Prof. dr hab. Marek Chmaj 18 maja 2015 r.

Dopuszczalność zarządzenia przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ogólnokrajowego Referendum w sprawie, m.in. jednomandatowych okręgów wyborczych, w trybie art. 125 Konstytucji

I. ŹRÓDŁA PRAWA

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

(2). Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 318).

II. DEFINICJE I SKRÓTY

DEFINICJE I SKRÓTY:

(1).	„Opiniujący”	prof. dr hab. Marek Chmaj
(2).	„Referendum”	ogólnokrajowe referendum, m.in. w sprawie jednomandatowych okręgów wyborczych, które ma być zarządzone przez Prezydenta RP za zgodą Senatu, zgodnie z informacją opublikowaną dnia 13 maja 2015 r. o skierowaniu przez Prezydenta RP do Senatu projektu postanowienia o zarządzeniu referendum, w trybie art. 125 Konstytucji;
(3).	„Konstytucja”	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku;
(4).	„Ustawa”	ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 318).

III. PRZEDMIOT OPINII

Przedmiotem niniejszej opinii prawnej jest ocena dopuszczalności zarządzenia przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ogólnokrajowego referendum w sprawie, m.in. jednomandatowych okręgów wyborczych, w trybie art. 125 Konstytucji.

IV. STAN FAKTYCZNY

Propozycja przeprowadzenia ogólnokrajowego Referendum została ogłoszona przez Prezydenta RP dnia 11 maja 2015 r. Według Prezydenta RP istotne do rozstrzygnięcia przez obywateli są trzy zagadnienia: wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu, utrzymanie dotychczasowego sposobu finansowania partii politycznych z budżetu państwa oraz wprowadzenie zasady ogólnej rozstrzygania wątpliwości co do wykładni przepisów prawa podatkowego na korzyść podatnika. Jak zaznaczył Prezydent RP Bronisław Komorowski, to obywatele powinni wypowiedzieć się, czy chcą głębokiej zmiany w zakresie wyborów do Sejmu.

Kolejnego dnia, zgodnie z wcześniejszymi zapowiedziami, Prezydent RP skierował do Sejmu prezydencki projekt nowelizacji Konstytucji, mający zlikwidować „barierę konstytucyjną", która uniemożliwia wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych. Projekt dotyczy zmiany art. 96 ust. 2 Konstytucji poprzez nadanie mu następującego brzmienia: „Wybory do Sejmu są powszechne, równe i bezpośrednie oraz odbywają się w głosowaniu tajnym". Nowelizacja ma polegać na usunięciu przymiotu „proporcjonalności" wyborów do Sejmu. Wybory do Sejmu zostałyby określone w Konstytucji jako wybory czteroprzymiotnikowe (powszechne, bezpośrednie, równe i przeprowadzane w głosowaniu tajnym). Jak wskazano w uzasadnieniu projektu, doświadczenia z przeprowadzonych już w Polsce wyborów w okręgach jednomandatowych, a także doświadczenia państw, w których wybory do parlamentu przeprowadzane są w okręgach jednomandatowych lub w systemie mieszanym, pozwolą ustawodawcy zwykłemu określić kształt przepisów regulujących wybory do Sejmu, zapewniając silniejsze związanie posłów z wyborcami, a także stabilność systemu politycznego państwa.

W dniu 13 maja 2015 r. opublikowano informację o przekazaniu przez Prezydenta RP do Senatu projektu postanowienia o zarządzeniu ogólnokrajowego Referendum. Podstawą przeprowadzenia planowanego przez Prezydenta RP ogólnokrajowego referendum, m.in. w sprawie jednomandatowych okręgów wyborczych, jest art. 125 Konstytucji. W razie wyrażenia zgody przez Senat, Referendum miałoby odbyć się dnia 6 września 2015 r.

W opinii publicznej wyrażonej, m.in. przez organizacje pozarządowe oraz niektórych konstytucjonalistów, przeprowadzenie Referendum ogólnokrajowego w trybie art. 125 Konstytucji w sprawie jednomandatowych okręgów wyborczych jest niedopuszczalne, z uwagi na fakt, że jego przedmiotem jest zmiana Konstytucji, a co za tym idzie, jedyny dopuszczalny tryb referendum w tej sprawie reguluje art. 235 ust. 6 Konstytucji. Projekt ustawy o zmianie Konstytucji został zaś złożony w przeddzień skierowania do Senatu projektu postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu w tej sprawie Referendum. Tryb zmiany Konstytucji został już rozpoczęty. W świetle powyższego, zarządzenie ogólnokrajowego Referendum w przedmiocie projektowanych, a nie dokonanych zmian w Konstytucji, w trybie art. 125 Konstytucji stanowiłoby delikt konstytucyjny, którego dokonanie powinno wiązać się z postawieniem Prezydenta RP przed Trybunałem Stanu.

V. ANALIZA PRAWNA

1. REFERENDUM OGÓLNOKRAJOWE W SPRAWACH O SZCZEGÓLNYM ZNACZENIU DLA PAŃSTWA

Na wstępie należy wyjaśnić, iż referendum, inaczej zwane głosowaniem ludowym, jest formą demokracji bezpośredniej polegającej na wypowiadaniu się przez wyborców w formie głosowania o będących przedmiotem tego głosowania sprawach państwa (za: L. Garlicki, *Komentarz do art. 125 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz,* pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2001, s. 1). W trybie referendum nie jest możliwe uchwalenie ustawy, gdyż jest to kompetencja zastrzeżona dla Sejmu i Senatu.

W sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa Konstytucja w art. 125 przewiduje możliwość przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego. Sprawa poddana pod referendum musi mieć szczególne znaczenie dla państwa, a co za tym idzie musi być istotna. Nie może to być zatem sprawa, której znaczenie odnosi się do ograniczonego kręgu podmiotów – pewnych grup, środowisk, ograniczonego terytorium kraju. Zawsze konieczny jest bezpośredni związek „sprawy" z interesami państwa jako całości (zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 125 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz,* pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2001, s. 5). Nie ma zaś

przeszkód, by w jednym referendum poddano pod rozstrzygnięcie kilka spraw, nawet jeśli nie są one ze sobą powiązane.

Referendum mają prawo zarządzić wyłącznie dwa organy państwa: Sejm lub Prezydent RP za zgodą Senatu. Sejm zarządza referendum bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, z kolei podobny wymóg większości dotyczy Senatu wyrażającego zgodę na zarządzenie referendum przez Prezydenta. Należy zaznaczyć, iż to Prezydent ustala pełną treść zarządzenia o przeprowadzeniu referendum, wyłącznie do niego należy więc dobór sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa, sformułowanie pytań oraz wskazanie daty, rolą Senatu jest zaś wyłącznie wyrażenie zgody, a więc podjęcie uchwały dopuszczającej lub odrzucającej przeprowadzenie referendum w ustalonym przez Prezydenta terminie i kształcie (L. Garlicki, *Komentarz do art. 125 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz,* pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2001, s. 8).

Należy pamiętać, iż przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu jest zakazane (art. 228 ust. 7 Konstytucji).

Zgodnie z art. 125 ust. 3 Konstytucji, jeżeli w referendum ogólnokrajowym wzięło udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, wynik referendum jest wiążący. Konstytucja zastrzega jednocześnie, iż ważność referendum stwierdza Sąd Najwyższy.

Zasady i tryb przeprowadzenia referendum określa ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym. Przeprowadzenia referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa dotyczy rozdział 8 Ustawy. Zgodnie z art. 64 Ustawy, Prezydent RP przekazuje Senatowi projekt postanowienia o zarządzeniu referendum, zawierający treść pytań lub wariantów rozwiązania w sprawie poddanej pod referendum, a także termin jego przeprowadzenia. Senat w terminie 14 dni od dnia przekazania projektu postanowienia podejmuje uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na zarządzenie referendum. Jak stanowi art. 65 ust. 1 Ustawy, postanowienie Prezydenta powinno zawierać m.in. wskazanie podstawy prawnej zarządzenia

referendum oraz treść pytań lub wariantów rozwiązania w sprawie poddanej pod referendum.

Jeżeli wynik referendum jest wiążący, właściwe organy państwowe mają obowiązek podjąć niezwłocznie czynności w celu realizacji jego wyniku zgodnie z jego rozstrzygnięciem przez wydanie aktów normatywnych bądź podjęcie innych decyzji, nie później jednak niż w terminie 60 dni od dnia ogłoszenia uchwały Sądu Najwyższego o ważności referendum w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (art. 67 Ustawy).

Drugi przypadek przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego, o którym mówi Konstytucja, dotyczy wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, na podstawie której Rzeczpospolita Polska przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach (art. 90 ust. 3 Konstytucji). Referendum, o którym mowa, jest odmianą referendum ogólnokrajowego uregulowanego w art. 125 Konstytucji i jest przeprowadzane w tym samym trybie.

2. REFERENDUM ZATWIERDZAJĄCE ZMIANĘ KONSTYTUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Konstytucja przewiduje możliwość przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego jeszcze w jednym przypadku. Przepis art. 235 ust. 6 Konstytucji przewiduje możliwość zażądania przez co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydenta Rzeczypospolitej, w terminie 45 dni od dnia uchwalenia ustawy o zmianie Konstytucji dotyczącej przepisów rozdziału I, II lub XII przez Senat, przeprowadzenia referendum zatwierdzającego. Z wnioskiem w tej sprawie ww. podmioty zwracają się do Marszałka Sejmu, który zarządza niezwłocznie przeprowadzenie referendum w ciągu 60 dni od dnia złożenia wniosku. Jak stanowi Konstytucja, zmiana Konstytucji zostaje przyjęta, jeżeli za tą zmianą opowiedziała się większość głosujących.

Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, nie ulega wątpliwości, iż: „(...) w intencji ustrojodawcy było ustanowienie instytucji referendum: a) konstytucyjnego, b)

przeprowadzanego w skali ogólnokrajowej, c) fakultatywnego, d) zatwierdzającego (ratyfikacyjnego). (...) Konstytucja RP nie daje żadnej podstawy (...) by w trybie referendum uchwalać jakiekolwiek ustawy zwykłe, ani też – ustawy o zmianie Konstytucji, jeśli nie dotyczą materii „zastrzeżonej". (...) Referendum konstytucyjne ma charakter zatwierdzający (ratyfikujący) ustawę o zmianie konstytucji." (W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 235 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz,* pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2001, s. 63).

Ustawa w rozdziale X reguluje zasady i tryb przeprowadzenia referendum, o którym mowa powyżej. Art. 77 ust. 2 Ustawy zastrzega, że wniosek do Marszałka Sejmu o przeprowadzenie referendum składa się w terminie 45 dni od dnia uchwalenia przez Senat ustawy o zmianie Konstytucji. Marszałek Sejmu niezwłocznie podejmuje postanowienie o zarządzeniu referendum i wyznacza datę jego przeprowadzenia na dzień wolny od pracy, przypadający w ciągu 60 dni od dnia złożenia wniosku.

Jak zastrzega art. 78 ust. 1 Ustawy, pytanie w referendum przeprowadzanym w trybie art. 235 ust. 6 Konstytucji rozpoczyna się od słów: „Czy jesteś za przyjęciem zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., dokonanej ustawą z dnia ... (tytuł ustawy)?"

Przyjęcie w referendum zmiany Konstytucji następuje wówczas, gdy opowiedziała się za nią większość głosujących. Marszałek Sejmu przedstawia Prezydentowi Rzeczypospolitej do podpisu ustawę o zmianie Konstytucji niezwłocznie po ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej uchwały Sądu Najwyższego o ważności referendum (art. 79 Ustawy).

3. DOPUSZCZALNOŚĆ ZARZĄDZENIA REFERENDUM W SPRAWIE JEDNOMANDATOWYCH OKRĘGÓW WYBORCZYCH

W świetle przepisów Konstytucji, dopuszczalność zarządzenia przez Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego Referendum nie powinna budzić wątpliwości. Sprawy wskazane w przekazanym do Senatu projekcie postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu Referendum, w szczególności sprawa wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych, niewątpliwie stanowią sprawy o szczególnym znaczeniu dla

państwa. Kwestie poddane pod Referendum dotyczą interesów wszystkich obywateli i całego państwa, nie są to kwestie dotyczące tylko pewnego zakresu terytorium RP, czy też ograniczonego kręgu obywateli czy też pewnych grup interesów. Sprawy ta są o tyle istotne, że dotyczą materii regulowanej w Konstytucji – sprawy wyborów oraz podatków.

Całkowicie bezzasadne jest stanowisko wskazujące na niedopuszczalność przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w trybie art. 125 Konstytucji w sprawie objętej regulacjami Konstytucji, o ile sprawa poddana pod głosowanie nie dotyczy uchwalonej zmiany rozdziałów I, II, III Konstytucji, a ponadto o tyle, o ile jest to sprawa o szczególnym znaczeniu dla państwa. Wówczas, właściwym do przeprowadzenia referendum trybem jest ten uregulowany w art. 125 Konstytucji, a nie w art. 235 ust. 6 Konstytucji.

Fakt uprzedniego skierowania do Sejmu projektu ustawy o zmianie Konstytucji w zakresie dotyczącym rozdziałów I, II lub XII, przed zarządzeniem referendum, nie będzie miał wpływu na konstytucyjność przeprowadzanego referendum, dopóki projektowana nowelizacja Konstytucji nie zostanie uchwalona przez Sejm, a następnie przez Senat. Należy pamiętać, iż referendum przewidziane w art. 235 ust. 6 Konstytucji jest referendum zatwierdzającym, czyli głosowaniem nad uchwaloną regulacją, a nie nad projektowaną. Każda projektowana regulacja, szczególnie istotna dla państwa i jego obywateli, w tym projektowana zmiana Konstytucji, może być poddana pod referendum ogólnokrajowe w trybie art. 125 Konstytucji. Pod referendum ogólnokrajowe w trybie art. 125 Konstytucji nie może być poddana uchwalona zmiana przepisów rozdziałów I, II lub XII Konstytucji.

Wobec braku spełnienia okoliczności wskazanych w hipotezie normy art. 235 ust. 6 Konstytucji, tj. wobec nieuchwalenia przez Sejm i następnie przez Senat ustawy o zmianie Konstytucji dotyczącej przepisów rozdziałów I, II lub XII w zakresie związanym z projektowanym Referendum nie może być mowy o naruszeniu Konstytucji. W zaistniałym stanie faktycznym propozycja przedstawiona przez Prezydenta RP nie ingeruje w żadnym zakresie w regulację art. 235 ust. 6 Konstytucji. Propozycja przeprowadzenia Referendum nie dotyczy okoliczności opisanych w powołanym przepisie Konstytucji. Referendum w zakresie jednomandatowych

okręgów wyborczych ma dotyczyć projektowanej regulacji, a nie uchwalonej zmiany Konstytucji.

Należy również zaznaczyć, iż ani projekt zmiany Konstytucji, ani przedmiot Referendum nie dotyczy przepisów rozdziałów I, II lub XII Konstytucji. Zarówno projektowana przez Prezydenta RP zmiana Konstytucji, jak też przedmiot Referendum dotyczą treści art. 96 ust. 2 Konstytucji, który został umieszczony w rozdziale IV Konstytucji.

Przedmiotem projektowanego Referendum ma być, m.in. udzielenie przez obywateli odpowiedzi na pytanie, czy opowiadają się za wprowadzeniem jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu. Przedmiotem Referendum nie będzie zaś pytanie: „Czy jesteś za przyjęciem zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., dokonanej ustawą z dnia x o zmianie Konstytucji, która nadała art. 96 ust. 2 Konstytucji następujące brzmienie: „Wybory do Sejmu są powszechne, równe i bezpośrednie oraz odbywają się w głosowaniu tajnym"?

Jak zastrzega się w doktrynie prawa konstytucyjnego, przedmiotem referendum zatwierdzającego (art. 235 ust. 6 Konstytucji) może być tylko ustawa już wcześniej uchwalona w identycznym brzmieniu – kolejno – przez Sejm i Senat. „Uczestnicy referendum wypowiadają się wyłącznie za lub przeciw zatwierdzeniu jej, nie mając możliwości wyrażenia jakichkolwiek innych opinii lub sugestii. (...) Twórcy konstytucji z 1997 r. nie przyjęli, jak widać, propozycji, by przedmiotem referendum czynić nie ustawę, lecz jej projekt, dopiero wolą uczestników głosowania ludowego transformowany w ustawę; inaczej mówiąc, by referendum miało charakter nie zatwierdzający, lecz rozstrzygający. (...) Twórcom konstytucji chodziło także o podkreślenie, że nie każda zmiana konstytucji, nawet dotycząca przepisów z rozdziałów I, II i XII, musi *ex definitione* być „sprawą o szczególnym znaczeniu dla państwa" (art. 125 ust. 1) i tym samym stanowić potencjalną przesłankę przeprowadzenia „normalnego" referendum ogólnokrajowego." (W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 235 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz,* pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2001, s. 64).
Należy pamiętać, iż wynik referendum jest wiążący, jeżeli w referendum ogólnokrajowym wzięło udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania.

Jeżeli wynik Referendum będzie wiążący, to w zależności od jego rozstrzygnięcia, posłowie i senatorowie będą zobowiązani do uchwalenia lub odrzucenia projektowanej zmiany Konstytucji. W tym kontekście należy pamiętać, iż Referendum powinno odbyć się przed uchwaleniem prezydenckiego projektu ustawy o zmianie Konstytucji przez Sejm i Senat. Rozstrzygnięcie Referendum będzie miało bowiem istotny wpływ na obowiązek Izb: uchwalenia lub odrzucenia projektu nowelizacji.

VI. KONKLUZJE

1. **Nie ma konstytucyjnych podstaw do kwestionowania zarządzenia przez Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego referendum ogólnokrajowego w trybie art. 125 Konstytucji, m.in. w sprawie wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych.**

2. **Sprawy wskazane w projekcie postanowienia o zarządzeniu referendum przekazanym do Senatu, w szczególności sprawa jednomandatowych okręgów wyborczych, niewątpliwie stanowią sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa.**

3. **Referendum, o którym mowa w art. 235 ust. 6 Konstytucji, dotyczy zatwierdzenia uchwalonej przez Sejm i Senat zmiany przepisów rozdziałów I, II lub XII Konstytucji. Tryb wskazany w art. 235 ust. 6 Konstytucji nie ma zastosowania w przedmiotowych okolicznościach. Zarówno projektowana przez Prezydenta RP zmiana Konstytucji, jak też przedmiot proponowanego Referendum dotyczą treści art. 96 ust. 2 Konstytucji, który został umieszczony w rozdziale IV Konstytucji. Ponadto, referendum w sprawie jednomandatowych okręgów wyborczych ma dotyczyć projektowanej regulacji, a nie uchwalonej zmiany Konstytucji.**

4. **Jeżeli wynik referendum będzie wiążący, to w zależności od jego rozstrzygnięcia, Sejm będzie zobowiązany do uchwalenia lub odrzucenia projektowanej zmiany Konstytucji. Z tego względu, referendum powinno odbyć się przed uchwaleniem prezydenckiego projektu ustawy o zmianie Konstytucji przez Sejm.**