

*Piotr Uziębło**

Zarządzenie referendum ogólnokrajowego przez Prezydenta RP (wybrane zagadnienia)

Konstytucja RP z 1997 r.¹ przyznała Prezydentowi RP prawo zarządzenia referendum ogólnokrajowego zarówno w sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa, jak również w kwestii wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, która przenosi na rzecz organu międzynarodowego lub organizacji międzynarodowej kompetencje organów państwowych w niektórych sprawach. Zarządzenie takiego referendum nie jest dokonywane przez Prezydenta samodzielnie, lecz wymaga wyrażenia zgody przez Senat w formie uchwały. Rozwiązania wynikające z art. 125 ust. 2 i 90 ust. 3 Konstytucji przez długi czas nie były wykorzystywane w praktyce ustrojowej, jednak sytuacja uległa zmianie w 2015 r., kiedy to kolejni prezydenci – Bronisław Komorowski i Andrzej Duda – wydali postanowienia o zarządzeniu referendum ogólnokrajowych. Praktyka ta pokazała na niejednoznaczności, jakie wynikają z treści przepisów konstytucyjnych, a także przepisów ustawy o referendum ogólnokrajowym, która rozwija postanowienia ustawy zasadniczej. Dlatego też w niniejszym opracowaniu skoncentruję się na tych kwestiach, które nie są jednoznaczne i budzą kontrowersje zarówno w stanowiskach przedstawicieli doktryny, jak również w życiu politycznym, a dotyczą zarządzania referendum w sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa.

Pierwszy problem dotyczy spraw, w których Prezydent może zarządzić referendum. W doktrynie prawa konstytucyjnego toczy się dyskusja, czy ocena kryterium „sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa” powinna mieć obiektywny czy też subiektywny charakter. Podstawowym argumentem przywoływanym na poparcie tego drugiego stanowiska jest

* Dr hab., prof. UG, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Gdański.

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

stwierdzenie, że co prawda „przyjęcie obiektywnego charakteru formuły »o szczególnym znaczeniu« lepiej korespondowałoby z jej istotą [...] jednak, w obecnym stanie prawnym, brak trudno byłoby wskazać procedurę zewnętrznej oceny, czy zachodzi sprawa »o szczególnym znaczeniu«”². Podobne stanowisko, niezajdujące podstaw do dokonania oceny obiektywności kryterium „sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa” zajmują również inni konstytucjoniści, jak chociażby W. Orłowski³ czy M. Wiszowaty⁴. Odmienny pogląd wyraża natomiast A. Zoll, który uważa, że interpretacja sformułowania „sprawa o szczególnym znaczeniu dla państwa” wymaga odwołania się do innych treści Konstytucji RP. W tym celu „może okazać się przydatny art. 235 ust. 6 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem jedynie zmiany dokonane w konstytucji przez Sejm i Senat na podstawie art. 235 ust. 4 i 5 w rozdziałach I, II i XII Konstytucji muszą, na żądanie podmiotów określonych w ust. 1 tego artykułu, zostać zatwierdzone w referendum. Znów w tym wypadku wskazuje się na wagę spraw, które mają być poddane rozstrzygnięciu w trybie demokracji bezpośredniej. W efekcie autor ten w istotny sposób zawęża konstytucyjne pojęcie „sprawy o szczególnym znaczeniu”⁵.

440 W mojej ocenie trudno zgodzić się z tym ostatnim stanowiskiem. Konstytucja ani ustawodawstwo zwykle nie wskazują, chociażby przykładowo, kwestii, które mieszczą się w pojęciu „sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa”. Nie ma żadnych podstaw do stwierdzenia, że sprawami takimi są wyłącznie kwestie wskazane w art. 235 ust. 6 Konstytucji. Przepis ten odnosi się wszakże do zupełnie innych spraw, których stabilność została uznana za szczególnie cenną dla ustrojodawcy. Zresztą gdyby przyjąć ten pogląd, można byłoby dojść do wniosku, że referendum nie powinno generalnie odbywać się w sprawach nie będących materią konstytucyjną, co samo w sobie prowadziłoby do wypaczenia znaczenia referendum ogólnokrajowego, które z reguły dotyczyć powinno sfery materii

² Zob. L. Garlicki, *Uwagi do art. 125*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, s. 6.

³ W. Orłowski, *Zgodność z Konstytucją RP materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum (druk senacki nr 1054)*, [w:] *Opinie prawne w przedmiocie zgodności z Konstytucją RP materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu referendum (druk senacki nr 1054)*, „Opinie i Ekspertyzy” 2015, nr 239, s. 17.

⁴ M. Wiszowaty, *Zgodność z Konstytucją RP materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum (druk senacki nr 1054)*, [w:] *Opinie prawne w przedmiocie zgodności...*, s. 35–38.

⁵ A. Zoll, *Zgodność z Konstytucją RP materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum (druk senacki nr 1054)*, [w:] *Opinie prawne w przedmiocie zgodności...*, s. 52.

ustawowej⁶. Dlatego też uważam, że przyjąć trzeba, iż decyzja, czy dana kwestia stanowi taką sprawę, należy do głowy państwa, a ponadto jest również oceniana przez Senat, które to organy biorą odpowiedzialność polityczną za zarządzenie referendum ogólnokrajowego. Trudno byłoby bowiem stworzyć jakieś precyzyjne kryteria, których spełnienie warunkowałoby możliwość uznania danego problemu za sprawę o szczególnym znaczeniu dla państwa⁷.

Osobnym kryterium jest zakres podmiotowy „sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa”. Mam poważne wątpliwości, czy można tu brać pod uwagę kryterium społeczne, a tym samym to, czy rozstrzygnięciem zainteresowane jest całe społeczeństwo, czy chociażby jego większa część. Naturalnie za takie sprawy trudno uznać rozstrzygnięcia, które mają dotyczyć wyłącznie społeczności lokalnych lub regionalnych czy też niewielkich grup społecznych, choć i w tym przypadku trudno byłoby uznać, że kryterium takie jest w pełni jednoznaczne. Można bowiem tytułem przykładu wskazać, że o przywilejach dla jakiejś grupy społecznej, których koszty miałyby być ponoszone przez całe społeczeństwo, można byłoby decydować w formie głosowania ludowego. Podobnie ocenić też trzeba dopuszczalność decydowania o kwestiach dotyczących aktualnie pewnej grupy społecznej, lecz potencjalnie odnoszącej się do znacznie szerszego kręgu społecznego⁸. Nie jest również wykluczone podjęcie w takim referendum rozstrzygnięcia konkretno-indywidualnego⁹, choć uważam, że nie mogą one przybierać postaci rozstrzygnięcia o charakterze personalnym co wynika z samej istoty referendum¹⁰. Jest to tym bardziej istotne, że ustawa zasadnicza nie przewiduje w Polsce możliwości stosowania *recall* jako narzędzia odwoływania osób piastujących funkcje publiczne.

Osobnym problemem staje się możliwość zarządzenia referendum w sprawach, które wiązałyby się z koniecznością zmiany konstytucji. Co prawda, w referendum z dnia 6 września 2015 r. głosujący wypowiedzieli się w kwestii wprowadzenia okręgów jednomandatowych w wyborach do Sejmu, co mogłoby wskazywać na dopuszczalność takiego głosowania

⁶ Są nawet głosy, że dotyczyć ono może wyłącznie materii ustawowej, zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 273.

⁷ Por. P. Winczorek, *Kilka uwag o polskich referendach*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, z. 2, s. 149–150.

⁸ Jako przykład można przywołać rozstrzygnięcie przez obywateli o obowiązkowym wieku rozpoczynania edukacji.

⁹ Tytułem przykładu można wskazać decyzję w sprawie budowy elektrowni atomowej lub odstąpienia od tego zamiaru.

¹⁰ Por. L. Garlicki, *Uwagi...*, s. 6–7; M. Rachwał, *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2010, s. 140.

ludowego, to jednak podobnie jak liczne grono konstytucjonalistów prezentują stanowisko odmienne¹¹. Konstytucja, w art. 235, wyraźnie określa tryb dokonania swojej zmiany. Przepis ten musi być uznany za przepis szczególny, nie tylko wobec regulacji związanych z procedurą ustawodawczą, ale również w stosunku do innych przepisów konstytucyjnych, które odnoszą się do podejmowania działań w sferze prawodawczej. Dotyczy to również referendum ogólnokrajowego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa. Przyjęcie poglądu przeciwnego oznaczałoby, że wiążące rozstrzygnięcie referendalne zobowiązywałoby Sejm i Senat do nowelizacji ustawy zasadniczej w kierunku wskazanym przez obywateli. W konsekwencji prowadziło by to do powstania swoistego, cząstkowego referendum prekonstytucyjnego, które co prawda istniało w polskim porządku prawnym w połowie lat 90.¹², ale obecnie nie znajduje podstaw normatywnych. Gdyby bowiem ustrojodawca zamierzał przyznać obywatelom prawo do inspirowania zmian konstytucyjnych czy też wręcz zobowiązania parlamentu do ich dokonania, to przewidziałby stosowne rozwiązania (inicjatywę konstytucyjną czy referendum prekonstytucyjne) i uregulował je we wspomnianym art. 235, w którym obecnie występuje jedynie fakultatywne referendum zatwierdzające zmiany konstytucji dotyczące postanowień trzech jej rozdziałów (I, II lub XII)¹³.

442 Pewnie wątpliwości mogą się nasuwać w kontekście samego postanowienia Prezydenta o zarządzeniu referendum ogólnokrajowego. Przede wszystkim zwrócić trzeba uwagę na pewne różnice pomiędzy ustawą o referendum ogólnokrajowym¹⁴ oraz regulaminem Senatu¹⁵. Ustawa w art. 64 ust. 1 wskazuje, że „Prezydent Rzeczypospolitej przekazuje Se-

¹¹ Zob. np. P. Winczorek, *Opinia dotycząca wniosku obywatelskiego o podjęcie przez Sejm uchwały przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w sprawie zmian w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3, s. 111; P. Sarnecki, *Opinia dotycząca wniosku obywatelskiego o podjęcie przez Sejm uchwały przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w sprawie zmian w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3, s. 120; B. Banaszak, *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*, [w:] *Projekt postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum – opinie prawne*, „Opinie i Ekspertyzy” 2015, nr 234, s. 4–5.

¹² Referendum to pojawiło się na mocy ustawy konstytucyjnej z dnia 22 kwietnia 1994 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U., nr 61, poz. 251).

¹³ Por. P. Winczorek, *Kilka uwag...*, s. 150.

¹⁴ Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (t.j. Dz.U. 2015, poz. 318), zwana dalej ustawą.

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

natowi projekt postanowienia o zarządzeniu referendum, zawierający treść pytań lub wariantów rozwiązania w sprawie poddanej pod referendum, a także termin jego przeprowadzenia". Przepis art. 65 ustawy rozwija jednak postanowienie powyższego artykułu, wskazując precyzyjnie elementy, które powinny zostać zawarte w takim postanowieniu. Stwierdza on, że postanowienie takie powinno wskazywać: podstawę prawną zarządzenia referendum, treść pytań lub wariantów rozwiązania w sprawie poddanej pod referendum, termin przeprowadzenia referendum, a także kalendarz czynności związanych z jego przeprowadzeniem. Natomiast regulamin Senatu wskazuje również w art. 87, że „Marszałek Senatu może zwrócić się do Prezydenta o przedstawienie uzasadnienia do projektu postanowienia o zarządzeniu referendum, zawierającego: określenie potrzeby i celu zarządzenia referendum, wyjaśnienie treści pytań i wariantów rozwiązań sprawy poddanej pod referendum, a także przedstawienie oczekiwanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych rozwiązań sprawy poddanej pod referendum". W tym miejscu rodzi się pytanie, czy Senat miał prawo wprowadzić takie rozwiązanie na poziomie regulaminowym. Co prawda, art. 64 ust. 3 wymaga rozwinięcia ustawy o referendum ogólnokrajowym w regulaminie Senatu, który ma uregulować szczegółowy tryb wyrażania przez Senat zgody na przeprowadzenie referendum zarządzone przez Prezydenta RP, jednakże żądanie takiego uzasadnienia nie do końca mieści się w zakresie owego trybu. Podobnie trudno szukać uzasadnienia bezpośrednio w konstytucji, która stwierdza, że regulamin ma regulować sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Senatu (art. 112 w związku z art. 124), to jednak i w tym wypadku trudno mówić o występowaniu obowiązku przedstawienia uzasadnienia do postanowienia o zarządzeniu referendum wynikającym z przepisów ustawowych.

Na problem można jednak spojrzeć z drugiej strony, odwołując się do wykładni celowościowej art. 64 ust. 3 ustawy. Senat, wyrażając zgodę na zarządzenie referendum, musi dysponować dostateczną wiedzą dotyczącą argumentacji, jaką posłużył się Prezydent RP, decydując o wszczęciu procedury zarządzenia referendum. Jest to tym bardziej istotne, że ocena wniosku Prezydenta musi być kompleksowa i opierać się nie tylko na politycznej analizie pytań referendalnych i samej potrzeby przeprowadzenia referendum, lecz również powinna pozwolić na ocenę merytoryczną wniosku. Dodatkowo też treść uzasadnienia przesłana przez Prezydenta może również mieć wpływ na ewentualną ocenę treści poszczególnych pytań referendalnych, co później może się również przekładać na sposób realizacji wyników referendum, o ile będzie ono miało wiążący charakter. Dlatego też uważam, że rozwiązanie regulaminowe, dające marszałkowi

Senatu prawo do żądania przedstawienia uzasadnienia, nie może być uznane za wykraczające poza ramy konstytucyjne¹⁶.

Osobną kwestią jest ewentualne niezastosowanie się Prezydenta RP do treści tego żądania. W mojej ocenie nie występują mechanizmy, które pozwalałyby na wymuszenie na głowie państwa przedstawienia takiego uzasadnienia. Senat nie ma w takiej sytuacji prawa odmówienia rozpatrzenia wniosku Prezydenta. Co więcej, nie ma również podstaw do zawieszenia biegu terminu na zajęcie stanowiska przez Senat. W dalszym ciągu ma on 14 dni na wyrażenie zgody lub też braku owej zgody. Oczywiście, zignorowanie przez Prezydenta RP prośby marszałka Senatu może mieć istotny wpływ na ewentualne stanowisko Senatu wobec wniosku głowy państwa.

Nieco miejsca poświęcić warto elementom treściowym postanowienia Prezydenta i jego ewentualnemu uzasadnieniu. Zupełnie jednoznaczne jest tutaj wskazanie podstawy prawnej referendum, gdyż w przypadku referendum w sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa jako podstawa prawna musi zostać wskazany art. 125 Konstytucji RP¹⁷, gdyż to on zawiera stosowną normę kompetencyjną. Nieco bardziej skomplikowane staje się wskazanie pytania lub pytań referendalnych, względnie wariantów rozwiązań w sprawie poddanej pod głosowanie ludowe. Ustawa nie zawiera żadnych wyraźnych wytycznych co do sposobu formułowania pytań czy wariantów. Niemniej przyjąć trzeba, że powinny one być jednoznaczne i zrozumiałe dla wyborców, gdyż tylko takie ich ujęcie pozwoli na realizację ewentualnej wiążącej woli wyrażonej przez zbiorowy podmiot suwerenności¹⁸. W tym też celu pytania nie powinny być zdaniem wielokrotnie złożonymi czy też zawierającymi podwójne przeczenia. Nie powinno się też przedstawiać do wyboru licznych wariantów rozwiązań, w szczególności takich, które będą zbliżone do siebie, gdyż nie pozwoli to na dekodowanie rzeczywistej woli głosujących. Dodać trzeba, że cały ciężar właściwego ujęcia pytań spoczywa na Prezydencie, gdyż Senat nie ma możliwości modyfikacji treści pytań lub wariantów ujętych w postanowieniu Prezydenta¹⁹. W praktyce jednak Prezydenci RP przedstawiali pytania nie do końca jednoznaczne, co trzeba ocenić negatywnie²⁰.

¹⁶ Por. A. Szmyt, *Zgoda Senatu na referendum zarządzane przez Prezydenta*, [w:] J. Trzeciński i B. Banaszak (red.), *Studia nad prawem konstytucyjnym*, Wrocław 1997, s. 255.

¹⁷ Może być to uzupełnione o przywołanie właściwego przepisu ustawy o referendum ogólnokrajowym.

¹⁸ Na temat poglądów doktryny w tej kwestii zob. więcej M. Wiszowaty, *Zgodność z Konstytucją RP...*, s. 39–40.

¹⁹ Zob. A. Rytel-Warzocho, *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2011, s. 153.

²⁰ Przykładami mogą być pytania: „Czy jest Pani/Pan za utrzymaniem dotychczasowego sposobu finansowania partii politycznych z budżetu państwa?”, które nie prze-

Znaczący zakres swobody Prezydent posiada w określeniu terminu przeprowadzenia referendum. Musi tu jedynie brać pod uwagę taki termin, który będzie umożliwiał dokonanie poszczególnych czynności referendalnych, wynikających z ustawy, przy założeniu, że rozstrzygnięcie Senatu w sprawie wyrażenia zgody zapadnie w ostatnim możliwym terminie. Tym samym winien on przyjąć termin bezpieczny, który nie będzie w jakikolwiek sposób wpływał na ewentualne przyspieszenie procedowania w izbie drugiej. Do Prezydenta należy też decyzja, czy referendum odbędzie się jednego dnia, czy też będzie trwać dwa dni. Kalendarz wyborczy natomiast w istotnej mierze jest determinowany terminem referendum, a także przepisami ustawy, gdyż ta ostatnia wskazuje np. najpóźniejszy termin na powołanie obwodowych komisji do spraw referendów (art. 13 ust. 1) czy też tworzenia obwodów odrębnych (art. 7 ust. 2).

Generalnie, kalendarz wyborczy ustalony w postanowieniu Prezydenta powinien regulować takie kwestie, jak najpóźniejsze daty: utworzenia obwodów głosowania w szpitalach, zakładach pomocy społecznej, zakładach karnych i aresztach śledczych, w domach studenckich i zespołach domów studenckich oraz ustalenie ich granic, siedzib i numerów; zawiadomienia PKW przez podmioty uprawnione o zamiarze uczestniczenia w kampanii referendalnej w programach radiowych i telewizyjnych nadawców publicznych; podania do wiadomości publicznej informacji o numerach i granicach obwodów głosowania oraz siedzibach obwodowych komisji do spraw referendum, w tym o lokalach obwodowych komisji do spraw referendum dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych uprawnionych do udziału w referendum, a także o możliwości głosowania korespondencyjnego i przez pełnomocnika; zgłaszania przez armatorów wniosków o utworzenie obwodów głosowania na polskich statkach morskich; zgłaszanie kandydatów do obwodowych komisji ds. referendum przez podmioty uprawnione; powołanie obwodowych komisji do spraw referendum; podanie do wiadomości publicznej informacji o numerach i granicach obwodów głosowania utworzonych za granicą oraz siedzibach obwodowych komisji do spraw referendum; sporządzenia spisów osób uprawnionych do udziału w referendum; składania przez żołnierzy pełniących zasadniczą lub okresową służbę wojskową oraz pełniących służbę w charakterze kandydatów na żołnierzy zawodowych lub odbywających ćwiczenia i przeszkolenie wojskowe, a także ratowników odbywających

sądzało, czy wyborcy nie chcą aktualnego sposobu finansowania partii politycznych, czy też są przeciwko finansowaniu budżetowemu oraz „Czy jest Pani/Pan za utrzymaniem dotychczasowego systemu funkcjonowania Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe?”, w którym odpowiedź negatywna również nie przesadzała o tym, jak ma funkcjonować owo Gospodarstwo.

zasadniczą służbę w obronie cywilnej poza miejscem stałego zamieszkania, policjantów z jednostek skoszarowanych, funkcjonariuszy BOR, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej pełniących służbę w systemie skoszarowanym, wniosków o dopisanie do wybranego przez nich spisu osób uprawnionych do udziału w referendum, sporządzonego dla miejscowości, w której odbywają służbę; zgłaszania konsulowi lub wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) zamiaru głosowania korespondencyjnego; nieodpłatnego rozpowszechnianie w programach publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych audycji referendalnych podmiotów uprawnionych; składanie wniosków o sporządzenie aktu pełnomocnictwa do głosowania; składanie wniosków o dopisanie do spisu osób uprawnionych do udziału w referendum w wybranym przez siebie obwodzie głosowania; składanie przez osoby uprawnione do udziału w referendum przebywające za granicą zgłoszeń w sprawie wpisania do spisu osób uprawnionych do udziału w referendum w obwodach głosowania utworzonych za granicą lub osób przebywających na statkach morskich – do spisu osób uprawnionych do głosowania na tych statkach; zakończenie kampanii referendalnej oraz głosowanie²¹.

446

Wspominane wcześniej uzasadnienie postanowienia o zarządzeniu referendum zawierać powinno informacje, które w pewnym zakresie odpowiadają treści uzasadnienia projektów ustawy. Dotyczy to konieczności wskazania potrzeby i celu zarządzenia referendum oraz przedstawienia oczekiwanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych rozwiązań sprawy poddanej pod referendum. W dużej mierze te elementy uzasadnienia mogą przybierać postać subiektywną, przedstawiając motywy i oczekiwania Prezydenta. Nie można również wykluczyć, że uzasadnienie może akcentować te elementy, które mogą wpłynąć na udzielenie zgody przez Senat, bez uwypuklania faktycznych przyczyn zarządzenia głosowania ludowego przez głowę państwa. Nieco bardziej skomplikowana kwestia wiąże się z wyjaśnieniem treści pytań i wariantów rozwiązań sprawy poddanej pod referendum. W szczególności zastanowić się trzeba, czy takie wyjaśnienie może być uznane za oficjalne, czy też organy, które będą realizować ewentualny, wiążący skutek referendum, będą mogły przyjąć jego odmienne rozumienie? Problemy takie mogą się pojawić, gdy treść pytań lub wariantów nie będzie jednoznaczna. Uważam jednak, że wyjaśnienie treści pytań lub wariantów ma stanowić jedynie materiał pomocniczy, nie stanowiąc jednak oficjalnej wykładni rzeczonych treści, tym bardziej że wyborcy, odpowiadając na zadane pytania czy też wybierając określone warianty, nie muszą znać treści wyjaśnień zawartych w uzasadnieniu postanowienia Prezydenta RP.

²¹ Zob. np. http://referendum2015.pkw.gov.pl/kalendarz_wyborczy (dostęp 21.09.2015).

Z działaniami Prezydenta w sferze zarządzenia referendum wiąże się też potencjalna dopuszczalność zmiany postanowienia o zarządzeniu referendum, w tym również problem możliwości uchylecia takiego postanowienia. Część wątpliwości w tej mierze rozwiała praktyka ustrojowa, gdyż postanowienie Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 2015 r.²² zostało później zmienione²³. Co prawda, zmiana ta dotyczyła wyłącznie modyfikacji kalendarza referendalnego, a miało związek ze zmianami w kodeksie wyborczym, ale jednak została dokonana²⁴. Pomimo to wspomniany przypadek zasługuje na krytykę, gdyż w tym przypadku zmianie postanowienia Prezydenta nie towarzyszyła zgoda Senatu na jej dokonanie. W mojej ocenie każda modyfikacja treści postanowienia Prezydenta powinna zyskać akceptację Senatu, bez względu na kształt owych zmian. Wynika to z faktu, że Senat godzi się na treść postanowienia bez możliwości ingerencji w jego treść. Tym samym jakiegokolwiek jego nowelizacje, bez względu na to, czy dotyczą kwestii technicznych, wynikających ze zmiany przepisów ustawowych, czy też treści pytań czy wręcz zmiany terminu głosowania, powinny uzyskać akceptację izby drugiej. Analogicznie potraktować również trzeba ewentualne uzupełnienie postanowienia o dodatkowe pytania referendalne. Można przyjąć, że modyfikacja taka jest możliwa, jednakże musiałaby być dokonana i ogłoszona jeszcze przed upływem pierwszego terminu wskazanego w kalendarzu referendalnym, względnie powinna ona jednocześnie ustalać nowy kalendarz, a tym samym również ustalać inny termin przeprowadzenia referendum²⁵.

447

Nieco innej oceny wymaga kwestia dopuszczalności odwołania referendum przez Prezydenta. Przynajmniej teoretycznie Prezydent może wydać kolejne postanowienie, w którym uchyli postanowienie o zarządzeniu referendum. Wynika to z możliwości derogowania aktów wcześniejszych przez akt późniejszy. Nie może być wątpliwości, że gdyby uznać taką możliwość, wymagana byłaby zgoda Senatu, podobnie jak na inne postanowienia modyfikujące treść aktu zarządzającego referendum. Pojawia się w tym miejscu poważny problem związany z wykonywaniem władzy bezpośrednio przez suwerena. Skoro organy państwowe zdecydowały się na przyznanie wyborcom możliwości rozstrzygnięcia przez wyborców określonych kwestii, to czy jest możliwe zdecydowanie o pozbawieniu ich owej możliwości. W mojej ocenie Konstytucja RP nie pozwala na udziele-

²² Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 czerwca 2015 r. o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum (Dz.U., poz. 852).

²³ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 sierpnia 2015 r. zmieniające postanowienie o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum (Dz.U., poz. 1134).

²⁴ Na możliwość dokonywania takich zmian zwracał uwagę. M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001, s. 84.

²⁵ Por. *ibidem*.

nie jednoznacznej odpowiedzi na tak zadane pytanie, choć w takiej sytuacji obywatele uzyskali już prawo do głosowania w konkretnym głosowaniu ludowym, a pozbawienie ich tego prawa w wyniku zmiany stanowiska przez Prezydenta i Senat powinno być uznane za nieuzasadnione ograniczenia skonkretyzowanego uprawnienia wyborców. Dlatego też uważam, że patrząc na problem z perspektywy art. 2 i art. 4 Konstytucji, a więc artykułów statuujących zasadę demokratycznego państwa prawnego oraz zasadę suwerenności Narodu, odwołanie już zarządzanego referendum nie powinno być uznane za dopuszczalne²⁶, choć dopóki problem taki nie pojawi się w praktyce ustrojowej, ostateczne rozstrzygnięcie tej kwestii nie znajdzie rozstrzygnięcia.

Podsumowując, problematyka zarządzania referendum przez Prezydenta, choć z pozoru oczywista, rodzi liczne problemy praktyczne. Przede wszystkim jest to związane z oceną, czy dane zagadnienie może być przedmiotem referendum z racji wystąpienia sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa. Ponadto niejasności budzić mogą kwestie modyfikacji postanowienia o zarządzaniu referendum, w szczególności związane z kształtem procedury zmiany owego postanowienia. Jak pokazały działania związane z zarządzaniem takiego referendum w 2015 r., obowiązujące przepisy nie są jednoznaczne i budzą poważne rozbieżności w ocenach dokonywanych przez przedstawicieli doktryny. Dlatego też może warto zastanowić się nad potrzebą zmian w prawie, przede wszystkim w ustawie zasadniczej i w ustawie o referendum ogólnokrajowym, które mogłyby pozwolić na uniknięcie pojawiających się w 2015 r. zarzutów o naruszenia prawa w toku procedury zarządzania referendum ogólnokrajowego.

448

Wykaz literatury

Banaszak B., *Opinia prawna na temat zgodności z Konstytucją materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o zarządzaniu krajowego referendum (druk senacki nr 899) – w szczególności pytania dotyczącego jednomandatowych okręgów wyborczych z odniesieniem się do bieżących głosów konstytucjonalistów w tej kwestii*, [w:] *Projekt postanowienia Prezydenta RP o zarządzaniu ogólnokrajowego referendum – opinie prawne, „Opinie i Ekspertyzy”* 2015, nr 234.

²⁶ Podobne stanowisko prezentuje M. Chmaj, zaś odmienny pogląd wyrazili R. Piotrowski i M. Muszyński, zob. A. Dąbrowska, *Czy da się odwołać to referendum?*, „Tygodnik Polityka”, 18 VIII 2015, <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1629931,1,czy-da-sie-odwolac-to-referendum.read> (dostęp 21.09.2015).

- Dąbrowska A., *Czy da się odwołać to referendum?*, „Tygodnik Polityka”, 18 VIII 2015, <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1629931,1,czy-da-sie-odwolac-to-referendum.read> (dostęp 21.09.2015).
- Garlicki L., *Uwagi do art. 125*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001.
- http://referendum2015.pkw.gov.pl/kalendarz_wyborczy (dostęp 21.09.2015).
- Jabłoński M., *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001.
- Orłowski W., *Zgodność z Konstytucją RP materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum (druk senacki nr 1054)*, [w:] *Opinie prawne w przedmiocie zgodności z Konstytucją RP materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu referendum (druk senacki nr 1054)*, „Opinie i Ekspertyzy” 2015, nr 239.
- Rachwał M., *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2010.
- Rytel-Warzocho A., *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2011.
- Sarnecki P., *Opinia dotycząca wniosku obywatelskiego o podjęcie przez Sejm uchwały przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w sprawie zmian w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3.
- Szmyt A., *Zgoda Senatu na referendum zarządzane przez Prezydenta*, [w:] J. Trzciniński i B. Banaszak (red.), *Studia nad prawem konstytucyjnym*, Wrocław 1997.
- Winczorek P., *Kilka uwag o polskich referendach*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, z. 2.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008.
- Winczorek P., *Opinia dotycząca wniosku obywatelskiego o podjęcie przez Sejm uchwały przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w sprawie zmian w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3.
- Wiszowaty M., *Zgodność z Konstytucją RP materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum (druk senacki nr 1054)*, [w:] *Opinie prawne w przedmiocie zgodności z Konstytucją RP materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu referendum (druk senacki nr 1054)*, „Opinie i Ekspertyzy” 2015, nr 239.
- Zoll A., *Zgodność z Konstytucją RP materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum (druk senacki nr 1054)*, [w:] *Opinie prawne w przedmiocie zgodności z Konstytucją RP materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu referendum (druk senacki nr 1054)*, „Opinie i Ekspertyzy” 2015, nr 239.