalne, sformułuje je jasno, precyzyjnie, nie sugerując przy tym odpowiedzi. Może dlatego trafnym rozwiązaniem byłoby powierzenie organowi państwa, najlepiej o charakterze apolitycznym, kompetencji sprawdzających pod względem redakcyjnym zaproponowanego pytania²⁹. Oczywiście należałoby przy tym mieć na uwadze zmiany typowo korekcyjne, stylistyczne, nie mające wpływu na zmianę sensu sformułowanego pytania.

W tym drugim przypadku, Prezydent musi brać pod uwagę taki termin, który umożliwi uregulowanie wszystkich kwestii zawartych w kalendarzu wyborczym³⁰, uwzględniając wszystkie czynności referendalnych określonych w ustawie (choćby najpóźniejszy termin na powołanie obwodowych komisji do spraw referendów – art. 13 ust. 1, informację o numerach i granicach obwodów głosowania, siedzibach obwodowych komisji do spraw referendów – art. 6 ust. 5) biorąc również pod uwagę czas, który będzie potrzebny Senatowi na wyrażenie zgody.

VII.

Ostatnim już problemem, który wzbudza wiele wątpliwości, a który częściowo rozwiązała praktyka ustrojowa, czyli częściowa zmiana postanowienie Prezydenta RP z 17 czerwca 2015 r.³¹, jest kwestia dopuszczenia zmiany postanowienia o zarządzeniu referendum, w tym również problem możliwości uchylecia takiego postanowienia. Zmiana ta dotyczyła wyłącznie modyfikacji kalendarza referendalnego. Związane to było ze zmianami w kodeksie

²⁸ Może być to uzupełnione właściwą regulacją ustawy o referendum. Por. P. Uziębło, *Zarządzenie referendum...*, s. 444.

²⁹ Szerzej: A. Rytel-Warzocha, *Referendum ogólnokrajowe...*, s. 263–265.

³⁰ Zob. kalendarz wyborczy dot. ostatniego referendum: http://referendum2015.pkw.gov.pl/kalendarz_wyborczy (08.12.2016).

³¹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 17 czerwca 2015 r. o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum (Dz.U. poz. 852).

wyborczym. W tym przypadku, co zasługuje na krytykę, zmianie postanowienia nie towarzyszyła zgoda Senatu na jej dokonanie. Jak słusznie zauważa Piotr Uziębło „każda modyfikacja treści postanowienia Prezydenta powinna zyskać akceptację Senatu, bez względu na kształt owej zmiany”³². Podkreśla również, że „Senat godzi się na treść postanowienia bez możliwości ingerencji w jego treść. Tym samym jakiegokolwiek jego nowelizacje, bez względu na to, czy dotyczą kwestii technicznych, wynikających ze zmiany przepisów ustawowych, czy też treści pytań czy wręcz zmiany terminu głosowania, powinny uzyskać akceptację izby drugiej”³³. W przypadku ewentualnego uzupełnienia postanowienia o dodatkowe pytania referendalne należałoby postąpić analogicznie. Warto by było jednak w tych przypadkach wziąć pod uwagę dostosowanie kalendarza referendalnego tak, by modyfikacja mogła być dokonana i ogłoszona jeszcze przed upływem pierwszego terminu wskazanego w kalendarzu referendalnym, względnie ustalać jednocześnie nowy kalendarz, a tym samym ustalać również inny termin przeprowadzenia referendum³⁴.

VII.

Reasumując, problematyka zarządzenia referendum przez Prezydenta, choć z pozoru nie budzi wątpliwości, to jednak rodzi liczne problemy praktyczne. Po pierwsze, co do przedmiotu referendum ogólnokrajowego, określonego jako „spraw o szczególnym znaczeniu dla państwa”. Po drugie, kwestii skali uznaniowości oceny zasadności i prawnej dopuszczalności zarządzenia referendum przez Senat, propozycji wprowadzenia wstępnej kontroli konstytucyjności pytań referendalnych, jak również regulacji dotyczącej powołania organu czuwającego nad prawidłowym sformułowaniem pytań referendalnych.

Mając na uwadze doświadczenia z zarządzenia takiego referendum w 2015 r., niestety należy stwierdzić, że obowiązujący kształt instytucji nie jest jednoznaczny i dość rozwinięty w swej konstrukcji ustrojowej. Z uwagi na liczne rozbieżności w dokonywanych ocenach przedstawicieli doktryny, warto poddać pod rozważę rodzimemu ustawodawcy próbę ujednolicenia oraz dookre-

³² P. Uziębło, *Zarządzenie referendum...*, s. 447.

³³ Ibidem.

³⁴ Por. Ibidem, s. 447; M. Jabłoński, *op.cit.*, s. 84 i n.

ślenia zaistniałych niejasności, aby w przyszłości ocenić kształt tej instytucji jako „dobrze zaprojektowany”. Dlatego też może warto zastanowić się nad potrzebą zmian w prawie, przede wszystkim w Konstytucji RP i w ustawie o referendum ogólnokrajowym, które mogłyby pozwolić na uniknięcie zaistniałych wątpliwości interpretacyjnych omawianej instytucji w przyszłości³⁵ i, aby instytucja ta stała się w pełni formą realizującą założone funkcje, a nie była tylko instrumentem walki politycznej rządzącej opozycji³⁶.

Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999.
- Demokracja bezpośrednia. Wymiar lokalny i globalny*, red. M. Marczevska-Rytko, A. K. Piasecki, Lublin 2010.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015.
- Garlicki L., *Uwagi do art. 125, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001.
- Grabowska S., *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009.
- Jabłoński M., *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001.
- Masternak-Kubiak A., Ławniczak A., *Republikańska forma państwa w ujęciu Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 8.
- Michalak B., A., Uziębło P., *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, 2010.
- Musiał-Karg M., *Referenda w państwach europejskich*, Toruń 2008.
- Orłowski W., *Zgodność z Konstytucją RP materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum (druk senacki nr 1054)*, [w:] *Opinie prawne w przedmiocie zgodności z Konstytucją RP materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu referendum (druk senacki nr 1054)*, „Opinie i Ekspertyzy” 2015, nr 239.
- Rachwał M., *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2010.

³⁵ Por. P. Uziębło, *Zarządzenie referendum...*, s. 448.

³⁶ Szerzej: D. Sieklucki, *Instytucje demokracji bezpośredniej w Polsce – głos obywateli czy instrument walki politycznej?*, [w:] *Demokracja w Polsce i w świecie*, red. S. Zyborowicz, Toruń 2009.

- Rachwał M., *Prawo do zarządzania referendum ogólnokrajowego w Polsce w latach 1992–2009. Przyjęte rozwiązania i proponowane zmiany*, [w:] *Prawo wyborcze i wyboru. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, red. A. Stelmach, Poznań 2010.
- Repel J., *Trybunał Konstytucyjny a instytucja referendum*, [w:] *Studia nad prawem konstytucyjnym*, red. J. Trzeciński, B. Banaszak, Wrocław 1997.
- Rytel-Warzocha A., *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2011.
- Rytel-Warzocha A., *Sądowa kontrola nad referendum ogólnokrajowym*, [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008.
- Sieklucki D., *Instytucje demokracji bezpośredniej w Polsce – głos obywateli czy instrument walki politycznej?*, [w:] *Demokracja w Polsce i w świecie*, red. S. Zyborowicz, Toruń 2009.
- Szmyt A., *Zgoda Senatu na referendum zarządzane przez Prezydenta*, [w:] *Studia nad prawem konstytucyjnym*, red. J. Trzeciński, B. Banaszak, *Acta Universitatis Wratislaviensis*, Prawo, t. 257, Wrocław 1997.
- Uziębło P., *Demokracja partycypacyjna*. Gdańsk 2009.
- Uziębło P., *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Warszawa 2006.
- Uziębło P., *Zarządzenie referendum ogólnokrajowego przez Prezydenta RP (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Zagadnienia Prawa Konstytucyjnego. Polskie i zagraniczne rozwiązania ustrojowe. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Dariuszowi Góreckiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. K. Skotnicki, K. Skłodowski, A. Michalak, Łódź 2016.
- Winczorek P., *Dyskusje konstytucyjne*, Warszawa 1996.
- Winczorek P., *Prawo, referendum, moralność*, „Rzeczpospolita” 1994, nr 232.
- Wyrozumska A., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11.5.2005r., sygn. K 18/04 (zgodność Traktatu akcesyjnego z Konstytucją RP)* „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 4.
- Zieliński E., Bokszczanin I., Zieliński J., *Referendum w Państwach Europy*, Warszawa 2003.
- Zieliński E., *Referendum w państwie demokratycznym*, [w:] *Referendum w Polsce współczesnej*, red. D. Waniek, M. T. Staszewski, Warszawa 1995.
- Zoll A., *Zgodność z Konstytucją RP materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP o zarządzaniu ogólnokrajowego referendum (druk senacki nr 1054)*, [w:] *Opinie prawne w przedmiocie zgodności z Konstytucją RP materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP o zarządzaniu referendum (druk senacki nr 1054)*, „Opinie i Ekspertyzy” 2015, nr 239.