



KANCELARIA SENATU
BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI

Projekt postanowienia
Prezydenta RP o zarządzeniu
ogólnokrajowego referendum
– opinie prawne

OPINIE
EKSPERTYZY

OE-234

MAJ 2015

BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI
Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych

**Projekt postanowienia
Prezydenta RP o zarządzeniu
ogólnokrajowego referendum
– opinie prawne**

**OPINIE
EKSPERTYZY**

OE-234

Kancelaria Senatu
Maj 2015

Materiał przygotowany przez Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych
Biura Analiz i Dokumentacji.

Biuro Analiz i Dokumentacji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone
przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.

Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.

Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu
dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy
z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych
(Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.)
i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych.

W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego
zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2015

Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska – tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl

Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel. 22 694 90 53,
e-mail: Ewa.Nawrocka@senat.gov.pl

Wicedyrektor – Romuald Łanczkowski – tel. 22 694 95 32
e-mail: Romuald.Lanczkowski@senat.gov.pl

Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 22 694 92 04, fax 22 694 94 28
Redaktor prowadzący – Robert Stawicki

Opracowanie graficzno-techniczne, druk i oprawa
Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

**Opinia prawna na temat zgodności z Konstytucją
materii pytań zawartych w projekcie postanowienia
Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o zarządzeniu
krajowego referendum (druk senacki nr 899)
– w szczególności pytania dotyczące
jednomandatowych okręgów wyborczych
z odniesieniem się do bieżących głosów
konstytucjonalistów w tej kwestii**

W dniu 13 maja 2015 r. Prezydent RP przesłał do Marszałka Senatu projekt postanowienia o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum zawierający treść pytań i termin referendum. Prezydent zwrócił się o wyrażenie przez Senat zgody na zarządzenie tego referendum na podstawie art. 125 Konstytucji RP.

Jedno z pytań – czy obywatel jest za wprowadzeniem jednomandatowych okręgów wyborczych (dalej JOW-y) w wyborach do Sejmu RP – dotyczy bezpośrednio materii konstytucyjnej objętej zakresem art. 96 Konstytucji (zasada proporcjonalności wyborów do Sejmu). Dwa pozostałe pytania – w sprawach podatkowych i finansowania partii politycznych – dotyczą materii ustawowej.

Dzień przed opiniowanym projektem postanowienia o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum Prezydent wystąpił z inicjatywą zmiany Konstytucji. Kancelaria Prezydenta wydała w tej sprawie komunikat zawierający następującą informację: „Likwidacja bariery prawnej, uniemożliwiającej wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu – zakłada prezydencki projekt nowelizacji konstytucji. Prezydent RP Bronisław Komorowski podpisał projekt, kierując go do Sejmu”¹. Wydarzenie to ma istotne znaczenie dla opiniowanej sprawy.

Z uzasadnienia projektu opiniowanego postanowienia wynika, że „celem referendum [...] jest umożliwienie obywatelom wyrażenia swoich preferencji w sprawach problemowych o istotnym znaczeniu dla państwa”. Tak określony cel różni się od sformułowanego ustnie przez Prezydenta: „Chodzi o to, by obywatele rozstrzygnęli kilka istotnych kwestii, które nie mogą doczekać się rozstrzygnięcia od dłuższego czasu”². Różnica ta jest istotna zważywszy na treść pytań referendalnych determinujących sam charakter referendum.

Projekt postanowienia zawiera pytania, z których treści nie wynika jednoznacznie, czy dotyczą one przyszłych regulacji prawnych, których zainicjowanie Prezydent planuje, czy też rozstrzygnięcia zagadnień już regulowanych w aktach prawnych znajdujących się w postępowaniu legislacyjnym bądź zatwierdzenia już przyjętych norm. Z wypowiedzi Prezydenta można by wnosić, że referendum ma odnosić się do norm procedowanych lub już przyjętych, gdyż tylko w takim przypadku można mówić o rozstrzygnięciu przez obywateli poddanych

¹ <http://www.prezydent.pl/prawo/ustawy/zgloszone/art,31,projekt-nowelizacji-konstytucji-ws-jow-ow.html>

² <http://m.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,3254,zamierzam-zarzadzic-ogolnopolskie-referendum.html>

pod rozważę kwestii. W takim przypadku mogłyby to być jedynie kwestie uregulowane w aktach podkonstytucyjnych, co wynika z art. 235 Konstytucji. Tym samym nie wchodzi w grę rozstrzygnięcie dotyczące jednomandatowych okręgów wyborczych, gdyż ono wymaga zmiany Konstytucji RP i uchylecia zasady proporcjonalności w wyborach sejmowych. Jak słusznie zauważają w tym kontekście niektórzy konstytucjoniści (np. M. Wiszowaty³) „jeszcze [...] nie zmieniono konstytucji, więc nie można pytać się w plebiscycie o okręgi jednomandatowe, które z ustawą zasadniczą zgodne nie są”.

Jeżeli jednak Prezydentowi chodzi jedynie o wyrażenie preferencji przez obywateli, to pytania mogą odnosić się do kwestii jeszcze nieuregulowanych prawnie, które dopiero staną się przedmiotem regulacji prawnej po przeprowadzeniu referendum, gdy da ono pozytywny wynik i będzie miało wiążący charakter. Wówczas na odpowiednich organach państwowych ciążyć będzie obowiązek zainicjowania procedury zmierzającej do uchwalenia aktu prawnego realizującego wolę suwerena.

W nauce prawa konstytucyjnego powszechnie aprobowany jest pogląd, że referendum przeprowadzone w trybie art. 125 Konstytucji może dotyczyć przyszłych ustaw i przesądzać o ich treści. L. Garlicki stwierdził: „Zawsze «rozstrzygnięcie» referendum ogólnokrajowego musi więc zostać przełożone na język ustaw lub innych aktów podejmowanych przez organy państwowe”⁴. W tym ujęciu materia pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta o zarządzeniu krajowego referendum jest zgodna z Konstytucją, tylko jeżeli miałaby dotyczyć przyszłych aktów nie „przełożonych” na gotowe już projekty ustaw znajdujące się choćby we wstępnej fazie procesu legislacyjnego.

Wynik referendum projektowanego przez Prezydenta na dzień 6 września 2015 r. nie zastępowałby uchwalenia jakiegokolwiek ustawy. Rozwiązania takiego nie można wywieść – dla pytań o treści zaproponowanej przez Prezydenta – z procedury referendalnej określonej w art. 125 Konstytucji. Tym bardziej nie da się uznać możliwości zatwierdzenia w drodze referendum zarządzonego na podstawie art. 125 Konstytucji ustawy o zmianie Konstytucji (art. 235 ust. 6). W referendum zainicjowanym na podstawie projektowanego postanowienia Prezydenta ogół uprawnionych obywateli, wyrażając swoją wolę, nie dokonuje akceptacji (lub negacji) końcowego wyniku postępowania legislacyjnego. Wyrażenie przez nich woli nie wywołuje więc wiążących skutków w sferze prawa. Całe referendum ma charakter konsultacyjny, opiniodawczy.

W nauce prawa powszechne jest stanowisko głoszące, że przedmiotem referendum przeprowadzonego w trybie art. 125 Konstytucji nie może być uchwalenie ustawy, gdyż tego należy dokonać w procedurze parlamentarnej⁵. Analogiczne zasady mają zastosowanie do ustawy o zmianie Konstytucji. Podkreślenia wymaga, że żaden przepis Konstytucji nie wyłącza z zakresu spraw o szczególnym znaczeniu dla państwa, które dopiero mogą stać się przedmiotem regulacji, spraw odnoszących się bezpośrednio do materii konstytucyjnych. Artykuł 235 Konstytucji z jednej strony w ust. 6 wyklucza jedynie to, aby referendum ratyfikacyjne odbyło się na podstawie art. 125 Konstytucji, z drugiej zaś w ust. 1 określa podmioty wyłącznie uprawnione do przedłożenia projektu ustawy o zmianie Konstytucji. Wśród tych podmiotów jest też Prezydent RP, który może zarządzić referendum w myśl art. 125 ust. 2 Konstytucji. Gdyby zdecydował się na zarządzenie referendum, aby poznać stanowisko suwerena w sprawie o tak szczególnym znaczeniu dla państwa, że aż musiałyby

³ <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/871294,senat-powinien-odrzucic-wniosek-o-referendum-w-sprawie-jow-ow.html>

⁴ L. Garlicki, omówienie art. 125, s. 13, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999 (wyd. ciągłe).

⁵ Por. np. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej komentarz*, Kraków 1999, s. 129

ona pociągnąć za sobą zmianę Konstytucji, to trudno wskazać względy prawne w państwie demokratycznym, które mogłyby uzasadniać zaniechanie tego zamiaru. Brak jest ku temu podstawy w Konstytucji, której art. 235 ust. 6 dotyczy już zmiany Konstytucji uchwalonej w postępowaniu parlamentarnym, a nie wcześniejszych stadiów tego postępowania. Nie można więc przyznać racji stanowisku A. Ziółkowskiej i M. Gerwina głoszącemu, że „W konstytucji przedstawiony jest tryb jej zmiany (w art. 235) i nie przewiduje się w nim możliwości wprowadzania zmian będących pochodną referendum ogólnokrajowego. Oznacza to, że dla przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w sprawie JOW-ów brakuje podstawy prawnej. Nie można także przeprowadzić referendum opiniodawczego (niewiążącego) w tej sprawie, gdyż ani konstytucja, ani ustawa o referendum ogólnokrajowym takiego nie przewiduje”⁶.

Generalnie rzecz biorąc w referendum zarządzonym na podstawie art. 125 nawet nie musi chodzić jeszcze o stadium postępowania legislacyjnego, ale o fazę przedwstępną, inicjacyjną, nieobjętą w ogóle regulacją prawną. W tej fazie przedmiotem referendum nie musiałyby być już dojrzała, sformułowana inicjatywa ustawodawcza, ale rozstrzygnięcie kierunkowe, w którym suweren wyznaczałby swoim przedstawicielom kierunek ich pracy. Referendum takie jednak samo nie rozpoczynałoby w sensie prawnym postępowania zmierzającego do zmiany Konstytucji, ani tym bardziej nie byłoby równoznaczne z inicjatywą ustawodawczą w zakresie zmiany Konstytucji. Nie byłoby też równoznaczne z inicjatywą ustawodawczą w zakresie uchwalenia lub zmiany konkretnych ustaw.

W tej sytuacji inicjatywa zmiany Konstytucji powinna nastąpić po wyrażeniu preferencji przez obywateli w referendum. Nie przed – i to obojętnie, czy po zarządzeniu referendum, czy przed jego zarządzaniem. Na ten aspekt w odniesieniu do opiniowanego przypadku zwraca słusznie uwagę R. Piotrowski⁷ podkreślając, że Prezydent nie czekając na wyniki referendum wystąpił z inicjatywą zmiany Konstytucji w sprawach, których dotyczyć ma referendum: „Inicjatywa zmiany konstytucji jest już wykonana. [...] Ponieważ to postępowanie nie przewiduje referendum, można powiedzieć, że referendum, gdyby je zarządzić, odbyłoby się z naruszeniem konstytucji [...] ewentualnie będzie można je przeprowadzić już po zmianie konstytucji”. Na podobnym stanowisku stoi P. Uziębło – stwierdzając, że proponowane przez Prezydenta „referendum będzie niezgodne z konstytucją. Do wprowadzenia JOW-ów w wyborach do Sejmu niezbędna jest bowiem zmiana konstytucji, a taka dotąd nie miała miejsca. Referendum w sprawie JOW-ów będzie więc dotyczyło problematyki zmiany konstytucji. Tryb takiej zmiany uregulowany jest w artykule 235 Konstytucji. Krąg podmiotów, które mogą inicjować procedurę zmiany konstytucji, został w nim zawężony (w stosunku do inicjatywy ustawodawczej) do Prezydenta, grupy co najmniej 92 posłów oraz Senatu jako całości. Nie ma mowy o inicjowaniu tej procedury poprzez referendum. Możliwe jest jedynie przeprowadzenie referendum zatwierdzającego zmiany w rozdziałach I, II i XII, po wcześniejszym przyjęciu ich przez Sejm. Jeśli spojrzymy na to, co pisali przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego w komentarzach czy w opracowaniach dotyczących referendum (np. Mariusz Jabłoński czy Wojciech Sokolewicz), to pogląd na tę kwestię jest w zasadzie jednoznaczny – nie ma możliwości przeprowadzenia częściowego referendum poprzedzającego procedurę zmiany w konstytucji. Z jedynym wyjątkiem [...] Jest możliwość przeprowadzenia referendum, które zobowiązałoby na przykład prezydenta do wniesienia projektu zmiany konstytucji w określonym kierunku. Ale tylko i wyłącznie do wniesienia projektu. Tutaj jednak, skoro pan prezydent

⁶ Cyt. za: http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,17910224,Piotrowski__Referendum_ws__JOW_będzie_niezgodne_z.html

⁷ http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,17910224,Piotrowski__Referendum_ws__JOW_będzie_niezgodne_z.html

taki projekt dopiero co złożył, referendum w tej sprawie jest zupełnie niepotrzebne. Natomiast obchodzenie procedury zmiany konstytucji poprzez referendum, które w tym przypadku nie może być przeprowadzone, jest próbą naruszenia porządku konstytucyjnego”⁸.

Jeżeli doszłoby do zmiany Konstytucji zainspirowanej wynikami referendum zarządzonego w trybie art. 125 to nic nie stoi na przeszkodzie, by po raz kolejny zwrócić się do suwerena o jej ratyfikację – tym razem w trybie art. 235 ust. 6 Konstytucji RP. W ten sposób suweren nie tylko zainspirowałby zmianę Konstytucji, ale też sprawdziłby, czy inicjatywa ustawodawcza, z którą wystąpił organ zobowiązany do tego wynikami referendum zarządzonego w trybie art. 125, i ostateczny efekt całego postępowania są zgodne z jego wolą.

W sytuacji powstałej po wystąpieniu przez Prezydenta z inicjatywą ustawodawczą mającą na celu uchwalenie ustawy o zmianie konstytucji obejmującej materię jednego z pytań referendalnych przeprowadzenie referendum w tej części traci sens, gdyż całe referendum miało mieć charakter konsultacyjny, a w tym przypadku konsultacje są niepotrzebne lub pozorne. Prezydent już zajął stanowisko, co implikuje wygaśnięcie kompetencji określonej w art. 125 Konstytucji. Nie dostrzegają tego ci, którzy uznając referendum w sprawie JOW-ów za zgodne z Konstytucją argumentują to tym, że „sięgnięcie do woli narodu nigdy nie jest niekonstytucyjne”⁹.

Krótko mówiąc Prezydent nie może zarządzić referendum w sprawie JOW-ów w trybie art. 125 Konstytucji. Dla zarządzenia takiego referendum po wystąpieniu przez Prezydenta z inicjatywą ustawodawczą mającą na celu uchwalenie ustawy o zmianie konstytucji brak jest w Konstytucji normy kompetencyjnej. Należy tu podkreślić, że Konstytucja powinna precyzyjnie wskazywać podmioty, którym przyznaje określone kompetencje i w demokratycznym państwie prawnym nie do pomyślenia jest uzurpowanie sobie kompetencji przez jakikolwiek organ władzy publicznej. Kompetencji organu nie można domniemywać i to nawet, gdyby konkretne działanie było wskazane ze względu na ochronę wartości konstytucyjnych¹⁰.

Konkluzja:

1. W sytuacji, gdy Prezydent RP wystąpił z inicjatywą uchwalenia ustawy o zmianie Konstytucji dotyczącej art. 96 Konstytucji (zasada proporcjonalności wyborów do Sejmu), a więc dotyczącej bezpośrednio materii objętej zakresem pytania referendalnego mającego dać odpowiedź, czy obywatele opowiadają się za wprowadzeniem jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu RP, niezgodne z Konstytucją jest zarządzenie referendum zawierającego to pytanie. Konstytucja nie przewiduje w art. 125 referendum w sprawie projektu ustawy dotyczącego zmiany Konstytucji.

2. Dwa pozostałe pytania – w sprawach podatkowych i finansowania partii politycznych – dotyczą materii ustawowej i referendum przeprowadzone w trybie art. 125 Konstytucji może przesądzać o treści przyszłych inicjatyw ustawodawczych.

⁸ <http://www.krytykapolityczna.pl/artykuly/opinie/20150513/uzieblo-referendum-w-sprawie-jow-ow-bedzie-niezgodne-z-konstytucja>

⁹ Takie stanowisko zajmują A. Bałaban i M. Chmaj – za: K. Wardacki, Czy Komorowski naruszy konstytucję, „Rzeczpospolita” z 15 maja 2015 r., s. A4.

¹⁰ Uchwałą TK z 10.5.1994 r., W 7/94, OTK 1994, Nr 1, poz. 23, s. 204 i nast.

Prof. dr hab. Marek Chmaj

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 zarządzane 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 zarządzaniu 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 rozstrzygnięcia 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 zwykle 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 zarządzaniu 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 miałyby 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 zarządzaniu w tej sprawie Referendum. Tryb zmiany Konstytucji został już rozpoczęty. W świetle powyższego, zarządzanie 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 wypowiedzaniu 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 zarządzanie 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 zarządzaniu 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 zarządzanie 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 jakiegokolwiek 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 te 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 zarządzaniem 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 na-

leży 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 Izby: 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.

prof. nadzw. dr hab. Wojciech Orłowski,
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

**Opinia prawna na temat zgodności z Konstytucją
materii pytań zawartych w projekcie postanowienia
Prezydenta RP o zarządzeniu krajowego referendum
(druk senacki nr 899),
w szczególności pytania dotyczącego
jednomandatowych okręgów wyborczych
z odniesieniem się do bieżących
głosów konstytucjonalistów w tej kwestii**

I

11 maja br. Prezydent RP Bronisław Komorowski podczas konferencji prasowej zapowiedział skierowanie do Senatu RP wniosku o wyrażenie zgody na zarządzenie referendum ogólnokrajowego. Zapewnił ponadto, że „idea ordynacji większościowej jest mu bliska od dawna”. Głowa państwa stwierdziła, że *jednomandatowe okręgi wyborcze były zawsze przez nią wspierane i jest pewna, że „przy mobilizacji opinii publicznej ta zmiana w systemie może być wprowadzona stosunkowo szybko”*. Prezydent RP poinformował jednocześnie, że składa projekt zmian w Konstytucji, który otworzy drogę do wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych (dalej JOW)¹.

Stosownie do tych zapowiedzi Prezydent RP 13 maja 2015 r. przekazał do Marszałka Senatu projekt postanowienia o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum zawierający treść pytań oraz termin jego przeprowadzenia z prośbą o wyrażenie przez Senat zgody na przeprowadzenie referendum (druk senacki nr 899), a także skierował do Marszałka Sejmu 12 maja br. projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP². W uzasadnieniu do tego projektu ustawy wnioskodawca stwierdził, że projektowana zmiana Konstytucji stanowi podstawę prawną określenia systemu wyborczego w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w ustawie. Zauważył ponadto, że w przypadku przyjęcia proponowanej regulacji możliwe będzie „wprowadzenie systemu większościowego, mieszanego bądź opartego na zasadzie proporcjonalności w zmiennej formie”.

Przytoczenie powyższych faktów świadczy, iż intencją Prezydenta w związku z zarządzeniem referendum była chęć „mobilizacji opinii publicznej” i wyrażenia bezpośredniego stanowiska suwerena, nie zaś wyręczenie Sejmu i Senatu w realizacji funkcji ustrojodawczej.

¹ Prezydent gotowy nawet zmienić Konstytucję. „Ogłoszę referendum w sprawie JOW”, <http://wiadomosci.dziennik.pl/wybory-prezydenckie/artykuly/490082,prezydent-chce-referendum-w-sprawie-okregow-jednomandatowych.html> [dostęp: 19 maja 2015 r.].

² [http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/Projekty/7-020-1326-2015/\\$file/7-020-1326-2015.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/Projekty/7-020-1326-2015/$file/7-020-1326-2015.pdf) [dostęp: 19 maja 2015 r.].

II

Wyrażenie opinii w przedmiotowej sprawie wymaga dokonania analizy znaczenia art. 125 i 235 Konstytucji. Pierwszy z przywoływanych przepisów stanowi, iż „w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa może być przeprowadzone referendum ogólnokrajowe”. Referendum takie ma prawo zarządzić Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów lub Prezydent Rzeczypospolitej za zgodą Senatu wyrażoną bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

Kluczowe dla oceny propozycji Prezydenta przez Senat jest wyjaśnienie znaczenia określenia „w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa”. W doktrynie przeważa pogląd, że określenie to należy interpretować restrykcyjnie, tzn. jako zakaz przeprowadzania referendum w sprawach, które owego „szczególnego znaczenia” są pozbawione. Ponadto, szczególne znaczenie musi odnosić się do „Państwa”, przedmiotem referendum nie może być więc sprawa ograniczona do pewnych tylko środowisk, grup czy terytoriów, zawsze konieczny jest bezpośredni związek z interesami państwa jako pewnej całości³.

Ocena „szczególnego znaczenia” sprawy poddawanej pod referendum zależy od podmiotu zarządzającego jego przeprowadzenie, a więc nie jest możliwe formułowanie tej oceny przez organy zewnętrzne na podstawie bardziej zobiektywizowanych kryteriów⁴.

Projekt postanowienia Prezydenta RP przekazywany jest do Senatu w celu uzyskania jego zgody na przeprowadzenie wskazanego w nim wniosku. Projekt taki musi zawierać treść proponowanych pytań lub wariantów rozwiązania w sprawie poddanej pod referendum oraz termin jego przeprowadzenia, a także kalendarz czynności związanych z jego przeprowadzeniem.

Senat nie może ingerować w treść proponowanych przez Prezydenta pytań. Rola Senatu ogranicza się wyłącznie do zatwierdzenia bądź odmowy zatwierdzenia projektu postanowienia⁵. Nie dotyczy to jednak oceny przez Senat strony formalnej przedłożenia Prezydenta. Zgodnie z procedurą obowiązującą w drugiej izbie niezbędnym elementem projektu postanowienia o zarządzeniu referendum jest jego uzasadnienie. Stosownie do art. 87 Regulaminu Senatu Marszałek 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 oraz przedstawienie oczekiwanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych rozwiązań sprawy poddanej pod referendum. Skłania to do wniosku, że udzielenie przez Senat zgody na zarządzenie referendum stanowi *de facto* formę kontroli nad zasadnością i prawną dopuszczalnością zarządzenia referendum.

W uzasadnieniu do projektu postanowienia o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum w omawianej sprawie Prezydent wskazał, że celem referendum „jest umożliwienie obywatelom wyrażenia swoich preferencji w sprawach problemowych o istotnym znaczeniu dla państwa, takich jak kształt systemu wyborczego, funkcjonowanie partii politycznych oraz ochrona interesu jednostki w procesie stanowienia i stosowania prawa podatkowego”.

Wnioskodawca zauważył ponadto, że ustanowienie przez Konstytucję zasady proporcjonalności wyborów do Sejmu wyklucza możliwość ich przeprowadzenia w taki sposób, aby mandaty lub ich część były rozdzielane w okręgach jednomandatowych. Zasada proporcjonalności wyborów do Sejmu, podobnie jak inne zasady wyborcze (powszechności, równości, bez-

³ L. Garlicki, Art. 125, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000.

⁴ Ibidem.

⁵ Zob. A. Szmyt, *Zgoda Senatu na referendum zarządzane przez Prezydenta*, [w:] *Studia nad prawem konstytucyjnym*, red. J. Trzcíński, B. Banaszak, Wrocław 1997, s. 251–252; P. Uziębło, *Nowe regulacje prawne dotyczące referendum ogólnokrajowego w Polsce (wybrane zagadnienia)*, bmw. 2003, s. 7.

pośredniości, głosowania tajnego), ma charakter integralny, tzn. obejmuje wszystkie mandaty poselskie i całość aktu polegającego na ich rozdziale.

Odstąpienie od tej zasady – zdaniem Prezydenta – „wymaga zmiany Konstytucji”. Rozwiązanie przewidziane w projekcie Konstytucji, z jakim wystąpił do Sejmu Prezydent, „stworzy podstawę prawną określenia nowego systemu wyborczego do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej”. Zdaniem głowy państwa prawo wyborcze, aby było skuteczne, musi być zrozumiałe, akceptowane społecznie i szanujące podmiotowość wyborcy. Powinno także sprzyjać wysokiej frekwencji oraz odpowiedniej reprezentacji poglądów politycznych obywateli”.

III

W mojej ocenie wszystkie propozycje pytań referendalnych zasługują na określenie ich jako „sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa” i mieszczą się w granicach dyspozycji art. 125 ust. 1 Konstytucji.

Doniosłe politycznie i społecznie jest nie tylko pytanie o jednomandatowe okręgi wyborcze, ale również pytanie o to, czy „jest Pani/Pan za utrzymaniem dotychczasowego sposobu finansowania partii politycznych z budżetu państwa?”. Wbrew jednak spotykanym opiniom uważam, że pozytywna odpowiedź na to pytanie nie musi prowadzić do rezygnacji z finansowania partii politycznych z budżetu państwa, a jedynie stać się przesłanką reform w tej mierze. W publicznych wypowiedziach pojawia się także zarzut, że pytanie o to, „czy jest Pani/Pan za wprowadzeniem zasady ogólnej rozstrzygnięcia wątpliwości co do wykładni przepisów prawa podatkowego na korzyść podatnika?”, nie zasługuje na rozstrzygnięcie w drodze referendum. Nie podzielam tego stanowiska.

Skierowany w grudniu 2014 r. przez Prezydenta projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3018) jest projektem o szczególnej dla Państwa i obywateli doniosłości. Proponowane w projekcie zmiany są niezwykle istotne z punktu widzenia procesu wykładni prawa oraz systemu poboru podatków. Uchwalenie przez Sejm i Senat stosownego projektu może wywrzeć istotny wpływ nie tylko na cały system podatkowy, ale i w pewnym sensie na działalność sądownictwa administracyjnego, powodując szczególnie istotne skutki prawne, społeczne i gospodarcze.

Wpływ taki może mieć zwłaszcza wprowadzenie art. 2a do ordynacji podatkowej – zawierającej zasadę stanowiącą konsekwencję pozytywnej odpowiedzi na trzecie pytanie, popularnie określanej paremią „*in dubio pro tributario*”. Skutki wprowadzenia tej zasady do polskiego systemu podatkowego oraz jej faktyczne znaczenie są niejednoznacznie oceniane przez doktrynę⁶.

Stąd też o ile zatem dwa pierwsze pytania referendalne nie budzą zastrzeżeń co do ich precyzyjności, to pytanie trzecie, może w tym zakresie budzić określone wątpliwości.

IV

Pytanie referendalne dotyczące wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych, jest niewątpliwie kwestią o największej wadze ustrojowej i wymaga szerszego omówienia.

Dopuszczalność zarządzania referendum ogólnokrajowego w sprawie jednomandatowych okręgów wyborczych była już przedmiotem wcześniejszej praktyki ustrojowej i rozważań

⁶ Por. *Opinia Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów z 13 marca 2015 r. o projekcie stanowiska Rządu wobec prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw*; T. Dębowska-Romanowska, *Opinia na temat przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw* (druk nr 3018).

doktryny. Miało to miejsce przy okazji wniosku obywatelskiego „w sprawie zmian w ustroju politycznym Rzeczypospolitej Polskiej” (popieranego przez Platformę Obywatelską) w 2005 r.⁷. Wniosek ten zawierał obok propozycji wyborów posłów w okręgach jednomandatowych postulat zmniejszenia liczby posłów o połowę, likwidacji Senatu oraz zniesienia instytucji immunitetu parlamentarnego.

Dodać należy, że wyrażone wówczas i obecne opinie konstytucjonalistów są podzielone. Część z nich z różnych powodów kwestionuje możliwość zarządzenia referendum w sprawie materii uregulowanej w ustawie zasadniczej.

W szczególności przeciwnicy możliwości zarządzenia referendum w tej sprawie podnoszą, że do wprowadzenia JOW-ów w wyborach do Sejmu niezbędna jest zmiana Konstytucji, a taka dotąd nie miała miejsca – referendum w sprawie JOW-ów będzie dotyczyło problematyki zmiany Konstytucji. Zwracają oni też uwagę, że tryb takiej zmiany uregulowany jest w art. 235 Konstytucji. Zgodnie z tym poglądem Senat powinien jednoznacznie odmówić zgody na przeprowadzenie takiego referendum, niejako zastępując Prezydenta w czuwaniu nad przestrzeganiem Konstytucji⁸.

Zdaniem innych przedstawicieli doktryny, skoro Prezydent skierował do łaski marszałkowskiej projekt ustawy nowelizującej ustawę zasadniczą, a postępowanie to nie przewiduje referendum (nie dotyczy zmiany rozdz. I, II, XII – przyp. W.O.), można powiedzieć, że referendum, gdyby je zarządzić, odbyłoby się z naruszeniem Konstytucji⁹.

Osobiście nie podzielam tego stanowiska z kilku powodów. Po pierwsze, z przywołanych norm art. 125 ust. 1–2 jasno wynika, że referendum ogólnokrajowe nie ma charakteru prawodawczego.

Użycie w art. 125 ust. 1 Konstytucji RP pojęcia „sprawa” oznacza zastrzeżenie na rzecz Sejmu i Senatu kompetencji do stanowienia ustaw¹⁰. Postanowienia te rozwija art. 67 ustawy z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym. Regulacja ta wyłącza możliwość poddania pod głosowanie referendalne „sprawy” tożsamej z projektem, uchwaloną czy już obowiązującą ustawą. Koresponduje to również z treścią regulacji ustawy o referendum ogólnokrajowym i wskazaniem, że działania decyzyjne podejmują „właściwe organy”. Tym samym referendum w omawianej sprawie nie zastępuje Sejmu i Senatu i nie koliduje z wykonywaniem ich funkcji ustrojodawczej.

Ponadto, art. 125 ust. 3 Konstytucji RP stanowi, że „jeżeli w referendum ogólnokrajowym wzięło udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, wynik referendum jest wiążący”. Wynik referendum nie podlega podpisaniu ani opublikowaniu tak jak ustawa. Stąd też konstrukcja przedmiotu referendum ogólnokrajowego nie jest elementem składowym klasycznej procedury ustawodawczej, o której mowa w art. 118–122 Konstytucji RP. Ta bowiem związana jest z realizacją jedynie parlamentarnej drogi stanowienia ustaw¹¹.

⁷ *Opinie dotyczące wniosku obywatelskiego o podjęcie przez Sejm uchwały przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w sprawie zmian w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3(68), s. 107–130.

⁸ Zdaniem prof. P. Uziębło wyjątkiem byłaby możliwość przeprowadzenia referendum, które wiązałoby np. Prezydenta do wniesienia projektu zmiany Konstytucji w określonym kierunku. Ale tylko i wyłącznie do wniesienia projektu. Skoro Pan Prezydent taki projekt dopiero co złożył, referendum w tej sprawie jest zupełnie niepotrzebne. Natomiast obchodzenie procedury zmiany Konstytucji poprzez referendum, które w tym przypadku nie może być przeprowadzone, jest próbą naruszenia porządku konstytucyjnego. „Dziennik Opinii” 2015, nr 133(917).

⁹ Niezależna.pl [dostęp: 17 maja 2005 r.].

¹⁰ M. Jagielski, *Przedmiot referendum ogólnokrajowego*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 472–473.

¹¹ M. Jagielski, *op.cit.*, s. 472.

Projekt postanowienia Prezydenta RP o zarządzaniu referendum nie jest zatem projektem ustawy o zmianie Konstytucji, o którym mowa w art. 235 ust. 1 Konstytucji.

W pełni podzielam stanowisko K. Skotnickiego, że Naród jako suweren ma prawo w świetle art. 4 ust. 1 i 2 Konstytucji RP ukierunkowywać politykę państwa, wyrażać opinię w przedmiocie rządzenia państwem, jak i współdecydować z organami państwa w procesie rządzenia¹². Jest on bowiem źródłem władzy i może pełnić rolę arbitra w sytuacjach konfliktowych między konstytucyjnymi organami państwa, ale także w sporach między podmiotami sceny politycznej, czego wyrazem może być właśnie ukierunkowanie działalności władz publicznych wyrażone w referendum.

Rację ma również B. Banaszak, iż do zakresu spraw o szczególnym znaczeniu dla państwa, które mogą być przedmiotem referendum zarządzanego w trybie art. 125 Konstytucji i następnie mogą stać się przedmiotem regulacji normatywnej, należą sprawy odnoszące się bezpośrednio do materii konstytucyjnych. Tym samym wiążący wynik tego referendum może zainicjować zmianę Konstytucji. Inicjatywa ustawodawcza, z którą wystąpi organ zobowiązany do tego wynikami referendum zarządzanego w trybie art. 125, i ostateczny efekt całego postępowania – tzn. uchwalona w trybie art. 235 ust. 1–5 zmiana Konstytucji RP – może następnie być, o ile dotyczy materii rozdz. I, II i XII, poddana referendum przewidzianemu w art. 235 ust. 6¹³.

Referendum ogólnokrajowe, jeżeli okaże się wiążące i rozstrzygające, oznaczać będzie powstanie prawnego obowiązku realizacji jego wyniku przez Sejm i Senat. Jednak charakter pytań zawartych w analizowanym projekcie zarządzenia Prezydenta RP nie czyni z organów władzy ustawodawczej swoistego „notariusza” zapadłych w referendum decyzji. Jak wynika z przywoływanego wcześniej uzasadnienia, zmiany w prawie wyborczym mogą prowadzić albo do stworzenia systemu wyborów większościowych albo ordynacji mieszanej.

Uwzględniając jednocześnie dotychczasową praktykę w zakresie przeprowadzania referendów, trudno spodziewać się, że wynik głosowania referendalnego nie będzie mieć charakteru wiążącego, a jedynie mieć będzie charakter konsultacyjny.

Nie uważam również za przeszkodę, iż w sprawie jednomandatowych okręgów wyborczych toczy się jednocześnie postępowanie w sprawie zarządzania referendum oraz w sprawie nowelizacji Konstytucji RP. Argument wskazujący na możliwość uchwalenia ustawy o zmianie Konstytucji przed odbyciem referendum z uwagi na terminy przewidziane w art. 235 nie wydaje się trafny.

Gdyby jednak Senat wyraził zgodę na zarządzanie przez Prezydenta referendum, Sejm powinien wstrzymać się z uchwaleniem takiej ustawy do czasu podjęcia decyzji przez suwerena. Dotyczy to również prac nad zgłoszonym przez Prezydenta projektem ustawy o zmianie ustawy - Ordynacja podatkowa.

Nie można jednak nie zauważyć, że występując z inicjatywą ustawodawczą w sprawie zmiany Konstytucji, Prezydent wyraził już swoje stanowisko w przedmiotowej sprawie, co może wpłynąć na zachowania głosujących w referendum.

W konkluzji należy stwierdzić, że zarządzenie przez Prezydenta RP w omawianej sprawie jest dopuszczalne i zgodne z Konstytucją RP.

¹² *Opinie dotyczące wniosku obywatelskiego...*, *op.cit.*, s. 117.

¹³ *Opinie dotyczące wniosku...*, s. 129.

Opinia na temat zgodności z Konstytucją RP przekazanego przez Prezydenta RP postanowienia o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum (druk senacki nr 899)

Teza opinii:

Zarządzenie przez Prezydenta RP, za zgodą Senatu, referendum ogólnokrajowego w przedmiocie podlegającym normowaniu w toczącym się postępowaniu ustrojodawczym lub ustawodawczym byłoby niezgodne z:

- art. 4 ust. 2 w związku z art. 125 ust. 1 Konstytucji RP;
- art. 10 w związku z art. 95 ust. 1 i 235 Konstytucji RP;
- art. 125 ust. 2 w związku z art. 7 Konstytucji RP;
- art. 125 ust. 2 w związku z art. 126 ust. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie:

1. W myśl Konstytucji RP podstawą polskiego ustroju państwowego jest zasada podziału władz, zakładająca obowiązywanie domniemań kompetencyjnych przyporządkowujących kompetencje poszczególnym władzom¹. Stosownie do tej zasady domniemanie kompetencji w zakresie stanowienia prawa należy do parlamentu. Domniemanie to może zostać przełamane wyraźnym przepisem konstytucyjnym, przyznającym organowi władzy wykonawczej kompetencję do uregulowania danego zagadnienia². W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego stwierdzono „niedopuszczalność, poza przypadkami przewidzianymi w Konstytucji, ingerowania jednej władzy w (...) działanie drugiej”³.

Prezydent RP jest organem władzy wykonawczej. Jego uprawnienia w odniesieniu do postępowania ustrojodawczego (dotyczącego stanowienia przepisów konstytucyjnych) i ustawodawczego są wyraźnie określone w Konstytucji i nie mogą być ustalane w drodze domniemania. Prezydent ma zatem np.: prawo inicjatywy ustrojodawczej i ustawodawczej, skierowania ustawy do Sejmu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie przed jej podpisaniem, wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją przed podpisaniem ustawy, prawo podpisania ustawy, prawo wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją.

Jednak żaden przepis Konstytucji ani ustawy nie przyznaje Prezydentowi kompetencji do ingerowania w toczące się postępowanie ustrojodawcze lub ustawodawcze przez zarządzenie, za zgodą Senatu, referendum ogólnokrajowego dotyczącego przedmiotu tego postępowania. Kompetencja ta jest na tyle doniosła z punktu widzenia zasad ustrojowych, że jej istnienie nie może wynikać z domniemania, lecz musi mieć oparcie w przepisie Konstytucji lub ustawy. Tego rodzaju kompetencja pozwalałaby Prezydentowi, za zgodą Senatu, na odjęcie Sejmowi części jego uprawnień wynikających z art. 4 ust. 2 Konstytucji (zasada przedstawicielstwa) i przekazanie

¹ Por. L. Garlicki: *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 72.

² Ibidem.

³ Tak, w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 3/99.

ich suwerenowi. Dokonałoby się to przy decydującym udziale Senatu, którego konstytucyjne uprawnienia wobec Sejmu wyrażają się co najwyżej w równoprawności, nigdy zaś Konstytucja nie przyznaje Senatowi prymatu w stosunku do Sejmu.

W świetle polskiego orzecznictwa konstytucyjnego art. 7 Konstytucji (zasada legalizmu) wyklucza ustalanie kompetencji organów władzy publicznej w drodze domniemania. Uprawnienie Prezydenta do zarządzenia, za zgodą Senatu, referendum ogólnokrajowego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa musi być konkretyzowane w świetle postanowień Konstytucji dotyczących zasad i wartości ustrojowych, w tym zasady podziału władz i zasady przedstawicielstwa, ponieważ te właśnie zasady determinują zarówno rolę Prezydenta wobec Sejmu, jak i nadają kształt referendum ogólnokrajowemu.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazł wyraz pogląd, w myśl którego swoich zadań „Prezydent nie może realizować w sposób dowolny. Realizując je, może sięgać bowiem jedynie po kompetencje określone w Konstytucji i ustawach. Sięganie przez Prezydenta po te kompetencje następować może jedynie w sytuacji, gdy służy to realizacji celów wyrażonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji”⁴, a więc wtedy, kiedy – jak stanowi ten przepis - Prezydent „czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium”. A zatem Prezydent może zarządzić referendum ogólnokrajowe jedynie wtedy, kiedy służy to przestrzeganiu Konstytucji, strzeżeniu suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Ingerowanie w toczące się postępowanie ustrojodawcze lub ustawodawcze w sposób ograniczający rolę Sejmu w tym postępowaniu nie służy przestrzeganiu Konstytucji. Prezydent nie może zatem – w zgodzie z art. 125 ust. 2 w związku z art. 126 ust. 2 – postanowieniem zawartym w druku senackim nr 899, zarządzić referendum ogólnokrajowe, za zgodą Senatu, ponieważ w ten sposób nie tylko nie będzie czuwał nad przestrzeganiem Konstytucji, ale naruszy jej postanowienia, ingerując w toczące się postępowanie ustrojodawcze oraz toczące się postępowania ustawodawcze, do których odnosi się przedmiotowe referendum.

2. W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazano, że nie można traktować form sprawowania władzy przez Naród wymienionych w art. 4 ust. 2 Konstytucji („Naród sprawuje władzę przez swych przedstawicieli lub bezpośrednio”) jako „mających charakter równorzędny”⁵. Intencją twórców Konstytucji było, by instytucje demokracji bezpośredniej nie ograniczały dominującej pozycji parlamentu⁶, a także, by nie ograniczał tej pozycji Prezydent ponad granicę wyznaczoną wyraźnie w postanowieniach ustawy zasadniczej. Referendum ogólnonarodowemu nadano w Konstytucji „charakter uzupełniający wobec działalności organów przedstawicielskich – Sejmu i Senatu. Tym samym szczegółowe konstytucyjne unormowania referendum należy traktować jako rozwiązania wyjątkowe, co determinuje (...) zasady ich interpretacji”⁷. Nie można zatem interpretować tych unormowań rozszerzająco, przyznając Prezydentowi uprawnienia do oddziaływania na proces ustrojodawczy i ustawodawczy, które głowie państwa nie przysługują. Dlatego właśnie Konstytucja wymaga od Prezydenta zgody Senatu, by Izba ta mogła sprzeciwić się przeprowadzeniu referendum ograniczającego rolę parlamentu w procesie ustrojodawczym i ustawodawczym na rzecz uprawnień Prezydenta w istocie kreowanych w drodze domniemania ich istnienia. W doktrynie podkreślono, że „substytutem dla nieobecnej w Konstytucji ludowej inicjatywy konstytucyjnej” nie może być referendum ogólnokra-

⁴ Tak, w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. Kpt 2/08.

⁵ Tak, L. Garlicki: *Uwagi do art. 125, [w:] L. Garlicki, (red.): Konstytucja RP. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, s. 4.

⁶ Tak, M. Pietrzak: *Demokracja reprezentacyjna i bezpośrednia w Konstytucji RP*, [w:] M. T. Staszewski, (red.): *Referendum konstytucyjne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 31 i nast.

⁷ Tak, L. Garlicki; op. cit., s. 4.

jowe⁸. W świetle poglądów doktryny nie ma zgodnej z Konstytucją możliwości uchwalenia ustawy w drodze referendum⁹. Jednakże kierunkowe rozstrzygnięcie, które mogłoby zapaść w rezultacie pozytywnej odpowiedzi na pytanie dotyczące wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu, byłoby tożsame w skutkach z uchwaleniem ustawy o zmianie Konstytucji.

3. Prezydent, wykonując inicjatywę ustrojodawczą z 12 maja 2015 roku, uruchomił postępowanie regulowane przez art. 235 Konstytucji. Nie przewidziano tam zarządzania referendum ogólnokrajowego w tej fazie postępowania, która poprzedza uchwalenie ustawy o zmianie Konstytucji. Jedyne referendum, które ustrojodawca przewidział i unormował w art. 235 ust. 6 Konstytucji, to referendum zatwierdzające, zarządzane nie przez Prezydenta za zgodą Senatu, ale przez Marszałka Sejmu. Można je przeprowadzić, jeżeli ustawa o zmianie Konstytucji dotyczy przepisów Rozdziału I, II, XII. Jednakże przedstawiony przez Prezydenta projekt ustawy o zmianie Konstytucji dotyczy przepisu Rozdziału IV.

Skoro Prezydent uruchomił postępowanie ustrojodawcze wnosząc projekt ustawy o zmianie Konstytucji 12 maja 2015 r., to tym samym zamknął drogę do legalnego referendum związanego z tą zmianą. Tego rodzaju związek zachodzi i wyraża się w szczególności w tym, że jeśli referendum byłoby ważne, a wynik referendum byłby wiążący i rozstrzygający o wprowadzeniu jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu, to wynik ten byłby niezgodny z Konstytucją, jeśli zmiana Konstytucji nie nastąpiłaby przed uzyskaniem tego rodzaju wyniku.

W obowiązującym obecnie stanie prawnym referendum w sprawie wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych jest konstytucyjnie niedopuszczalne, ponieważ zmierza do uzyskania rezultatu niezgodnego z Konstytucją. W doktrynie wyrażono pogląd, że obowiązek „czuwania nad zapewnieniem zgodności referendum z Konstytucją spoczywa przede wszystkim na organach je zarządzających”, a zatem „nie ulega wątpliwości, że Senat miałby obowiązek odmowy zgody na zarządzanie referendum przez Prezydenta, gdyby mogło to doprowadzić do podjęcia rozstrzygnięcia sprzecznego z Konstytucją”¹⁰. Także Sąd Najwyższy, oceniając ważność referendum, powinien brać pod uwagę zgodność rezultatu z obowiązującą Konstytucją¹¹. Z tego względu należy uznać referendum przedkonstytucyjne za niedopuszczalne, jeżeli zawierałoby ono pytanie pozwalające na udzielenie odpowiedzi prowadzącej do rozstrzygnięcia sprzecznego z Konstytucją. Nie można domniemywać, że zmiana Konstytucji nastąpi, choć jeszcze nie nastąpiła. Jeżeli uznamy za dopuszczalne bez uprzedniej zmiany Konstytucji referendum dotyczące wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych, to na zasadzie podobnej interpretacji Konstytucji można również przeprowadzić obecnie referendum na przykład w sprawie zniesienia Senatu, przywrócenia monarchii i nacjonalizacji przemysłu, handlu oraz banków – bez odszkodowania.

4. Uczynienie przedmiotem referendum „utrzymania dotychczasowego sposobu finansowania partii politycznych z budżetu państwa” stanowi ingerencję w toczące się postępowanie ustawodawcze. Przedmiotem pierwszego czytania na 53. posiedzeniu Sejmu w dniu 8 listopada 2013 roku były cztery projekty ustaw dotyczące finansowania partii politycznych: poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o partiach politycznych z 19 lutego 2013 r. (druk sejmowy nr 1382), poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o partiach politycznych oraz ustawy o podatku dochodowym od

⁸ Tak, W. Sokolewicz: *Uwagi do art. 235*, [w:] L. Garlicki, (red.): *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, s. 29.

⁹ Tak, L. Garlicki: op. cit., s. 7.

¹⁰ Ibidem, s. 10.

¹¹ Ibidem.

osób fizycznych z 19 czerwca 2013 r. (druk sejmowy nr 1648), poselski projekt ustawy o partiach politycznych oraz o zmianie ustawy Kodeks wyborczy z 26 czerwca 2013 r. (druk sejmowy nr 1649), poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o partiach politycznych z dnia 26 lipca 2013 r. (druk sejmowy nr 1756). W pierwszym czytaniu odrzucono wniosek o odrzucenie tych projektów i skierowano je do Komisji Finansów Publicznych. Sprawa jest więc przedmiotem kontrowersji międzypartyjnych, które zarządzenie referendum może rozstrzygnąć. Byłoby to jednak wynikiem ingerencji władzy wykonawczej w toczące się prace ustawodawcze. W rezultacie referendum miałyby nastąpić zmiana lub utrzymanie „dotychczasowego sposobu finansowania partii politycznych z budżetu”, co do czego, jak dotąd zapewne nie osiągnięto porozumienia w Sejmie. Brak tego porozumienia ma zostać zastąpiony rezultatem referendalnym, jednak nie z inicjatywy Sejmu czy Senatu, ale na skutek zarządzenia Prezydenta, który przecież nie jest organem o charakterze pluralistycznym.

Dotyczące tej kwestii pytanie referendalne budzi wątpliwości ze względu na brak nieodwzownej precyzji. Pytanie to może być rozumiane zarówno jako pytanie o dopuszczalność finansowania budżetowego, jak o dopuszczalność reformy finansowania budżetowego, łącznie ze zwiększeniem rozmiarów tego finansowania. Udzielający odpowiedzi negatywnej mogą zatem żywić przekonanie, że głosowali przeciw finansowaniu budżetowemu partii, jak też, że byli za takim finansowaniem, lecz wedle nowych reguł. Pytanie sformułowano zatem w sposób na tyle nieprecyzyjny, że rozstrzygnięcie może być przedmiotem wykluczających się interpretacji.

5. Trzecie pytanie referendalne, dotyczące wprowadzenia „zasady ogólnej rozstrzygania wątpliwości co do wykładni przepisów prawa podatkowego na korzyść podatnika” dotyczy także toczącego się postępowania ustawodawczego, zainicjowanego przez Prezydenta wniesieniem w dniu 9 grudnia 2014 roku projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3018). Projekt był przedmiotem pierwszego czytania na 84. posiedzeniu Sejmu w dniu 14 stycznia 2015 roku i został skierowany do Komisji Finansów Publicznych.

Zasada *in dubio pro tributario*, wyrażona w projektowanej ustawie, której referendum ma dotyczyć, została zakwestionowana w opinii prawnej Biura Analiz Sejmowych¹². W opinii tej podniesiono, że przedmiotowa zasada jest regułą wykładni prawa i jej usankcjonowanie w ustawie może „prowadzić do naruszenia konstytucyjnie wyznaczonych granic nakładania ciężarów podatkowych na jednostki, określonych w art. 84 i 217 Konstytucji RP”¹³. Ponadto regulacja „budzi zastrzeżenia z punktu widzenia reguł przyzwoitej legislacji i dostatecznej określoności tworzonych przepisów prawa”¹⁴, a więc z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawnego.

Bez dogłębnego wyjaśnienia wątpliwości konstytucyjnych Senat nie może zatem zgodzić się na zarządzenie referendum, gdyż mogłoby ono doprowadzić do zobowiązania parlamentu do naruszenia Konstytucji w zakresie wskazanym w powołanej opinii. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny mógłby znaleźć się wobec konieczności rozstrzygnięcia, czy większym naruszeniem Konstytucji jest niezrealizowanie w ordynacji podatkowej wyniku referendum, czy też naruszające Konstytucję zrealizowanie tego wyniku w postaci odpowiadającej mu, lecz niezgodnej z Konstytucją, zmiany ordynacji podatkowej.

¹² Por. H. Dzwonkowski: *Opinia prawna w sprawie oceny zgodności z Konstytucją RP przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw*, sporządzona 7 kwietnia 2015 r.

¹³ Ibidem, s. 1.

¹⁴ Ibidem.

6. Należy podkreślić, że w doktrynie prawa w sprawie przeprowadzenia referendum przedkonstytucyjnego prezentowane są dwa stanowiska¹⁵, które ukształtowały się na tle wniosku dotyczącego przeprowadzenia referendum w sprawie reform konstytucyjnych proponowanych w 2004 roku. Zdaniem części doktryny dopuszczalne jest przeprowadzenie tego rodzaju referendum na podstawie art. 125 Konstytucji mimo milczenia w tym przedmiocie art. 235 Konstytucji, dotyczącego zmiany (stanowisko A). Pogląd przeciwny, podzielany przez autora niniejszej opinii, zakłada, że na ustrojodawcy spoczywałby obowiązek przeprowadzenia zmian zgodnych z wynikiem referendum, ale brakuje „gwarancji realizacji wyniku”; ponadto sformalizowana procedura zmiany Konstytucji nie przewiduje tego rodzaju referendum (stanowisko B). Dla stanowiska B charakterystyczna jest opinia, w której Autor – odnosząc się do koncepcji przeprowadzenia referendum przedkonstytucyjnego na wniosek obywateli – stwierdził, że wniosek w tej sprawie nie powinien być poddany głosowaniu, a gdyby do takiego głosowania doszło, to „taki akt naruszyłby Konstytucję” i podkreślił, że zasada legalizmu wyklucza „takie działania najwyższych nawet organów władzy publicznej, które nie są zgodne z obowiązującym prawem, nawet jeśli za takim działaniem przemawiają ważne powody społeczne czy polityczne. Jeśli chce się uwzględnić te powody, należy uprzednio zmienić przepisy prawa (zachowując przy tym obowiązujące procedury prawotwórcze)”¹⁶.

Jednak nawet na gruncie stanowiska A, uznającego referendum przedkonstytucyjne za dopuszczalne, nie byłoby ono możliwe skoro wszczęto procedurę zmiany ustawy zasadniczej, regulowaną w art. 235 Konstytucji, który przeprowadzenia referendum nie przewiduje. Akceptując stanowisko A można wprowadzić referendum przedkonstytucyjne zarządzić, ale nie można tego uczynić w zgodzie z Konstytucją, skoro 12 maja 2015 r. Prezydent wniósł projekt ustawy o zmianie Konstytucji.

7. W przedmiotowej sprawie znalazł wyraz pogląd, że referendum dotyczące okręgów jednomandatowych nie odnosi się do zmiany Konstytucji, a zatem, nawet jeśli uznać – jak to uczyniono w odniesieniu do diskutowanych propozycji zmian ustrojowych w 2005 roku – że referendum przedkonstytucyjne jest niedopuszczalne, to referendum w sprawie okręgów jednomandatowych nie jest referendum przedkonstytucyjnym, ponieważ nie odnosi się bezpośrednio do usunięcia z Konstytucji słowa „proporcjonalne”. Niezależnie od tego, jaki charakter ma owo referendum, jego niedopuszczalność wynika, moim zdaniem, z tego, że Prezydent przedłożył projekt ustawy o zmianie Konstytucji i tym samym rozpoczął postępowanie ustrojodawcze uregulowane w art. 235 Konstytucji, które nie przewiduje żadnego referendum w przedmiocie zmiany zanim nie zostanie ona uchwalona, a ponadto możliwość dopuszczonego przez ustawę zasadniczą referendum zatwierdzającego jest ograniczona do przepisów rozdziałów I, II, XII.

Ponadto nie jest dopuszczalne zaakceptowanie poddawania przez Prezydenta referendum ogólnokrajowemu, za zgodą Senatu, zagadnień regulowanych w toczących się w parlamencie pracach ustawodawczych. Tego rodzaju praktyka mogłaby doprowadzić do ukształtowania się pozakonstytucyjnej podstawy kompetencyjnej dla ograniczania przez Prezydenta funkcji ustawodawczej Sejmu, określonej zarówno w art. 10 ust. 2, jak i 95 ust. 1 Konstytucji.

Z powyższych względów należy uznać za niezgodne z Konstytucją zarządzenie przez Prezydenta RP, za zgodą Senatu, referendum ogólnokrajowego, o którym mowa w tezie niniejszej opinii.

¹⁵ Por. na ten temat M. Haczkowska: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 598 i nast.

¹⁶ Tak P. Winczorek w opinii z 28 lutego 2005 r., „Przegląd Sejmowy” nr 3/2005, s. 111.

**Opinia prawna dotycząca oceny zgodności
z Konstytucją materii pytań zawartych
w projekcie postanowienia Prezydenta RP
o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum
(druk senacki nr 899)
– w szczególności pytania dotyczącego
jednomandatowych okręgów wyborczych
– z odniesieniem się do bieżących głosów
konstytucjonalistów w tej kwestii**

Stan faktyczny:

W dnia 13 maja 2015 r. na podstawie art. 125 ust. 2 Konstytucji oraz art. 60 pkt 2 i art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 318) Prezydent RP Bronisław Komorowski przekazał Marszałkowi Senatu projekt postanowienia o zarządzeniu referendum ogólnokrajowego, zawierający treść pytań oraz termin jego przeprowadzenia, z prośbą o wyrażenie przez Senat zgody na przeprowadzenie referendum. Pytania w referendum mają mieć następujące brzmienie:

- 1) Czy jest Pani/Pan za wprowadzeniem jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej?
- 2) Czy jest Pani/Pan za utrzymaniem dotychczasowego sposobu finansowania partii politycznych z budżetu państwa?
- 3) Czy jest Pani/Pan za wprowadzeniem zasady ogólnej rozstrzygania wątpliwości co do wykładni przepisów prawa podatkowego na korzyść podatnika¹?

Stan prawny: Zgodnie z art. 125 Konstytucji Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.) w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa może być przeprowadzone referendum ogólnokrajowe. Prawo do jego zarządzenia posiada Sejm lub Prezydent. Ten drugi wyłącznie za zgodą Senatu (wyrażoną bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów). Konstytucja stanowi, że wynik referendum jest wiążący jeżeli wzięło w nim udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania. W kwestii zasad i trybu przeprowadzenia referendum Konstytucja odsyła do regulacji ustawowych. W obecnie obowiązującym stanie prawnym jest to przede wszystkim ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r. Nr 318, zwana dalej: uref), a także ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.). Szczegółowe kwestie dotyczące procedury wyrażania zgody przez Senat na zarządzenie referendum przez Prezydenta, określają także, na mocy art. 112 w zw. z art. 124 Konstytucji, przepisy uchwały Senatu

¹ Pismo Prezydenta Rzeczypospolitej do Marszałka Senatu Bogdana Borusewicza z 13 maja 2015 r., druk senacki nr 899.

z 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (Dz. U. z 2014 r. Nr 529 ze zm., zwany dalej: RegSen lub Regulaminem) zawarte w Dziale X pt. „Postępowanie w sprawie referendum” (art. 86-89).

Zgodnie z przywołanymi, szczegółowymi regulacjami Senat podejmuje uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na zarządzenie referendum w ciągu 14 dni od dnia przekazania projektu postanowienia Prezydenta o zarządzeniu referendum, a więc w opisywanym przypadku – termin ten upływa 27 maja 2015 r. Przed podjęciem decyzji Marszałek Senatu kieruje projekt postanowienia Prezydenta do właściwych komisji senackich, które po rozpatrzeniu projektu przedstawiają Senatowi opinię w tej sprawie (art. 88 RegSen). Marszałek Senatu może ponadto 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, przedstawienie oczekiwanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych rozwiązań sprawy poddanej pod referendum (art. 87 RegSen). Wykładnia przepisów RegSen prowadzi do wniosku, że ewentualne zadanie pytań przez Marszałka Senatu oraz uzyskanie odpowiedzi od Prezydenta powinno nastąpić przed upływem 14-dniowego terminu na podjęcie przez Senat decyzji w sprawie wyrażenia zgody na zarządzenie referendum przez Prezydenta RP². Należy także przyjąć, że Marszałek Senatu ma prawo wystąpić do Prezydenta z wnioskiem o wspomniane wyżej uzasadnienie zarówno wtedy, kiedy projekt zarządzenia był zupełnie pozbawiony uzasadnienia, jak i w przypadku kiedy jest ono zdaniem Marszałka niepełne (nie zawiera jednej lub więcej wyliczonych w Regulaminie informacji).

Zgodnie z ustawą referendum jest zarządzane przez Prezydenta tylko z własnej inicjatywy (w przeciwieństwie do Sejmu, który może je zarządzić z inicjatywy własnej, Senatu, Rady Ministrów lub obywateli (art. 61 ust. 1 uref)³.

Analiza wstępna

Kluczowe znaczenie dla oceny zgodności z konstytucją materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o zarządzeniu krajowego referendum mają następujące kwestie:

- 1) Jakie są dopuszczalne kryteria, którymi może kierować się Senat decydując o wyrażeniu zgody na zarządzenie referendum przez Prezydenta ?
- 2) Czy materia referendum, na które składają się tematy wszystkich jego pytań dotyczy „spraw o szczególnym znaczeniu dla państwa”?
- 3) Czy pytania zostały prawidłowo sformułowane?
- 4) Czy referendum jest dopuszczalne wobec faktu, że ze względu na materię jednego z pytań, w przypadku jego wiążącego charakteru będzie skutkowało koniecznością dokonania zmiany nie tylko ustawy, ale także (w pierwszej kolejności) Konstytucji ?
- 5) Czy na ocenę w/w faktów i w efekcie ocenę zgodności z konstytucją planowanego referendum ma wpływ fakt, że Prezydent dzień przed skierowaniem do Senatu projektu postanowienia dotyczącego zarządzenia referendum złożył w Sejmie projekt ustawy o zmianie Konstytucji, która ma polegać na określonej modyfikacji art. 96 ust. 2 (usuńnięciu konstytucyjnej gwarancji proporcjonalności wyborów do Sejmu RP)?

² Inaczej: M. Jabłoński, który uważa, że w opisanej sytuacji powinno dojść do zawieszenia biegu 14-dniowego terminu do czasu uzyskania odpowiedzi (uzasadnienia) od Prezydenta. Nie podzielam tego zdania. (M. Jabłoński, *Rola Senatu w procesie inicjowania i zarządzania referendum ogólnokrajowego – uwagi de lege lata i de lege ferenda* (w:) *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP*, Warszawa 2014, s. 155).

³ Tak: P. Uziębło, który nie wyklucza, że faktyczna inspiracja może pochodzić z różnych środowisk obywatelskich (*Nowe regulacje prawne dotyczące referendum ogólnokrajowego w Polsce (wybrane zagadnienia)* (2003), http://pedrou.w.interia.pl/referendum_ogolno.pdf, odczyt: 16.5.2015).

Ad. 1.

W zgodnej opinii przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego Senat posiada szeroką autonomię w zakresie decydowania o wyrażeniu zgody na zarządzanie referendum przez Prezydenta, a więc podejmuje ją nie tylko w oparciu o kryteria formalne⁴ wprost wskazane w Konstytucji i ustawach, ale także o inne kryteria zarówno formalne – np. dotyczące prawidłowego sformułowania pytania, czy zgodności przedmiotu referendum z obowiązującym prawem, jak i materialne – dotyczące skutków decyzji podjętej w referendum dla państwa i obywateli. Nie ma podstaw, aby wykluczyć prawo do odmowy przez Senat wyłącznie z powodów politycznych. Prezydent jest więc w tej kwestii w pełni zależny od woli Senatu. O ile jednak przeszkody natury formalnej i prawnej powinny decydować o bezwzględnej odmowie wyrażenia zgody przez Senat, o tyle powody polityczne zależą już wyłącznie od uznania senackiej większości. Senat nie może udzielić zgody częściowej, np. z wyłączeniem któregoś z pytań ani modyfikować ich treści⁵. Określona w ustawie oraz Regulaminie Sejmu „uchwała w sprawie wyrażenia zgody” może mieć charakter pozytywny (zgoda) lub negatywny (brak zgody) odnoszący się *in extenso* do projektu zarządzania. Oznacza to, że tytułem przykładu - aby uznać, że referendum spełnia przesłankę formalną określoną w art. 125 ust. 1 Konstytucji, a więc „dotyczy sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa”, każde z pytań musi dotyczyć takiej „sprawy” lub „spraw”. W przeciwnym wypadku, jeśli chociażby jedno z pytań nie spełniało wymogów konstytucyjnych lub ustawowych Senat nie powinien wyrazić zgody na zarządzanie takiego referendum przez Prezydenta

Zgoda Senatu musi być udzielona wyraźnie, w formie uchwały podjętej odpowiednią większością głosów i przy spełnieniu wymogów dotyczących kworum. Brzmienie art. 125 ust. 2 Konstytucji nie pozostawia co do tego wątpliwości. W konsekwencji zdanie odmienne, że bezskuteczny upływ terminu 14 dni oznacza milczącą zgodę Senatu na zarządzanie przez Prezydenta RP referendum⁶ należy uznać za bezpodstawne, a wobec tego milczenie Senatu – za brak wymaganej zgody uniemożliwiający zarządzanie referendum przez Prezydenta Termin 14-dniowy nie ma charakteru zawitego, bowiem nie został ustanowiony w Konstytucji, a jedynie w ustawie. Senat mógłby więc udzielić zgody po upływie wspomnianego terminu⁷. Brak wyraźnej zgody Senatu, również po upływie terminu należy uznać za niewypełnienie obligatoryjnej przesłanki umożliwiającej przeprowadzenie referendum. Dopóki Senat nie wypowie się wyraźnie w tej sprawie – Prezydent nie może zarządzić referendum.

Ad. 2.

Określenie „sprawa o szczególnym znaczeniu dla państwa” nie zostało objaśnione ani w Konstytucji, ani w żadnym innym akcie prawnym. Wskazówek interpretacyjnych dostarcza orzecznictwo oraz nauka prawa konstytucyjnego. Najbardziej skrajne stanowisko wyraził J. Boć, który stwierdził, że „sprawą o szczególnym znaczeniu” jest każda sprawa, która za taką zostanie uznana przez określone w ust. 2 art. 125 Konstytucji organy „zarządzające” (Sejm, Prezydent) lub „zgadzające się na referendum ogólnokrajowe” (Senat). Ten sam autor z zasady zwierzchniej władzy narodu wyprowadził twierdzenie, że referendum „może dotyczyć każdej sprawy, niezależnie od tego, kto w obowiązującym porządku prawnym jest kompetentny do jej

⁴ Zob. A. Szmyt *Zgoda Senatu na referendum zarządzane przez Prezydenta*, (w:) *Studia nad prawem konstytucyjnym*, red. J. Trzciński, B. Banaszak (*Acta Universitatis Wratislaviensis*, Prawo, tom 257), Wrocław 1997, s. 251-2; L. Garlicki, *Art. 125...* (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 9.

⁵ M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001, s. 83.

⁶ Tak: A. Dubicka, *Uwagi o ustawie z dnia 14 marca 2003 roku o referendum ogólnokrajowym w świetle prac nad jej projektem*, „Przegląd Prawa i Administracji”, 2003, tom LXIII, s. 77; M. Jabłoński, *Rola Senatu...*, s. 155.

⁷ Tak: L. Garlicki, *Art. 125...*, s. 9.

załatwienia czy rozstrzygnięcia. (...) Przedmiotem referendum ogólnokrajowego może być zarówno rozstrzygnięcie w sprawie indywidualnej, jak rozstrzygnięcie o treści normy prawnej”⁸. Poglądy te, szczególnie drugi, nie spotkały się z aprobatą i są w polskiej literaturze odosobnione.

Skala uznaniowości w przypadku oceny dopuszczalności uczynienia przedmiotem referendum określonej sprawy jest znaczna, tym bardziej, że żaden organ nie posiada uprawnień do jej kontroli. Konstytucja nie przewiduje wstępnej kontroli konstytucyjności pytań, ani następczej – odpowiedzi i zgodności z Konstytucją ich skutków⁹. Jak słusznie zauważa A. Rytel-Warzochoa kwestia ta nie należy również do właściwości Sądu Najwyższego, gdyż sprawowana przez niego kontrola nad referendum „dokonywana jest wyłącznie w aspekcie formalnym i ma na celu wykrycie pewnych nieprawidłowości proceduralnych, które mogły mieć wpływ na wynik głosowania”. Sąd Najwyższy nie bada natomiast przedmiotu referendum, ani treści decyzji podjętych w głosowaniu pod względem ich konstytucyjności i legalności”¹⁰. L. Garlicki zwrócił jednak uwagę na istotny wyjątek dotyczący referendum zarządzanego przez Prezydenta RP. Uzależnienie jego przeprowadzenia od zgody Senatu oznacza, że Senat decyduje o jego dopuszczalności. Jak stwierdza autor, „można sobie wyobrazić odmowę wyrażenia zgody przez Senat umotywowaną brakiem »szczególnego znaczenia« sprawy, a więc n i e d o p u s z c z a l n o ś c i ą r e f e r e n d u m”¹¹ (podkr. – MMW). Fakt, że referendum jest zarządzane przez Prezydenta tylko za zgodą Senatu stanowił przedmiot burzliwych debat już w czasie prac nad Małą Konstytucją 1992 r. Ostatecznie postanowiono, że Prezydent nie będzie mógł samodzielnie zarządzić referendum, ale wyłącznie za zgodą Senatu¹². Konstytucja z 1997 r. w zakresie prawa do zarządzania referendum ogólnokrajowego utrzymała uprzywilejowaną pozycję organów przedstawicielskich. Pomimo wprowadzenia ludowej inicjatywy referendalnej – nadal weryfikacja wniosku o przeprowadzenie głosowania powszechnego należy do Sejmu, który może go odrzucić¹³. Analogicznie – wniosek Prezydenta RP może zostać odrzucony przez Senat. Również obywatelska (ludowa) inicjatywa ustawodawcza została skonstruowana w sposób, w którym ostateczną decyzję dotyczącą projektu ustawy podejmują przedstawiciele narodu w parlamencie (posłowie)¹⁴. W literaturze zagranicznej nazywa się to „kontrolowanym referendum” – rządzący decydują, czy w ogóle się odbędzie, kiedy będzie miało miejsce i rozstrzygają o pytaniach¹⁵.

⁸ J. Boć, *Art. 125 (w:) Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 207.

⁹ Zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 274. Inaczej uważa M. Jabłoński, który twierdzi, że postanowienie Prezydenta RP w sprawie zarządzania referendum może zostać zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego (M. Jabłoński, *Rola Senatu...*, s. 155-156). Do tej pory nigdy nie zgłoszono podobnego wniosku, a większość przedstawicieli doktryny odrzuca taki pogląd – na czele z A. Wyrozumską, która zwróciła uwagę, że Trybunał uznał się za niewłaściwy do badania konstytucyjności uchwał Sejmu dot. m.in. zarządzania referendum (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).

¹⁰ A. Rytel-Warzochoa, *Sądowa kontrola nad referendum ogólnokrajowym (w:) Trzecia władza. Sądy i Trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008, s. 443.

¹¹ L. Garlicki, *Art. 125...*, s. 6.

¹² Więcej na ten temat: M. Rachwał, *Prawo do zarządzania referendum ogólnokrajowym w Polsce w latach 1992-2009. Przyjęte rozwiązania i postulowane zmiany*, (w:) *Prawo wyborcze i wyboru. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratycznych w Polsce*, red. A. Stelmach, Poznań 2010, s. 115-116, 120.

¹³ M. Rachwał, *Prawo do zarządzania...*, s. 121.

¹⁴ M. Rachwał, *Prawo do zarządzania...* s. 122.

¹⁵ G. Smith, *The Functional Properties of the Referendum*, “European Journal of Political Research”, March 1976, (za:) M. Rachwał, *Prawo do zarządzania...* s. 123.

Wykładnia przepisów dotyczących przedmiotu referendum ogólnokrajowego dokonana przez przedstawicieli doktryny przynosi dodatkowe wskazówki dotyczące oceny dopuszczalności przeprowadzenia referendum. L. Garlicki, którego zdanie w pełni podzielałam uważa, że sformułowanie „szczególne znaczenie dla państwa” „należy odczytywać ograniczająco, tzn. jako zakaz przeprowadzania referendum w sprawach, które owego szczególnego znaczenia są pozbawione. Szczególne znaczenie musi odnosić się do »państwa«, przedmiotem referendum nie może być więc kwestia ograniczona do pewnych tylko środowisk, grup czy terytoriów, zawsze konieczny jest bezpośredni związek z interesami państwa jako pewnej całości”¹⁶. Autor ten stwierdza także, że co do zasady „przedmiotem referendum może być każda sprawa o szczególnym znaczeniu dla państwa – ustawodawca zwykły nie może ustalić żadnych wyjątków i wykluczyć poddania określonych spraw pod referendum. Możliwe jest natomiast wprowadzenie różnicowań proceduralnych w zależności od charakteru sprawy – w pełni dopuszczalne jest np. wykluczenie inicjowania przez grupy obywateli referendum w sprawie wydatków i dochodów państwa, jego obronności, a także amnestii (art. 6 ust. 1 zd. 2 ustawy o referendum)”¹⁷.

M. Jabłoński w poszukiwaniu właściwego rozumienia zwrotu „szczególne znaczenie dla państwa” odwołuje się do znaczeń słowa „państwo” przywoływanych w pracach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Wyraźnie rozróżniano tam „państwo” pisane małą literą, rozumiane jako „organizacja”, „zespół instytucji i ludzi występujących w jego imieniu” od Państwa pisanego wielką literą jako synonimu Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸. Z kolei M. Masternak-Kubiak i A. Ławniczak rozróżniają „państwo” jako synonim władzy publicznej, organów państwowych, podmiotów wykonujących zadania zleczone przez władzę od Rzeczypospolitej czyli wspólnoty wszystkich obywateli¹⁹.

D. Waniek, M. T. Staszewski podają ogólną charakterystykę: referendum zostaje ogłoszone „gdy tradycyjne mechanizmy demokracji przedstawicielskiej zawodzą lub są nieskuteczne z konkretnych przyczyn politycznych bądź społecznych. W ten sposób łagodzi występujące konflikty, godzi różne dążenia i wartości społeczne (...) Odwołanie się do referendum oznacza wprowadzenie do praktyki ustrojowej demokratycznych procedur w materii rozstrzygania spraw trudnych i skomplikowanych”²⁰.

Na temat „sprawy o szczególnym znaczeniu” wypowiedział się także Trybunał Konstytucyjny, który stwierdził, że jest to jednostkowa, ważna sprawa, o ogólnokrajowym znaczeniu, która jest przedmiotem uprzedniego zainteresowania obywateli (społeczeństwa)²¹.

Ad. 3.

Jak zauważa się w doktrynie prawa konstytucyjnego – „sformułowanie pytania referendalnego jest sprawą (...) istotną, gdyż od jego treści będzie zależeć *de facto* treść decyzji podjętej przez obywateli”²².

Ustawa o referendum ogólnokrajowym nie zawiera wyczerpujących wytycznych dotyczących sposobu sformułowania pytania referendalnego (z wyjątkiem referendum dotyczą-

¹⁶ L. Garlicki, *Art. 125...*, s. 5.

¹⁷ L. Garlicki, *Art. 125...*, s. 6.

¹⁸ M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe...*, s. 70.

¹⁹ M. Masternak-Kubiak, A. Ławniczak, *Republikańska forma państwa w ujęciu Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo”, 1999, nr 8, s. 45-50, (za:) M. Jabłoński, *Referendum...*, s. 70.

²⁰ D. Waniek, M. T. Staszewski, *Słowo wstępne* (w:) *Referendum w Polsce współczesnej*, Warszawa 1995, s. 5.

²¹ Wyrok z 27 maja 2003 r., sygn. K 11/03, pkt 2.2.

²² A. Rytel-Warzocho, *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2011, s. 263.

cego zatwierdzenia zmian w Konstytucji). Z treści przepisów można jednak wyprowadzić szczegółowe wskazówki. Z brzmienia art. 2 ust. 1 uref oraz art. 20 ust. 3 wynikają dwa warunki, które musi spełniać prawidłowo sformułowane pytanie referendalne. Po pierwsze - powinno umożliwiać udzielenie odpowiedzi pozytywnej („tak”) lub negatywnej („nie”) na zadane pytanie, ewentualnie wybór między zaproponowanymi wariantami rozwiązań. Po drugie – musi umożliwić wyrażenie przez obywatela swojej woli co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy poddanej pod referendum. Oznacza to, że pytanie powinno wskazywać co najmniej dwa możliwe rozstrzygnięcia, z których oddający głos obywatel wybiera jedno.

Wskazówek dotyczących zasad dobrej praktyki w referendach dostarcza dokument działającej w ramach Rady Europy Komisji Europejskiej dla Demokracji Poprzez Prawo (Komisja Wenecka) z 2006 r., który stanowi m.in., że „pytanie powinno być jasne, czytelne, nie może wprowadzać w błąd ani sugerować odpowiedzi, a głosujący muszą zostać poinformowani, jakie skutki niesie ze sobą udzielenie odpowiedzi na „tak” lub „nie”, bądź niezaznaczenie żadnej opcji”²³.

Również w doktrynie prawa konstytucyjnego znalazły się wskazówki dotyczące prawidłowego sformułowania pytania referendalnego. Powinno być „jednoznaczne, zrozumiałe dla przeciętnie wykształconego człowieka”²⁴, aby „w sposób precyzyjny mogły być odczytane intencje osób odpowiadających na nie, względnie wybierających wskazane warianty”²⁵. Ponieważ „wynik referendum może oznaczać obowiązek działania (np. podjęcia danej decyzji) lub powstrzymania się od działania (np. niepodejmowania tej decyzji)”²⁶ można uznać, że prawidłowo sformułowane pytanie referendalne w typie alternatywy „tak/nie”, powinno proponować dwa rozwiązania określonej sprawy, z których każde oznacza skonkretyzowaną decyzję, niepozostawiającą wątpliwości co do konsekwencji udzielenia jednej lub drugiej odpowiedzi.

Z okresu prac nad obecnie obowiązującą konstytucją pochodzą wskazówki dotyczące prawidłowego sformułowania oraz tematyki pytań referendalnych udzielone przez K. Działochę. Pytanie powinny dotyczyć „kwestii istotnych bądź głęboko społecznie kontrowersyjnych, być jasno i wyraźnie sformułowane dla wszystkich uprawnionych, tak by można było na nie udzielić prostej odpowiedzi, być napisane tak, aby nie były narzędziem politycznego manipulowania wyborcami przez partie polityczne”²⁷.

Postulat jednoznaczności i jasności pytań referendalnych, szczególnie w warstwie dotyczącej możliwości prawidłowego rozpoznania przez głosującego konsekwencji podjętej przez siebie decyzji i poparcia jednego z proponowanych rozwiązań (konsekwencji wiążącego wyniku referendum) można wywieść z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji, a szczególnie zawartych w niej zasad szczegółowych sformułowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego: zasady przyzwoitej legislacji, zasady określoności przepisów, czy zasady zaufania jednostki do państwa i stanowionego przezeń prawa.

²³ *Code of Good Practice on Referendums, European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission, przyjęty w Wenecji 16 grudnia 2006 r., CDL-AD (2007) 008 (za:) A. Rytel-Warzocho, Referendum..., s. 265.*

²⁴ P. Winczorek, *Komentarz...*, s. 274.

²⁵ P. Uziębło, *Pytania referendalne*, (w:) *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, red. A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, Warszawa 2013, s. 190.

²⁶ P. Winczorek, *Komentarz...*, s. 274.

²⁷ Sprawozdanie stenograficzne z 2. posiedzenia Zgromadzenia Narodowego 21 VI 1996 r., cz. II, Warszawa 1996, s. 24, (za:) M. Jabłoński, *Ogólna charakterystyka instytucji referendum ogólnokrajowego po uchwaleniu nowej Konstytucji RP*, „Acta Universitatis Wratislaviensis No 2142”, „Przegląd Prawa i Administracji”, 1999, t. XLII, s. 146-147.

Ad. 4.

„Przedmiotem referendum może być tylko »sprawa« rozumiana jako problem natury ogólnej czy kierunkowej (...) nie może zaś mieć za przedmiot podjęcia konkretnego aktu czy decyzji, jeżeli kompetencja do podejmowania takich aktów lub decyzji należy – z mocy konstytucji lub ustaw – do innego organu państwowego. Rolą referendum jest bowiem rozstrzygnięcie o kierunku decyzji państwowych, ale nie zastępowanie organów w podejmowaniu decyzji konkretnych”²⁸.

P. Winczorek wyraził pogląd, że „referendum ogólnokrajowe może dotyczyć kwestii merytorycznych, których prawne uregulowanie wymaga uchwalenia ustawy. Jeśli takie referendum przyniesie wynik wiążący (art. 125 ust. 3 Konstytucji), wówczas na właściwych organach władzy publicznej spoczywa obowiązek doprowadzenia do uchwalenia ustawy o treści określonej jego wynikiem. Tak więc należy wnieść projekt odpowiedniej ustawy”²⁹. Ocena dopuszczalności referendum ulega jednak znaczącej zmianie w dwóch przypadkach:

– gdy przedmiotem referendum miałyby być uchwalenie konkretnej ustawy.

Art. 120 konstytucji ustanawia zasadę wyłączności ustawodawczej Sejmu, co oznacza, że w polskim porządku prawnym nie występują tzw. ustawy referendalne. W referendum ogólnokrajowym nie można więc uchylać ustaw³⁰. Należy uznać, że zakaz ten dotyczy również decydowania bezpośrednio o dokonaniu konkretnej zmiany lub zmian w ustawie;

– gdy udzielając określonej odpowiedzi na zadane pytanie obywatele dadzą przyzwolenie na złamanie Konstytucji (naruszenie jej postanowień) lub wymuszają dokonanie konkretnych zmian w konstytucji.

W doktrynie dominuje przekonanie, że ponieważ zgodnie z zasadą konstytucjonalizmu również suweren jest związany treścią konstytucji – „jej zmiana może nastąpić jedynie w określonym w prawie trybie, a nie przy okazji głosowania referendalnego poświęconego innym niż wprowadzenie takiej zmiany sprawom”³¹. Pogląd ten – dotyczący zarówno niedopuszczalności w polskim porządku „ustaw referendalnych”, jak i naruszania (omijania) przepisów art. 235 Konstytucji precyzujących, kto może dokonywać zmian konstytucji oraz na wniosek których podmiotów (nie ma wśród nich obywateli), wreszcie – niedopuszczalności referendum, które mogłoby prowadzić do rozstrzygnięcia sprzecznego z Konstytucją -- podziela wielu wypowiedziujących się na ten temat przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego³². K. Prokop uważa, że „dla przewidzianej w art. 235 procedury zmiany Konstytucji nie może mieć decydującego znaczenia wynik referendum przeprowadzonego na podstawie art. 125. W szczególności referendum to nie może mieć charakteru ustrojodawczego, a nałożony przez art. 67 ustawy o referendum ogólnokrajowym na właściwe organy państwowe obowiązek podjęcia czynności w celu realizacji wiążącego wyniku referendum nie jest decydujący dla uchwalenia przez obie

²⁸ L. Garlicki, *Art. 125...*, s. 6-7.

²⁹ P. Winczorek, *Komentarz...*, s. 273.

³⁰ P. Winczorek, *Komentarz...*, s. 272.

³¹ P. Winczorek, *Komentarz...*, s. 274.

³² Oprócz wymienionych w tekście: P. Sarneckiego, P. Winczorka, W. Sokolewiczka i K. Prokopa, zob. także L. Garlicki, *Art. 125...*, s. 7 i 10; A. Rytel-Warzocho, *Referendum...*, s. 258, P. Uziębło, *Referendum w sprawie JOW-ów będzie niezgodne z konstytucją*, „Dziennik opinii. Krytyka polityczna”, 13.5.2015, <http://m.krytykapolityczna.pl/artykuly/opinie/20150513/uzieblo-referendum-w-sprawie-jow-ow-będzie-niezgodne-z-konstytucja>, odczyt: 18.5.2015; K. Piotrowski i M. Haczowska (zob. K. Wardacki, *Czy Komorowski naruszy konstytucję*, „Rzeczpospolita”, 14.5.2015 r.); Zob. M. Rachwał, *Inicjatywa ludowa w sprawie zarządzenia referendum ogólnokrajowego w Polsce w latach 1995-2007* (w:) Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin 2010, s. 209-210. Innego zdania jest B. Banaszak (*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 634-642) A. Bałaban i M. Chmaj (zob. K. Wardacki, *Czy Komorowski...*).

izby parlamentu ustawy o zmianie konstytucji. Inna interpretacja prowadziłyby do obejścia przepisów art. 235³³. L. Garlicki stwierdził wprost, iż „nie ulega wątpliwości, że Senat miałby obowiązek odmówić zgody na zarządzenie referendum przez prezydenta, gdyby mogło to doprowadzić do podjęcia rozstrzygnięcia sprzecznego z Konstytucją”³⁴.

Warto w tym miejscu podkreślić, że na mocy art. 4 ust. 1 władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu, a zgodnie z art. 4 ust. 2 Konstytucji – „Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”, a więc instytucje demokracji bezpośredniej służą podejmowaniu wiążących decyzji, rozstrzyganiu o sprawach dotyczących najważniejszych problemów życia państwowego³⁵, a nie tylko wyrażaniu opinii czy konsultowaniu. Z drugiej strony instytucje demokracji bezpośredniej takie jak referendum mają jedynie charakter pomocniczy względem przedstawicielskiej formy sprawowania władzy³⁶.

P. Winczorek, którego pogląd również w tej kwestii podzielał stwierdził ponadto jednoznacznie, że przeprowadzenie w oparciu o art. 125 referendum ogólnokrajowego w sprawie zmian konstytucji przed dokonaniem tych zmian w zgodzie z przepisami Rozdziału XII ustawy zasadniczej, a więc w drodze ich uchwalenia przez Sejm i Senat na wniosek uprawnionych organów -- „byłoby przedsięwzięciem zarazem bezproduktywnym (bo nie wywierałoby skutku w postaci takiej zmiany), jak i niezgodnym z prawem, bo naruszającym postanowienia art. 235 ust. 4-6”³⁷. W Sokolewicz stanął na stanowisku, że pomimo trudności w wyjaśnieniu powodów, dla których w Konstytucji ustanowiono zasadę zwierzchniej władzy Narodu, a jednocześnie pozbawiono go prawa inicjatywy w zakresie zmiany Konstytucji – wykorzystanie referendum jako substytutu ludowej inicjatywy konstytucyjnej jest niedopuszczalne. Referendum, którego przedmiotem byłaby kwestia niezgodna z obowiązującą Konstytucją lub wymuszająca dla realizacji wiążącego wyniku referendum – zmiany konstytucji byłoby niezgodne z Konstytucją. Autor ten wyraził jednocześnie pogląd, że dopuszczalne byłoby referendum, które przy spełnieniu wszystkich wymogów formalnych, zobowiązywałoby wprost któryś z uprawnionych do tego podmiotów do wystąpienia z określoną inicjatywą ustrojodawczą, a więc projektem ustawy o zmianie Konstytucji, na podstawie art. 235 ust. 1³⁸. Taka inicjatywa nie przesądzałaby jednak o wyniku procedury ustrojodawczej, a więc o przyjęciu lub odrzuceniu proponowanych zmian, o czym mogą decydować wyłącznie Sejm i Senat.

Dyskusja na temat dopuszczalności inicjowania zmian w Konstytucji przez obywateli odbyła się w 2005 r. W sporządzonych wówczas opiniach prawnych i artykułach prasowych możemy odnaleźć tezy, które można *toutes proportions gardées* odnieść również do sprawy będącej przedmiotem niniejszej opinii. Dopuszczenie do inicjowania zmian w Konstytucji przez obywateli w drodze rozstrzygnięć referendalnych krytycznie ocenił K. Działocha, który uznał

³³ K. Prokop, *Referendum konstytucyjne – polskie rozwiązania na tle innych państw* (w:) *Instytucje demokracji bezpośredniej na tle rozwiązań konstytucyjnych i ustawowych. Stan obecny oraz postulaty de lege ferenda*, red. M. Bożek, P. Swital, K. Walczuk, Radom 2012, s. 88.

³⁴ L. Garlicki, *Art. 125...*, s. 10.

³⁵ T. Bichta, *Referendum w procesie transformacji ustrojowej w Polsce*, (w:) *Polityczno-prawne aspekty transformacji ustrojowej w Polsce*, red. M. Zmigrodzki, Lublin 2000, s. 9, L. Owczarek, *Referendum w systemie prawnoustrojowym Polski*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2010, nr 1, s. 72; H. Groszyk, M. Granat, *Modele referendum w polskim prawie (próba optymalizacji)* w: *Prawo a wartości. Księga jubileuszowa profesora Józefa Nowackiego*, red. J. Bogucka, Z. Tobor, Kraków 2003, s. 87.

³⁶ Zob. P. Uziębło, *Konstrukcja instytucji demokracji bezpośredniej w Konstytucji RP na tle współczesnych rozwiązań ustrojowych*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2004, t. XII, s. 298; M. Podolak, *Instytucja referendum w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej 1989-2012*, Lublin 2014, s. 21-38.

³⁷ P. Winczorek, *Komentarz...*, s. 446.

³⁸ W. Sokolewicz, *Art. 235*, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 28-30.

je za niezgodne z intencją Zgromadzenia Narodowego, które miało na celu uchwalenie Konstytucji stabilnej i trwałej, odpornej na zmiany niemające za sobą należytego konsensusu społecznego i politycznego, podejmowane pod wpływem doraźnych postaw i nastrojów kreowanych przez siły polityczne³⁹. Opinia ta jest aktualna również w przypadku wniosku podjętego przez Prezydenta w czasie trwającej kampanii wyborczej i pod wpływem wyników pierwszej tury (co stwierdzono wprost w uzasadnieniu projektu). P. Sarnecki zauważył, co jest szczególnie istotne dla rozważań dotyczących analizowanego referendum z inicjatywy Prezydenta, że wniosek obywateli z 2005 r. zmierzający m. in. do ustanowienia jednomandatowych okręgów wyborczych dotyczył materii ujętych w Konstytucji, więc oczywistym celem wnioskodawców było doprowadzenie do jej zmiany, podczas gdy tryb dokonywania zmian konstytucyjnych, uregulowany w art. 235 Konstytucji, nie przewiduje możliwości zorganizowania jakiegokolwiek referendum „konstytucyjnego” przed rozpoczęciem wskazanej w przywołanym artykule procedury. Dopuszczalne jest jedynie referendum zatwierdzające *post factum* zmianę uchwaloną przez Sejm i Senat. Wnioskodawcy w 2005 r. proponowali więc w istocie referendum konstytucyjne⁴⁰. Ostatecznie nie doszło do zarządzania referendum z powodu poważnych wątpliwości dotyczących dopuszczalności jego przeprowadzenia⁴¹.

Ad. 5.

Prezydent dzień przed skierowaniem do Senatu projektu postanowienia dotyczącego zarządzania referendum w sprawie m.in. wprowadzenia w wyborach do Sejmu jednomandatowych okręgów wyborczych złożył w Sejmie projekt ustawy przewidującej zmianę art. 96 ust. 2 Konstytucji (polegającą na usunięciu konstytucyjnej gwarancji proporcjonalności wyborów do Sejmu RP) umożliwiającą wprowadzenie takich okręgów. Znaczenie tego faktu dla oceny zgodności z Konstytucją planowanego referendum oraz dla oceny przez Senat dopuszczalności jego przeprowadzenia przejawia się w kilku płaszczyznach.

Po pierwsze – Prezydent zwrócił uwagę na fakt, że art. 96 ust. 2 ustawy zasadniczej stanowi „przeszkodę” we wprowadzeniu w wyborach do Sejmu jednomandatowych okręgów wyborczych. Zarządzenie referendum na ten temat w warunkach obowiązywania art. 96 ust. 2, będzie więc działaniem niezgodnym z konstytucją, bowiem może prowadzić do podjęcia decyzji sprzecznej z Konstytucją. Konsekwencją takiej decyzji będzie albo wymuszenie uchwalenia konkretnej zmiany konstytucji (art. 96 ust. 2), albo zlekceważenie woli Narodu, albo uchwalenie zmiany w ustawie – Kodeks wyborczy, niezgodnej z konstytucją.

Po drugie – intencją Prezydenta wnoszącego projekt konkretnej zmiany Konstytucji było, zgodnie z jego deklaracją: doprowadzenie do uchwalenia tej zmiany w celu umożliwienia dokonania opisanej nowelizacji prawa wyborczego (wprowadzenia j.o.w.)⁴². Za-

³⁹ K. Działocha, *Stabilność i trwałość godna najwyższej ustawy państwa*, „Rzeczpospolita” z dnia 28 października 2004 r.

⁴⁰ *Opinie dotyczące wniosku obywatelskiego o podjęcie przez Sejm uchwały przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w sprawie zmian w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej* (P. Sarnecki), „Przegląd Sejmowy”, 2005, nr 3 (68), s. 118. B. Banaszak, P. Radziejewicz i K. Skotnicki wyrazili wówczas odmienne stanowisko uznając za dopuszczalne przeprowadzenie referendum prowadzącego do zmiany konstytucji. P. Radziejewicz zastrzegł, że ostateczną decyzję podejmie w tej sprawie Sejm ponosząc za to odpowiedzialność polityczną przed wyborcami, K. Skotnicki nie doszukiwał się przeszkód prawnych uniemożliwiających przeprowadzenie referendum, ale wyraził opinię, że Sejm powinien odmówić jego zarządzania z powodów merytorycznych. Najdalej idące wnioski wyprowadził B. Banaszak, który uznał referendum za dopuszczalne.

⁴¹ Zob. M. Rachwał, *Inicjatywa ludowa...*, s. 208-210.

⁴² „Zamierzam zarządzić ogólnopolskie referendum”, 11 maja 2015 r., <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,3254,zamierzam-zarzadzic-ogolnopolskie-referendum.html>, odczyt: 18.5.2015.

rzządzenie referendum staje się więc formą niedopuszczalnego nacisku - z jednej strony na Sejm i Senat, aby uchwaliły zmianę Konstytucji zaproponowaną w drodze prezydenckiej inicjatywy ustrojodawczej, z drugiej – żeby prace nad nowelizacją konstytucji przebiegały na tyle szybko, aby „blokada prawna” nie stała na przeszkodzie spełnieniu woli Narodu decydującego w referendum. Dodatkowy nacisk na działania Sejmu i Senatu może wynikać ze zbliżającego się końca kadencji obu izb grożącego bezskutecznym zakończeniem trwających prac, zgodnie z zasadą dyskontynuacji prac Sejmu i Senatu.

Mamy do czynienia z dwoma przykładami niedopuszczalnego nacisku ze strony władzy wykonawczej na władzę ustawodawczą z instrumentalnym wykorzystaniem instytucji referendum w celu osiągnięcia pożądanego rezultatu w dziedzinie, która nie należy do uprawnień władzy wykonawczej (konkretna zmiana ustawy, konkretna zmiana Konstytucji). Można w tym wypadku mówić także o chęci ominięcia organów władzy ustawodawczej przy dokonywaniu zmian w prawie. W celu ochrony władzy ustawodawczej przed podobnymi naciskami ze strony władzy wykonawczej w warunkach obowiązującej zasady podziału władzy (m.in. art. 10 konstytucji) ustrojodawca wprowadził w przypadku referendum zarządzanego z inicjatywy i przez Prezydenta wymóg uzyskania następczej zgody Senatu, jako organu władzy ustawodawczej, na zarządzenie takiego referendum.

Po trzecie – jedyna dopuszczalna przez Konstytucję (odwołując się do wykładni zaproponowanej przez W. Sokolewicza) możliwość zarządzenia referendum inicjującego – bezpośrednio lub pośrednio – konkretne zmiany w Konstytucji, tj. zobowiązanie organu wyposażonego w prawo inicjatywy ustrojodawczej do jej użycia w celu złożenia projektu stosownej zmiany – nie ma w tym miejscu zastosowania, ponieważ taki projekt został już przez Prezydenta złożony. Powoduje to, że fakt zawarcia w referendum pytania, które w przypadku pozytywnej odpowiedzi doprowadzi do podjęcia decyzji sprzecznej z Konstytucją lub wymusi jej zmianę – przesądza o konieczności odmowy przez Senat zgody na zarządzenie przez Prezydenta przedmiotowego referendum. Inna sytuacja miałaby miejsce już po stosownej zmianie art. 96 ust. 2, a więc po wcześniejszym przyjęciu przez Sejm i Senat (i wejściu w życie) zmian zaproponowanych przez Prezydenta. Wówczas nie byłoby przeszkód, aby zarządzić referendum, w którym pytanie dotyczyłoby wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych⁴³.

Sytuacja, w której Senat ma podejmować decyzję w warunkach niepewności czy w dniu zaproponowanym przez Prezydenta projektowana zmiana konstytucji zostanie uchwalona, czy też jeszcze będą trwały nad nią prace (lub projekt zostanie wcześniej odrzucony) jest niedopuszczalna z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawa wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Senat decydując o wyrażeniu zgody na zarządzenie referendum, jeżeli może ono prowadzić do podjęcia rozstrzygnięcia sprzecznego z konstytucją w jej brzmieniu z dnia podejmowania decyzji – powinien takiej zgody odmówić, również w sytuacji, w której trwają prace nad zmianą konstytucji, co nigdy nie jest decyzją pewną do momentu podjęcia ostatecznej decyzji przez uprawnione podmioty. Zgodnie z jednolitą opinią doktryny, nie ma przeciwwskazań, aby Prezydent po odmowie przez Senat zgody na zarządzenie referendum z powodu przedwczesności wniosku – ponowił zarządzenie referendum obejmującego te same pytania i przedłożył sprawę Senatowi⁴⁴.

⁴³ W doktrynie prawa konstytucyjnego M. Jabłoński zwrócił uwagę na możliwość złożenia projektu zwykłej ustawy oraz wniosku o przeprowadzenie referendum dotyczącego tej samej materii. Autor nie podaje jednak jednoznacznych wskazówek dotyczących właściwego postępowania w takiej sytuacji – zawieszenia postępowania ustawodawczego, czy odłożenia terminu referendum, prezentując różne przewidywalne i dopuszczalne scenariusze w zależności od konkretnej sytuacji (M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe...*, s. 72-74).

⁴⁴ L. Garlicki, *Art. 125...*, s. 9.

Analiza szczegółowa pytań

Pytanie nr 1 – *Czy jest Pani/Pan za wprowadzeniem jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej?*

Argumenty Prezydenta zawarte w uzasadnieniu projektu postanowienia o zarządzeniu referendum: Powodem zwrócenia się z pytaniem referendalnym dotyczącym wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej są: „niska frekwencja w wyborach prezydenckich”, „aprobata przez znaczącą część wyborców postulatu radykalnej zmiany ordynacji wyborczej do Sejmu”, które wymagają „reakcji organów państwa odpowiedzialnych za stanowienie i wykonywanie prawa”. W uzasadnieniu stwierdza się ponadto, że „prawo wyborcze jest fundamentem funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego oraz gwarancją realizacji wielu norm, zasad i wartości konstytucyjnych”. Wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu byłoby „kolejnym etapem przekształcenia ordynacji z proporcjonalnej na większościową”, po dokonanych już zmianach tego typu dotyczących wyborów do Senatu i rad gmin w gminach niebędących miastami na prawach powiatu. Prezydent przyznaje także, że „ustanowienie przez Konstytucję zasady proporcjonalności wyborów do Sejmu wyklucza możliwość ich przeprowadzenia w taki sposób, aby mandaty (...) były rozdzielane w okręgach jednomandatowych”, co oznacza, że „odstąpienie od tej zasady wymaga zmiany Konstytucji”. Jego zdaniem podstawę prawną dla opisanej zmiany stworzy rozwiązanie przewidziane w projekcie zmiany Konstytucji z jakim wystąpił do Sejmu⁴⁵.

Analiza zgodności:

1. Sprawa, której dotyczy pytanie referendalne (zmiana systemu wyborczego w wyborach do Sejmu) posiada szczególne znaczenie dla państwa⁴⁶.
2. Wątpliwości, również natury konstytucyjnej, wzbudzają kwestie szczegółowe: powody zarządzenia referendum w przedmiotowej sprawie i ich zasadność, określenie celu proponowanych zmian, skutki ewentualnej decyzji Narodu wyrażonej w referendum zarówno w dziedzinie dalszych koniecznych działań, jakie będą zmierzały do realizacji woli Narodu, jak i ich skutków dla ustroju państwa. Szczególnie ostatnia kwestia ma istotne znaczenie dla stwierdzenia niezgodności z Konstytucją przedmiotowego pytania. Podjęcie przez Senat decyzji dotyczącej wyrażenia zgody na zarządzenie przez Prezydenta referendum zawierającego przedmiotowe pytanie powinno zostać poprzedzone analizą wszystkich wymienionych kwestii. Również analiza treści pytań w powiązaniu z intencjami inicjatora referendum oraz jego pozycji ustrojowej budzi wątpliwości. W świetle przywołanego faktu dopuszczalności szerokich kryteriów oceny jakimi kieruje się Senat przy podejmowaniu decyzji dotyczącej wyrażenia zgody na zarządzenie referendum przez Prezydenta – taka poszerzona analiza jest wskazana.
3. Zgodnie z art. 100 ust. 3 Konstytucji, „zasady i tryb przeprowadzania wyborów określa ustawa”. Ustawodawca nie posiada jednak w tej dziedzinie pełnej swobody regulacyjnej, gdyż konstytucja formułuje zestaw zasad prawa wyborczego obowiązujących w poszczególnych typach wyborów ogólnopolskich i lokalnych i w ten sposób determinuje szczegółową treść prawa wyborczego. W przypadku wyborów do Sejmu do zasad tych należy m. in. zasada proporcjonalności wyborów stanowiąca przeciwieństwo zasady wyborów większościowych. Kwestia typu okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu stanowi więc także materię

⁴⁵ Uzasadnienie do Projektu postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, VIII Kadencja, druk nr 889, s. 1-2.

⁴⁶ Podobnego zdania byli w 2005 r. wszyscy autorzy opinii na temat projektu referendum dotyczącego m.in. jednomandatowych okręgów wyborczych (zob. *Opinie dotyczące wniosku obywatelskiego...*, s. 107 i n.).

konstytucyjną, gdyż wyraźny nakaz ustrojodawcy dotyczący proporcjonalności wyborów do Sejmu wyklucza możliwość zorganizowania ich w okręgach jednomandatowych. Polska Konstytucja nie zawiera norm niezmiennalnych, a więc niemożność ustanowienia wyborów do Sejmu w okręgach jednomandatowych nie ma charakteru absolutnego. Ewentualne wprowadzenie takich okręgów wyborczych w drodze odpowiedniej zmiany ustawy wymienionej w art. 100 ust. 3 Konstytucji musiałoby jednak zostać poprzedzone odpowiednią zmianą art. 96 ust. 2 Konstytucji znoszącą zasadę proporcjonalnych wyborów do Sejmu. Sprawia to, że pytanie referendalne dotyczy w istocie zmiany, nie tylko regulacji rangi ustawowej, ale także przepisów konstytucyjnych. Uzasadnione jest więc pytanie o dopuszczalność inicjowania takiej zmiany przez Prezydenta w świetle jego konstytucyjnych funkcji wyrażonych w art. 126 ustawy zasadniczej, szczególnie: czuwania nad przestrzeganiem konstytucji (ust. 2).

4. Podstawowe pytania dotyczą zgodności z Konstytucją faktu inicjowania przez Prezydenta przedmiotowego referendum, które:
 - a) ze względu na jego tematykę może być uznane za próbę obejścia ograniczeń prawa inicjatywy ustrojodawczej nieprzyznanego Narodowi, b) może być uznane za prowadzące do skutku w postaci zniesienia jednej z konstytucyjnych gwarancji pluralizmu politycznego i państwa demokratycznego, c) w przypadku wiążącego, pozytywnego wyniku, ze względu na wysoki stopień konkretyzacji zagadnienia zawartego w pytaniu mogło prowadzić do niekorzystnej sytuacji wymuszenia na Sejmie i Senacie podjęcia określonej decyzji dotyczącej nowelizacji ustawy – Kodeks wyborczy w sposób wykluczający możliwość podjęcia odmiennej (przeciwnej) decyzji inaczej niż w drodze zlekceważenia woli suwerena wyrażonej w głosowaniu referendalnym. W ten sposób mogłoby dojść – w zależności od podjętej przez Sejm i Senat decyzji – do pogwałcenia zasady swobody ustawodawcy, który za swoje decyzje ponosi polityczną odpowiedzialność przed wyborcami lub – w przeciwnym wypadku – do sprzeniewierzenia się woli Narodu.
5. Z uzasadnienia prezydenckiego projektu postanowienia o zarządzeniu referendum wynika, że powodem „postulowanego wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych” jest aprobata przez „znaczącą część wyborców” postulatu radykalnej zmiany ordynacji wyborczej oraz niska frekwencja w wyborach prezydenckich. Efektem proponowanego rozwiązania ma być przekształcenie ordynacji proporcjonalnej w większościową w celu zwiększenia więzi między wyborcami a przedstawicielami do organów władzy. Jednocześnie uzasadnienie stwierdza, że „prawo wyborcze (...) powinno sprzyjać (...) odpowiedniej reprezentacji poglądów politycznych obywateli”. Badania dotyczące skali poparcia dla jednomandatowych okręgów wyborczych w Polsce wykazują duże wahania. W listopadzie 2011 r. wybory w jednomandatowych okręgach wyborczych popierało 4% respondentów wobec ponad 22% zwolenników systemu dotychczasowego (proporcjonalnego w okręgach wielomandatowych)⁴⁷. Już w 2012 r. odnotowano znaczący wzrost poparcia dla JOW, który został jednak przez ekspertów określony jako wyraz dezaprobaty dla jakości funkcjonowania Sejmu, a nie postulat konkretnej zmiany sposobu przeprowadzania wyborów do Sejmu⁴⁸. Badania dowodzą, że efektem wprowadzenia wyborów większościowych w jednomandatowych okręgach wyborczych nigdy nie jest postulowana w uzasadnieniu „odpowiednia reprezentacja poglądów politycznych obywateli”, ale raczej zjawiska odmienne, takie jak eliminacja z parlamentów małych ugrupowań politycznych, reprezentacji mniejszości i kobiet⁴⁹. Przy okazji warto

⁴⁷ CBOS o wybieraniu Sejmu, <http://jow.pl/cbos-o-wyberaniu-sejmu/>, odczyt: 16.5.2015.

⁴⁸ Sondaż: większość za wyborami większościowymi, „Newsweek”, 17.9.2012, <http://polska.newsweek.pl/sondaz--wielkoszcz-z-wyborami-wiekszosciowymi,96091,1,1.html>, odczyt: 16.5.2015.

⁴⁹ A. Reynolds, B. Reilly, A. Ellis i in., *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2005, <http://aceproject.org/ace-en/topics/es/es40>, odczyt: 16.5.2015; G. Osiecki, *Referendalne plusy dodatnie i ujemne*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 14.5.2015 r., s. A3.

podkreślić, że referendum na podstawie art. 125 Konstytucji może być przeprowadzone, a więc zależy tylko od woli inicjatora, a nie od jakiegokolwiek przymusu czy konieczności⁵⁰. W przypadku Prezydenta inicjatorem może być tylko on sam. Wbrew deklaracjom i uzasadnieniom prezentującym decyzję Prezydenta jako reakcję na apel wyborców, nie może on zarządzić referendum na wniosek obywateli, a jedynie z własnej inicjatywy. Obywatele składają stosowny wniosek z odpowiednią liczbą podpisów do Sejmu. W literaturze dostrzeżono taką praktykę i określono ją jako wykorzystywanie referendum do przetrwania odpowiedzialności za podejmowane decyzje na suwerena⁵¹. Przytoczone fakty mogą dowodzić, że inicjatywa Prezydenta ma związek z bieżącą sytuacją polityczną i trwającą kampanią wyborczą, co powinno stanowić dla Senatu kolejną wskazówkę odnośnie oceny zasadności i w efekcie dopuszczalności zarządzenia referendum zawierającego przedmiotowe pytanie w okresie trwającej kampanii wyborczej.

6. Konieczność zniesienia konstytucyjnego wymogu proporcjonalności w efekcie realizacji decyzji referendalnej dotyczącej wprowadzenia wyborów do Sejmu w okręgach jednomandaturowych prowadzi do pytania o przyczyny różnicowania w ustawie zasadniczej katalogu zasad prawa wyborczego odnoszących się do wyborów do Sejmu i Senatu. Należy nadmienić, że sam brak konstytucyjnego wymogu proporcjonalności wyborów nie oznacza w tej kwestii zakazu. Wybory do Senatu były i nadal mogłyby być proporcjonalne. Decyzja o zniesieniu konstytucyjnej gwarancji proporcjonalności przyznaje prawo do decydowania w sprawie systemu wyborczego ustawodawcy zwykłego. Wola wprowadzenia JOW będzie wiązała także ustawodawcę. Dojdzie do sytuacji, w której zarówno skład Sejmu, jak i Senatu będzie wyłaniany w drodze wyborów większościowych. *Ratio iuris* konstytucyjnej gwarancji proporcjonalności było, jak tłumaczą przedstawiciele doktryny – spowodowanie, że sposób ustalania wyników wyborów do obu izb nie będzie taki sam, co jest uzasadnione kształtem wzajemnych stosunków między izbami oraz pozycją ustrojową Senatu⁵². Wybory do Senatu miały od samego początku w 1989 r. charakter większościowy, zaś do Sejmu – proporcjonalny. Jednym z głównych celów zasady proporcjonalności jest „zapewnienie demokratycznej reprezentacji różnym grupom wyborców odzwierciedlających różnice poglądów, postaw itp. – w łonie suwerena – Narodu”⁵³. Cel Prezydenta deklarowany w uzasadnieniu do postanowienia o zarządzeniu referendum jest taki sam, ale postuluje się osiągnięcie go poprzez wprowadzenie przeciwnego rozwiązania (systemu większościowego).
7. Dodatkowa wątpliwość dotyczy kwestii, czy decyzja dotycząca sposobu wyłaniania składu Sejmu powinna być podjęta bez udziału Sejmu – zainicjowana przez Prezydenta i zatwierdzona przez Senat – (*nota bene* dwa organy, które są wybierane w jednomandaturowych okręgach wyborczych, w przeciwieństwie do Sejmu). Jakkolwiek w podejmowaniu ostatecznej decyzji dotyczącej ewentualnej zmiany odpowiednich przepisów konstytucji i kodeksu wyborczego w efekcie przeprowadzonego referendum, będzie brał udział Sejm, jako główny organ władzy ustawodawczej, to ze względu na treść zadanego pytania i wiążący wynik referendum może to być rola fasadowa, polegająca na zatwierdzeniu woli narodu lub rzeczywista, ale polegająca na sprzeciwieniu się tej woli, z niewątpliwym, choć w warunkach braku grożącej sankcji prawnej, symbolicznym naruszeniem przez Sejm przepisów Konstytucji o wiążącym charakterze referendum (art. 125 ust. 3) oraz zwierzchniej władzy Narodu (art. 4 ust. 1).

⁵⁰ K. Kubuj, Dylematy wokół obywatelskiego „prawa do referendum”w: Konstytucja. Rząd. Parlament. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemnińskiego, red. P. Radzewicz, J. Wawrzyniak, Warszawa 2014, s. 141

⁵¹ A. Jamróz, *Suwerenność, wybory, referendum. Kilka refleksji syntetyzujących* (w:) *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 586.

⁵² P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 226-227.

⁵³ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 498-499.

Reasumując – wydaje się, że jakkolwiek decyzja o zniesieniu konstytucyjnej gwarancji zasady proporcjonalności wyborów do Sejmu, jako konieczna konsekwencja wyrażenia przez Naród woli przeprowadzania tych wyborów w okręgach jednomandatowych – jest dopuszczalna – to nie powinna zapaść w drodze referendum zorganizowanego z inicjatywy Prezydenta, bez udziału Sejmu, a ponadto w warunkach trwającej kampanii wyborczej. Optymalnym rozwiązaniem wydaje się zainicjowanie procedury przedmiotowej zmiany Konstytucji w trybie art. 235. W rzeczywistości miało to już miejsce, z inicjatywy Prezydenta, dzień przed zainicjowaniem postępowania w sprawie wyrażenia zgody na zarządzenie referendum ogólnokrajowego (projekt wniesiony do Sejmu 12 maja 2015 r.). Odmowa wyrażenia wspomnianej zgody przez Senat nie uniemożliwi realizacji postulatu wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych, a jedynie przywróci Sejmowi i Senatowi pełną swobodę decyzyjną w tym zakresie.

Nie ulega wątpliwości, że pytanie dotyczy kwestii, która jest uregulowana w Konstytucji. Wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu wymaga uprzednio zmiany art. 96 ust. 2 Konstytucji. Wcześniejsze (przed stosowną zmianą konstytucji) zarządzenie referendum, w którym jedno z pytań dotyczy wspomnianego przepisu należy uznać za niedopuszczalne, bowiem naruszające przepisy Konstytucji dotyczące prawa inicjatywy ustrojodawczej oraz procedury zmiany konstytucji (patrz pkt. 4 i 5 analizy wstępnej).

Pytanie nr 2 Czy jest Pani/Pan za utrzymaniem dotychczasowego sposobu finansowania partii politycznych z budżetu państwa?

Argumenty Prezydenta w uzasadnieniu wniosku - w części uzasadnienia dotyczącej pytania nr 2 dominują twierdzenia niezwiązane z problematyką pytania – np. opisujące zadania partii politycznych lub potwierdzające fakt ustawowego, a nie konstytucyjnego charakteru norm określających finansowanie partii politycznych z budżetu. Trudno jest wskazać treści odnoszące się do wyjaśnienia powodów i celów zadania tego pytania. Do takich mogłyby należeć dwa (jeżeli niejasne intencje wyrażone uzasadnienia zostały prawidłowo odczytane): że tylko niektóre z ugrupowań politycznych mogą otrzymywać dofinansowanie z budżetu państwa oraz że zmniejsza się identyfikacja społeczeństwa z partiami politycznymi m. in. z powodu zarzutów niedemokratycznych, nieprzejrzystych i arbitralnych zasad dotyczących sposobu wyłaniania kandydatów w wyborach i tworzenia ich list⁵⁴. Skutkiem tej diagnozy powinno być zdaniem Prezydenta zwrócenie się do obywateli z przedmiotowym pytaniem referendalnym.

Analiza zgodności

1. Pytanie referendalne dotyczy kwestii, która nie jest uregulowana w Konstytucji, ale należy do materii ustawowej. Subwencionowanie partii politycznych z budżetu państwa wprowadzone zostało do polskiego porządku prawnego na mocy art. 238 pkt 6 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 46, poz. 499). Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 857 ze zm.) partia może przeznaczyć otrzymaną subwencję wyłącznie na działalność statutową. Subwencją objęte są partie, które w wyborach do Sejmu samodzielnie tworząc komitet wyborczy otrzymały w skali kraju co najmniej 3% ważnie oddanych głosów na listy okręgowe kandydatów na posłów lub w ramach koalicji wyborczej – odpowiednio co najmniej 6% oddanych głosów (art. 28 ust. 1 ustawy o partiach politycznych). Celem takiej regulacji było, zgodnie z intencją ustawodawcy – „stworzenie takiego stanu instytucjonalno-prawnego, w którym partie i startujący w wyborach kandydaci byłiby karani za sprzeczne z prawem wydawanie i gromadzenie środków finansowych oraz wartości niepieniężnych, a zarazem byłiby

⁵⁴ Uzasadnienie do Projektu postanowienia..., s. 2.

w stanie legalnie i bez powiązań o charakterze korupcyjnym zgromadzić środki niezbędne do prowadzenia działalności politycznej”⁵⁵.

2. Odpowiedź na pytanie, czy przedmiotem pytania referendalnego jest sprawa o szczególnym znaczeniu dla państwa utrudnia fakt, że w uzasadnieniu do projektu postanowienia o zarządzeniu referendum ogólnokrajowego nie pojawiła się na ten temat żadna wzmianka. Szczególne znaczenie dla państwa kwestii poruszonej w pytaniu wyklucza sposób sformułowania pytania, który wykazuje dwa istotne mankamenty.

Po pierwsze – pytanie nie proponuje nowego rozwiązania, alternatywnego wobec obecnego kształtu regulacji dotyczącej finansowania partii politycznych, ale ma na celu potwierdzenie lub zanegowanie *status quo*, bez przedstawienia konkretnej kontrpropozycji. Sprawia to, że trudno jest mówić chociażby o propozycji o charakterze „kierunkowym”, o której wspomina się w przywołanej wyżej doktrynie prawa konstytucyjnego.

Po drugie - pytanie zostało skonstruowane w sposób niejasny, a przez to mylący. Użycie w pytaniu wyrazu „dotychczasowy” sprawia, że można je rozumieć zarówno jako propozycję zupełnej eliminacji finansowania partii politycznych z budżetu państwa, jak również jako postulat jedynie zmiany aktualnych rozwiązań szczegółowych dotyczących zasad finansowania, przy pozostawieniu generalnej zasady przekazywania partiom politycznym środków z budżetu państwa. Stanowi to cechę dyskwalifikującą zaproponowane pytanie jako niedostatecznie precyzyjne, a przez to uniemożliwiające uczestnikowi referendum podjęcie prawidłowej (zgodnej z jego wolą) decyzji ze względu na brak jasności odnośnie przedmiotu pytania, a wręcz mogące wprowadzić go w błąd co do przekonania o przedmiocie pytania i treści udzielonej odpowiedzi (zob. uwagi w pkt. 3 analizy wstępnej).

Ewentualne podjęcie się przez organy władzy publicznej wykonania wiążącej decyzji wyrażonej w referendum obejmującym tak sformułowane pytanie może prowadzić do nierozwiązywalnego problemu dotyczącego ustalenia treści oświadczenia woli Narodu. Spełnieniem tej woli w przypadku wiążącej, pozytywnej odpowiedzi byłoby z pewnością dokonanie jakiegokolwiek, również minimalnej zmiany w systemie finansowania partii politycznych, co sprawia, że kwestii zawartej w pytaniu nie sposób uznać za mającą szczególne znaczenie dla państwa. Prowadzi to do wniosku, że tak sformułowane pytanie referendalne jest niezgodne z Konstytucją, jako niespełniające przesłanki zawartej w art. 125 ust. 1. Istnieją też podstawy dla uznania go za niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji (zasada przyzwoitej legislacji, zasada zaufania obywatela do państwa i tworzonego przezeń prawa), oraz z art. 2 ust. 1 ustawy o referendum ogólnokrajowym („Obywatele polscy, w drodze głosowania, wyrażają swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy poddanej pod referendum”) poprzez sposób sformułowania pytania w sposób wykluczający możliwość wyrażenia przez obywateli swojej woli w przypadku udzielenia odpowiedzi negatywnej.

Pytanie nr 3 – *Czy jest Pani/Pan za wprowadzeniem zasady ogólnej rozstrzygnięcia wątpliwości co do wykładni przepisów prawa podatkowego na korzyść podatnika?*

Argumenty Prezydenta w uzasadnieniu wniosku:

Analiza zgodności

1. Podobnie jak w przypadku pytania nr 2 Prezydent w żaden sposób nie uzasadnił faktu szczególnego znaczenia dla Państwa tematyki pytania referendalnego nr 3.
2. O nieposiadaniu przez zagadnienie, którego dotyczy pytanie referendalne cechy „szczególnego znaczenia dla państwa” i w efekcie niespełnieniu obowiązkowej przesłanki zawartej w art. 125 ust. 1 Konstytucji świadczy przede wszystkim fakt, że zasada *in dubio pro tribu-*

⁵⁵ M. Laskowska, *Obniżenie subwencji dla partii politycznych (w:) Aktualne problemy konstytucyjne w świetle wniosków, pytań prawnych i skarg konstytucyjnych do Trybunału Konstytucyjnego*, red. P. Daniluk, P. Radziejewicz, Warszawa 2010, s. 727-728.

tributario znajduje się już w polskim porządku prawnym, a nawet posiada rangę zasady konstytucyjnej. Konstytucja w art. 84 ustanawia zasadę powszechności opodatkowania, zaś w art. 217 – zasadę wyłączności ustawy w zakresie podstawowych elementów konstrukcji podatku. Z tych przepisów wywodzona jest zasada *nullum tributum sine lege*, a także zasada *in dubio pro tributario*⁵⁶. Wspomina o tym również uzasadnienie projektu postanowienia o zarządzeniu referendum, w którym powołano się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2013 r. (sygn. SK 18/09) wydany w efekcie rozstrzygnięcia skargi konstytucyjnej. Trybunał stwierdza w nim (czego już nie przywołano w uzasadnieniu) dwukrotnie, że zasada *in dubio pro tributario* „ma swoje konstytucyjne uzasadnienie” i należy ją stosować „zgodnie z konstytucyjnymi wymogami”. Tymczasem pytanie referendalne nr 3 dotyczy ogólnie „wprowadzenia” przedmiotowej zasady. O ile więc postulat wyrażenia *explicite* tej zasady w przepisach Ordynacji podatkowej zasługuje na pozytywną ocenę, pytanie referendalne, które dotyczy „wprowadzenia zasady ogólnej rozstrzygania wątpliwości co do wykładni przepisów prawa podatkowego na korzyść podatnika” (*in dubio pro tributario*) bez określenia, gdzie należy ją wprowadzić – sugeruje, że zasada taka obecnie nie obowiązuje, co jest twierdzeniem fałszywym. W tym stanie rzeczy zadawanie pytania o wprowadzenie zasady czy instytucji już istniejącej, nie dość, że nie może stanowić sprawy o szczególnym znaczeniu, to dodatkowo – ma charakter pytania bezzasadnego.

3. Uzasadnienie projektu postanowienia o zarządzeniu referendum ogólnokrajowego zawiera jeszcze jeden wątek istotny dla oceny sprawy. Jak czytamy: „Przebieg prac sejmowych nad wniesionym przez Prezydenta RP projektem wskazuje na możliwość nieuchwalenia ustawy przed zakończeniem obecnej kadencji Sejmu, co wskutek działania zasady dyskontynuacji spowoduje zniweczenie całości procesu ustawodawczego”. Prezydencki projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3018) rzeczywiście wpłynął do Sejmu dnia 9 grudnia 2014 r. Obecnie znajduje się on na etapie prac w Komisji Finansów Publicznych po I czytaniu na posiedzeniu Sejmu. Powodem objęcia tej kwestii pytaniem referendalnym jest więc, zgodnie z uzasadnieniem, próba wpłynięcia na Sejm i Senat w celu podjęcia przez nie konkretnej decyzji dotyczącej prezydenckiego projektu ustawy. Stanowi to kolejny przejaw wspomnianej próby wywierania niedozwolonego (niezgodnego z Konstytucją, w szczególności – zasadą podziału władzy – art. 10, państwa prawa – art. 2, wyłączności ustawodawczej Sejmu – art. 120) nacisku Prezydenta jako organu władzy wykonawczej na Sejm i Senat jako organu władzy ustawodawczej w celu uzyskania konkretnego rozstrzygnięcia (i ominięcia zasady dyskontynuacji⁵⁷). W tej sytuacji Senat powinien odmówić wyrażenia zgody na zarządzenie referendum, w którym ma zostać zadane pytanie w zaproponowanym brzmieniu i z przyczyn przedstawionych w uzasadnieniu.

Konkluzje

Przytoczone fakty oraz argumenty poparte zarówno wykładnią obowiązujących przepisów, jak i opiniami przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego prowadzą do następujących konkluzji:

1. Spośród trzech pytań tylko jedno, pierwsze, można bez wątplenia uznać za dotyczące „sprawy o istotnym znaczeniu dla państwa”. Pozostałe dwa dotyczą zagadnień, które podlegają regulacji w drodze zwykłego ustawodawstwa i dla ich zmiany wystarczy decyzja ustawodawcy, zależna od jego woli. Warto przypomnieć, że Prezydent posiada prawo inicjatywy

⁵⁶ A. Mariański, *Rozstrzygnięcie wątpliwości na korzyść podatnika. Zasada prawa podatkowego*, Warszawa 2011, s. 61-66, s. 251-269.

⁵⁷ W piśmiennictwie prawno-konstytucyjnym M. Jabłoński postuluje wyłączenie spod obowiązywania zasady dyskontynuacji prac Sejmu i Senatu ustaw, które stanowią realizację wiążącego wyniku referendum ogólnokrajowego w taki sposób, żeby obowiązek realizacji rozstrzygającego wyniku referendum przechodził na nową kadencję (zob. M. Jabłoński, *Wynik referendum a zasada dyskontynuacji prac Sejmu*, „Acta Universitatis Wratislaviensis No 2100”, „Przegląd Prawa i Administracji”, 1998, t. XLI, s. 114-115).

ustawodawczej w zakresie omawianej materii. Sprawia to, że referendum w formie zaproponowanej przez Prezydenta w projekcie postanowienia przekazanego Marszałkowi Senatu dnia 13 maja br. nie spełnia wymogu formalnego określonego w art. 125 ust. 1, to znaczy nie dotyczy wyłącznie spraw o istotnym znaczeniu dla państwa. Decyzja Senatu w sprawie wyrażenia zgody na zarządzenie przez Prezydenta referendum ogólnokrajowego dotyczy wszystkich jego aspektów, a więc także wszystkich pytań. Nie może być częściowa, dlatego w przypadku kiedy chociażby jedno pytanie referendalne nie spełnia wymogów konstytucyjnych – decyzja powinna być negatywna.

2. Spośród trzech pytań – drugie i trzecie zostały skonstruowane w sposób wadliwy – wprowadzający w błąd. Pytanie nr 2 może zostać odczytane na więcej niż jeden sposób, powodując u obywatela oddającego głos w referendum wątpliwości dotyczące treści pytania i udzielanej odpowiedzi. Użycie w pytaniu wyrazu „dotychczasowy” sprawia, że można je rozumieć zarówno jako propozycję zupełnej eliminacji finansowania partii politycznych z budżetu państwa, jak również jako postulat jedynie zmiany aktualnych rozwiązań szczegółowych dotyczących zasad finansowania, przy pozostawieniu generalnej zasady przekazywania partiom politycznym środków z budżetu państwa. O ile odpowiedź pozytywna oznacza utrzymanie w pełni dotychczasowego sposobu zasad finansowania partii politycznych, udzielenie odpowiedzi negatywnej nie oznacza żadnego konkretnego rozwiązania. Obywatelowi nie umożliwiono więc, aby wyraził swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy poddanej pod referendum. Stanowi to naruszenie art. 2 ust. 1 ustawy o referendum ogólnokrajowym oraz art. 125 Konstytucji (w szczególności uniemożliwia osiągnięcie wiążącego wyniku poprzez niemożność ustalenia jego treści), art. 2 Konstytucji (zasada określoności prawa, zasada zaufania obywatela do państwa i tworzonego przezeń prawa jako elementy zasady państwa prawnego).
3. Najpoważniejszy zarzut dotyczący niekonstytucyjności treści pytań referendalnych dotyczy pytania nr 1. Udzielenie pozytywnej odpowiedzi na to pytanie przez większość obywateli będzie oznaczać przyzwolenie na złamanie Konstytucji (naruszenie jej postanowień) lub wymusi dokonanie konkretnych zmian w Konstytucji (zniesienie konstytucyjnej gwarancji proporcjonalności wyborów do Sejmu w drodze zmiany art. 96 ust. 2).
4. Fakt przedłożenia przez Prezydenta projektu ustawy o zmianie Konstytucji przewidującego zniesienie konstytucyjnego wymogu proporcjonalności wyborów do Sejmu nie jest równoznaczny z wprowadzeniem do konstytucji takiej zmiany. W momencie decydowania przez Senat o dopuszczalności przeprowadzenia referendum obejmującego pytanie dotyczące jednomandatowych okręgów wyborczych można stwierdzić z całą pewnością, że w treści konstytucji nadal będzie znajdował się art. 96 ust. 2 w pierwotnym brzmieniu, tj. przewidujący proporcjonalne wybory do Sejmu, *ergo*: wykluczający możliwość przeprowadzenia tych wyborów w jednomandatowych okręgach wyborczych. W przypadku wiążącego charakteru referendum zawierającego wspomniane pytanie i przewagi pozytywnych (i ważnych pod względem formalnym) odpowiedzi udzielonych przez uczestników referendum (wynik rozstrzygający), spełnienie obowiązku realizacji woli narodu będzie oznaczało obowiązek wprowadzenia zmian zarówno do ustawy – Kodeks wyborczy, jak i do konstytucji z pierwszeństwem dla ustawy zasadniczej. Byłoby to naruszenie art. 235 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, które stanowią, że prawo inicjatywy ustawodawczej posiadają wyłącznie Prezydent, grupa posłów i Senat (a więc nie posiadają go obywatele), a także, że zmiana konstytucji następuje w drodze ustawy uchwalonej w jednakowym brzmieniu przez Sejm i Senat. Realizacja rozstrzygnięcia referendalnego w postaci odpowiedniej zmiany Konstytucji oznaczałaby jej dokonanie z inicjatywy Narodu, a ponadto odbierałaby Sejmowi i Senatowi ich konstytucyjne prawo do decydowania w sprawie zmiany konstytucji – za lub przeciw – czyniąc z nich jedynie biernych wykonawców narzuconej decyzji. Decyzja podejmowana w opisanych warunkach przez każdego z posłów i senatorów głosujących nad zmianą konstytucji realizującą wolę narodu musiałaby stać w sprzeczności z zasadą mandatu wolnego wyrażonego w art. 104

- ust. 1 lub z wiążącym charakterem referendum (art. 125 ust. 3). Ponieważ zgodnie z zasadą konstytucjonalizmu również suweren jest związany treścią konstytucji – jej zmiana może nastąpić jedynie w trybie określonym w art. 235, a nie przy okazji głosowania referendalnego poświęconego innym niż wprowadzenie takiej zmiany sprawom (wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych). Senat powinien odmówić zgody na zarządzenie przedmiotowego referendum przez prezydenta, ponieważ zakłada ono możliwość doprowadzenia do podjęcia rozstrzygnięcia sprzecznego z Konstytucją.
5. Wszystkie problemy zgłoszone jako „sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa” mogłyby zostać rozwiązane w drodze inicjatywy ustawodawczej Prezydenta, która należy do jego prerogatyw, a więc nie wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Dotyczy to również pierwszego zagadnienia, dotyczącego systemu wyborczego w wyborach do Sejmu. Jego modyfikacja wymagałaby co prawda wniesienia projektu ustawy o zmianie konstytucji (odpowiedniej zmianie art. 96 ust. 2 ustanawiającego zasadę proporcjonalności wyborów do Sejmu), prezydent posiada jednak również takie uprawnienie, także w formie prerogatywy. Ponadto, Prezydent skorzystał z niego krótko przed przekazaniem Senatowi projektu postanowienia o zarządzeniu referendum ogólnokrajowego, co czyni inicjatywę zarządzenia dodatkowo referendum w tej sprawie *p r z e d w c z e s n y m*.
 6. Argument zgłoszony przez Prezydenta w uzasadnieniu projektu przedmiotowego postanowienia dotyczący zbliżającego się końca kadencji i negatywnych konsekwencji zasady dyskontynuacji prac Sejmu i Senatu dla projektów ustaw (również zgłoszonych przez Prezydenta) nie ma charakteru relewantnego dla omawianych kwestii. Po pierwsze – żadna z wymienionych spraw nie ma charakteru pilnego. Ponadto, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, który z art. 2 Konstytucji wywiódł zasadę niewprowadzania istotnych zmian do prawa wyborczego w terminie 6 miesięcy przed terminem zarządzenia wyborów – w świetle faktu, że kolejne wybory do Sejmu odbędą się już jesienią można stwierdzić, że ewentualna zmiana ustawy – Kodeks wyborczy nie znalazłaby zastosowania do najbliższych wyborów. Po drugie – zmiana zasad finansowania partii politycznych zarówno wobec braku konkretnej propozycji ich modyfikacji ze strony Prezydenta, jak również w związku z licznymi, zróżnicowanymi poglądami na ten temat ze strony przedstawicieli doktryny oraz samych obywateli wymagałaby przeprowadzenia gruntownej debaty, której zakończenie do końca tej kadencji Sejmu jest wątpliwe, jeżeli nie niemożliwe. Pośpiech jest w tej kwestii tyle niepotrzebny, co niewskazany. Po trzecie – wprowadzenie zasady *in dubio pro tributario* do ustawy Ordynacja podatkowa nie dość, że nie ma charakteru „sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa”, to w świetle orzecznictwa oraz poglądów doktryny nie jest konieczne. Po czwarte – posługiwanie się referendum ogólnokrajowym w celu minimalizacji negatywnych dla wnioskodawcy konsekwencji zasady dyskontynuacji prac Sejmu i Senatu należy ocenić negatywnie. Wśród licznych zalet zasady dyskontynuacji warto wymienić również tę, że nie ma ona charakteru absolutnego w tym sensie, iż nie wyklucza ponownego złożenia projektu z poprzedniej kadencji z wykorzystaniem w rozpoczętych od nowa pracach dotychczasowego dorobku.

Każdy z wymienionych powodów stanowi samodzielną podstawę do odmowy wyrażenia przez Senat zgody na zarządzenie przez Prezydenta referendum ogólnokrajowego o zaproponowanej treści pytań i w zaproponowanym terminie z powodu jego niezgodności z normami Konstytucji RP z 1997 r. i/lub ustawy o referendum ogólnokrajowym.

Spis treści

<i>Opinia prawna na temat zgodności z Konstytucją materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o zarządzeniu krajowego referendum (druk senacki nr 899) – w szczególności pytania dotyczącego jednomandatowych okręgów wyborczych z odniesieniem się do bieżących głosów konstytucjonalistów w tej kwestii</i> Prof. zw. dr hab. Bogusław Banaszak	3
<i>Dopuszczalność zarządzenia przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ogólnokrajowego Referendum w sprawie, m.in. jednomandatowych okręgów wyborczych, w trybie art. 125 Konstytucji</i> Prof. dr hab. Marek Chmaj	7
<i>Opinia prawna na temat zgodności z Konstytucją materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu krajowego referendum (druk senacki nr 899), w szczególności pytania dotyczącego jednomandatowych okręgów wyborczych z odniesieniem się do bieżących głosów konstytucjonalistów w tej kwestii</i> Prof. nadzw. dr hab. Wojciech Orłowski	13
<i>Opinia na temat zgodności z Konstytucją RP przekazanego przez Prezydenta RP postanowienia o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum</i> Dr hab. Ryszard Piotrowski	18
<i>Opinia prawna dotycząca oceny zgodności z Konstytucją materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum (druk senacki nr 899) – w szczególności pytania dotyczącego jednomandatowych okręgów wyborczych – z odniesieniem się do bieżących głosów konstytucjonalistów w tej kwestii</i> Dr Marcin Michał Wiszowaty	23

