

DARIUSZ DUDEK

## REFERENDUM – INSTRUMENT CZY ILUZJA WŁADZY POLSKIEGO SUWERENA?

### I. POLSKIE TRADYCJE REFERENDALNE

Już u progu odrodzonej, niepodległej państwowości II Rzeczypospolitej zastosowanie znalazły pewne formy demokracji bezpośredniej, chociaż nie w postaci klasycznego referendum. Chodziło o plebiscyty mające rozstrzygnąć o przynależności państwowej do Polski lub Niemiec spornych terytoriów, o których konieczności przeprowadzenia postanawiał traktat wersalski, podpisany 28 czerwca 1919 r. i kończący I wojnę światową<sup>1</sup>. O ile plebiscyt przeprowadzony 11 lipca 1920 r. na Warmii i Mazurach przekreślił ich przynależność do Polski<sup>2</sup>, o tyle plebiscyt na Górnym Śląsku, przeprowadzony 20 marca 1921 r. wykazał większe poparcie opcji polskiej<sup>3</sup>.

Niezwykłym fenomenem tego okresu było funkcjonowanie Państwa Polskiego w warunkach braku ustalonych i bezpiecznych granic (ww. plebiscyty, powstania śląskie i wielkopolskie, wojna bolszewicko-polska), jako państwa demokracji parlamentarnej, której owocem była m.in. Konstytucja marcowa z 1921 r.<sup>4</sup> Dodajmy na marginesie, że ani ta, ani następna konstytucja II Rzeczypospolitej<sup>5</sup> nie przewidywała instytucji referendum.

Po II wojnie światowej, stosownie do jałtańskich ustaleń mocarstw, Polska znalazła się w bezpośredniej strefie wpływów ZSRR, co determinowało zakres przeobrażeń ustrojowych i prawnych Polski Ludowej, pozbawionej atrybutów pełnej suwerenności państwowej. I chociaż pierwsze akty prawnoustrojowe<sup>6</sup>, zgodnie z oficjalną doktryną polityczną w celowy sposób odwoływały się wprost do postanowień Konstytucji z 1921 r., przyjmując nawet w zmodyfikowanej wersji niektóre jej rozwiązania, ale lekceważąc fakt obowiązywania Konstytucji z 1935 r. i pomijając całkowitym milczeniem unormowanie praw i wolności

<sup>1</sup> Ratyfikowany w imieniu Polski przez Naczelnika Państwa J. Piłsudskiego 1 września 1919 r., na podstawie ustawy z 31 lipca 1919 r., Dz. U. 1920, Nr 35, poz. 199 i 200.

<sup>2</sup> Za przynależnością do Polski opowiedziało się zaledwie 3,4% uprawnionych.

<sup>3</sup> Za Polską głosowało 40,4%, za Niemcami – 59,5% uprawnionych; ostatecznie po zakończeniu III powstania śląskiego decyzją Konferencji Ambasadorów w Paryżu z 20 października 1921 r. Polsce przypadła większość spornych terytoriów.

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 44, poz. 267; por. D. Dudek, *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej Polskiej*, w: T. Guz et al. (red.), *Synteza prawa polskiego 1918–1939*, Warszawa 2013, s. 99 i n.

<sup>5</sup> Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r., Dz. U. Nr 30, poz. 227.

<sup>6</sup> Por. m.in. dwie ustawy konstytucyjne Sejmu Ustawodawczego: z 4 lutego 1947 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej (Dz. U. Nr 9, poz. 43) oraz z 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 18, poz. 71).

jednostki, *de facto* ewidentnie nie odpowiadały żadnym standardom demokratycznym. Sejm Ustawodawczy (1947–1952) nie posiadał żadnej legitymizacji wyborczej; utworzony został pozornie na podstawie ordynacji uchwalonej przez Krajową Radę Narodową, niemającą żadnych legalnych podstaw istnienia, w drodze sfałszowanych wyborów ze stycznia 1947 r., poprzedzonych terrorem policyjnym wymierzonym w opozycję polityczną i równie nierzetelnym przeprowadzeniem tzw. głosowania ludowego w czerwcu 1946 r.

Ten ostatni akt, mający stanowić sondaż skali poparcia bądź oporu społeczeństwa wobec nowej władzy, warto przypomnieć. Otóż zgodnie z ustawą KRN z 27 kwietnia 1946 o głosowaniu ludowym<sup>7</sup> ustalono następującą treść pytań referendalnych: „1) Czy jesteś za zniesieniem Senatu? 2) Czy chcesz utrwalenia w przyszłej Konstytucji ustroju gospodarczego, zaprowadzonego przez reformę rolną i unarodowienie podstawowych gałęzi gospodarki krajowej, z zachowaniem ustawowych uprawnień inicjatywy prywatnej? 3) Czy chcesz utrwalenia zachodnich granic Państwa Polskiego na Bałtyku, Odrze i Nysie Łużyckiej?”.

Przeprowadzona przez Państwową Komisję Bezpieczeństwa, w praktyce przez UB z udziałem funkcjonariuszy sowieckich, operacja gigantycznego fałszerstwa wyników tego referendum (obejmująca protokoły wszystkich 11 057 komisji)<sup>8</sup> była następnie kontynuowana przez PPR i aparat bezpieczeństwa przy fałszowaniu wyborów do Sejmu Ustawodawczego w styczniu 1947 r. i później.

Notoryjnie znany jest fakt, że przez cały okres Polski Ludowej, nawet w momentach tzw. odwilży, nigdy nie przeprowadzono rzeczywiście wolnych i uczciwych wyborów. Natomiast u schyłku PRL, w ramach tzw. normalizacji po stanie wojennym, władza odwołała się do instytucji referendum, zarówno na poziomie regulacji prawnych, jak i praktyki. 6 maja 1987 r. dokonano jednej z ostatnich nowelizacji Konstytucji PRL, uzupełniającej zasadę „ludowładztwa” o lapidarną formułę: „sprawowanie władzy państwowej przez lud pracujący następuje także poprzez wyrażanie woli w drodze referendum. Zasady i tryb przeprowadzania referendum określa ustawa”<sup>9</sup>. Uchwalona równocześnie ustawa<sup>10</sup> zawierała bliższe uregulowania, poczynając od całkowicie iluzorycznego określenia swej *ratio legis*: „W celu pełniejszego urzeczywistnienia demokracji socjalistycznej oraz rozszerzania form uczestnictwa obywateli w sprawowaniu władzy, kierując się konstytucyjnym prawem obywateli do udziału w konsultacjach i referendum, a także mając na względzie obowiązek organów władzy i administracji państwowej opierania swojej działalności na *świadomym* i czynnym współdziałaniu obywateli (zdanie wstępne)”.

Przedmiotem zarówno konsultacji, jak i referendum, o zasięgu ogólnokrajowym lub lokalnym, a nawet środowiskowym (konsultacje), mogły być

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 15, poz. 104.

<sup>8</sup> Stosunek głosów na „tak” według danych oficjalnych oraz poufnych wynosił: ad 1) 68% – 26,9%, ad 2) 77,1% – 42 %, ad 3) 91,4% – 66,9%.

<sup>9</sup> Dodany ust. 3 w art. 2 Konstytucji (Dz. U. 1987, Nr 14, poz. 82).

<sup>10</sup> Ustawa z 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum (Dz. U. 1987, Nr 14, poz. 83).

„sprawy mające wężłowe znaczenie dla rozwoju kraju, określonego terenu lub interesów i warunków życia obywateli” (art. 1 i 2), przy czym wykluczono zastosowanie tych instrumentów do spraw dotyczących obronności państwa i Sił Zbrojnych PRL, bezpieczeństwa państwa i spraw stanowiących tajemnicę państwową (art. 4). Pomijając bliższe unormowanie konsultacji, których przedmiotem mogły być m.in. założenia lub rozwiązania projektów albo całe projekty ustaw i innych aktów normatywnych, i z założenia miały niewiązający charakter<sup>11</sup>, warto odnotować specyficzne elementy referendum. W świetle ustawy w referendum ogólnokrajowym obywatele przebywający w kraju i posiadający czynne prawo wyborcze do Sejmu mieli w drodze głosowania wyrażać swoją wolę, co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy poddanej referendum, przez udzielenie pozytywnych lub negatywnych odpowiedzi na postawione pytanie albo dokonanie wyboru pomiędzy zaproponowanymi wariantami. Referendum ogólnokrajowemu mogły być poddane przez Sejm (większością co najmniej  $\frac{2}{3}$  głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów) konkretnie określone problemy lub rozwiązania projektów ustaw lub uchwał Sejmu określających podstawowe kierunki działalności państwa (art. 12–14). Sejm mógł zarządzić referendum z inicjatywy własnej lub na wniosek wyłącznie Rady Państwa, Rady Ministrów lub Rady Krajowej Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego, przy czym nieuwzględnienie wniosku wymagało poinformowania wnioskodawcy wraz z uzasadnieniem (art. 15).

Pomijając drugorzędne kwestie techniczne, należy podkreślić wysokie wymagania frekwencyjne; wynik referendum (podawany do wiadomości publicznej) miał być rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod głosowanie opowiedziała się więcej niż połowa uprawnionych do wzięcia udziału w referendum (art. 19). Ustawa nie określała jednak w ogóle sposobu „skonsumowania” rozstrzygnięcia referendalnego, nawet w tak mizernej formie, jak czyniła to w odniesieniu do konsultacji.

Na podstawie tej regulacji przeprowadzono jedno referendum – 29 listopada 1987 r. w sprawie reform politycznych i gospodarczych<sup>12</sup>. Zadano dwa pytania: „1) Czy jesteś za pełną realizacją przedstawionego Sejmowi programu radykalnego uzdrowienia gospodarki, zmierzającego do wyraźnego poprawienia warunków życia, wiedząc, że wymaga to przejścia przez trudny dwu- trzyletni okres szybkich zmian? 2) Czy opowiadasz się za polskim modelem głębokiej demokratyzacji życia politycznego, której celem jest umocnienie samorządności, rozszerzenie praw obywateli i zwiększenie ich uczestnictwa w rządzeniu krajem?”. Pierwszy problem sprowadzał się zatem do koncepcji: czy chcesz, żeby potem było lepiej, ale pod warunkiem, że początkowo będzie jeszcze gorzej, drugi – do zwyczajnego mydlenia oczu zapowiedzią dalszego poluzowania represyjnego ustroju.

<sup>11</sup> Organ, który poddał określoną sprawę konsultacji społecznej, obowiązany był jedynie „rozpatrzeć” opinie i wnioski zgłoszone w toku konsultacji oraz podać je do wiadomości publicznej i określić „zakres ich wykorzystania.

<sup>12</sup> Według początkowych zamysłów władzy referendum miało dotyczyć takich zmian ustrojowych, jak powołanie urzędu prezydenta.

Ponieważ według oficjalnych danych w referendum miało wziąć udział tylko 67,3% uprawnionych, co stanowiło najniższą oficjalnie podaną frekwencję „wyborczą” w historii PRL, z czego na pierwsze pytanie twierdząco odpowiedziało 66,04%, na drugie zaś – 69,03% głosujących, co stanowiło 44,28% oraz 46,29% ogółu uprawnionych, wynik referendum nie był „rozstrzygający” ani wiążący. Rzecznik rządu skomentował to w stylu: „a zatem rząd robić będzie to, co i tak zamierza, może tylko nieco wolniej”.

Pierwsze referendum ogólnokrajowe w III RP, oparte już na nowej regulacji ustawy z 29 czerwca 1995 r. o referendum<sup>13</sup>, a dotyczące tzw. powszechnego uwłaszczenia, zostało zarządzane przez Prezydenta za zgodą Senatu 29 listopada 1995 r. i przeprowadzone 18 lutego 1996 r. Jego pytanie brzmiało: „Czy jesteś za przeprowadzeniem powszechnego uwłaszczenia obywateli?”. Tego samego dnia przeprowadzono referendum na temat tzw. powszechnej prywatyzacji, zarządzane uchwałą Sejmu z 21 grudnia 1995 r. Obejmowało ono cztery, dość skomplikowane problemy: „1) Czy jesteś za tym, aby zobowiązania wobec emerytów i rencistów oraz pracowników sfery budżetowej, wynikające z orzeczeń Trybunatu Konstytucyjnego, były zaspokojone z prywatyzowanego majątku państwowego? 2) Czy jesteś za tym, aby część prywatyzowanego majątku państwowego zasilila powszechne fundusze emerytalne? 3) Czy jesteś za tym, aby zwiększyć wartość świadectw udziałowych Narodowych Funduszy Inwestycyjnych przez objęcie tym programem dalszych przedsięwzięć? 4) Czy jesteś za uwzględnieniem w programie uwłaszczeniowym bonów prywatyzacyjnych?”.

Ponieważ frekwencja nie przekroczyła  $\frac{1}{3}$  ogółu uprawnionych (32,40%), chociaż w kwestii uwłaszczenia oddano 96,15% głosów pozytywnych, a w zakresie prywatyzacji odpowiednio: ad 1 – 92,89%, ad 2 – 93,70% i ad 4 – 88,30% głosów pozytywnych, ad 3 zaś – 72,52% głosów negatywnych, wyniki te nie były wiążące. Dla takiego waloru niezbędne bowiem było (podobnie jak obecnie), aby w referendum wzięło udział ponad 50% ogółu uprawnionych.

Tendencja absencji referendalnej nieznacznie zmalała przy referendum konstytucyjnym, przeprowadzonym 25 maja 1997 r. w sprawie przyjęcia Konstytucji RP, uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe 2 kwietnia 1997 r. Frekwencja wyniosła 42,86%, z czego za przyjęciem Konstytucji oddano 52,70%, a przeciwko – 45,90% głosów. W liczbach bezwzględnych wynik był następujący: o przyjęciu Konstytucji zdecydowało 6 396 641 głosujących „za”, spośród 12 137 136 osób biorących udział w referendum, przy ogólnej liczbie 28 319 650 obywateli uprawnionych do głosowania<sup>14</sup>, czyli ok. 22,5% ogółu uprawnionych.

## II. OBOWIĄZUJĄCE UREGULOWANIE REFERENDUM – ANALIZA JURYDYCZNA I EFEKTYWNOŚCI INSTYTUCJI

Przypomnijmy pokrótce, że zgodnie z konstytucyjną formułą suwerenności Narodu, władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu (art. 4 ust. 1), a Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub

<sup>13</sup> Dz. U. Nr 99, poz. 487.

<sup>14</sup> Por. obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z 8 lipca 1997 r., Dz. U. Nr 75, poz. 476.

bezpośrednio (ust. 2). Tak zwana klauzula europejska stanowi jedynie, że Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach (art. 90 ust. 1), przy czym wyrażenie zgody na ratyfikację takiej umowy może być uchwalone w referendum ogólnokrajowym zgodnie z przepisem art. 125 (ust. 3), o czym decyduje Sejm, uchwałą podjętą bezwzględną większością głosów przy 50% *quorum* (ust. 4). Zasadnicze unormowanie referendum zawiera art. 125, zgodnie z którym w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa może być przeprowadzone referendum ogólnokrajowe (ust. 1); zarządzić je ma prawo Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów lub Prezydent Rzeczypospolitej za zgodą Senatu wyrażoną przy analogicznych wymogach formalnych (ust. 2) bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Wynik referendum jest wiążący, jeżeli wzięło w nim udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania (ust. 3), a jego ważność (podobnie jak referendum konstytucyjnego z art. 235 ust. 6) stwierdza Sąd Najwyższy (ust. 4). Określenie zasad i trybu przeprowadzania referendum Konstytucja odsyła do ustawy zwykłej (ust. 5).

Warto zauważyć, że wprawdzie materia referendalna nie jest w Konstytucji szczególnie chroniona przed zmianami w czasie każdego stanu nadzwyczajnego<sup>15</sup>, kiedy to nie mogą być zmienione Konstytucja i wszelkie ordynacje wyborcze oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych – wyłączenie to nie dotyczy wprawdzie regulacji referendum, ale w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie może być skrócona kadencja Sejmu, przeprowadzane referendum ogólnokrajowe, nie mogą być przeprowadzane wybory władz publicznych (Sejmu, Senatu, Prezydenta Rzeczypospolitej oraz organów samorządu terytorialnego), a kadencje tych organów ulegają odpowiedniemu przedłużeniu (ust. 7).

Unormowanie procedury zmiany Konstytucji, dokonywanej w drodze ustawy uchwalonej w jednakowym brzmieniu przez Sejm i następnie w terminie nie dłuższym niż 60 dni przez Senat (art. 235 ust. 2), przewiduje w ograniczonym zakresie fakultatywne zastosowanie referendum ratyfikacyjnego. Mianowicie, jeżeli ustawa o zmianie Konstytucji dotyczy przepisów rozdziału I („Rzeczpospolita”), II („Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”) lub XII („Zmiana Konstytucji”), każdy z podmiotów inicjatywy konstytucyjnej<sup>16</sup> może w terminie 45 dni od dnia uchwalenia ustawy przez Senat „zażądać” przeprowadzenia referendum zatwierdzającego, w drodze zwrócenia się z wnioskiem w tej sprawie do Marszałka Sejmu, który zarządza niezwłocznie przeprowadzenie referendum w ciągu 60 dni od dnia złożenia wniosku, zmiana zaś Konstytucji zostaje przyjęta, jeżeli opowiedziała się za nią większość głosujących (ust. 6).

<sup>15</sup> Tj. stanu wojennego, wyjątkowego bądź stanu klęski żywiołowej – art. 228 ust. 1.

<sup>16</sup> Czyli grupa co najmniej  $\frac{1}{5}$  ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydent Rzeczypospolitej – art. 235 ust. 1.

Zaznaczmy, że Konstytucja przewiduje też referendum lokalne, w ciekawej formule, niebędącej prostym powieleniem konstrukcji referendum ogólnokrajowego. Mianowicie członkowie wspólnoty samorządowej mogą w drodze referendum decydować o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego; zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa (art. 170)<sup>17</sup>.

Komentując powyższe unormowanie, trzeba stwierdzić, że jest swoistym paradoksem to, że chociaż Konstytucja RP z 1997 r. po jej uchwaleniu przez Zgromadzenie Narodowe została zatwierdzona 25 maja 1997 r. w ogólnokrajowym referendum ratyfikacyjnym (przy relatywnie niskim poparciu), w swoich postanowieniach (art. 4, 90, 125 i 235) istotnie zdeprecjonowała tę postać sprawowania władzy przez suwerenny Naród Polski. Referendum, będące bezpośrednio wyrażaną wolą obywateli Rzeczypospolitej, czyli w najwyższym stopniu demokratyczną formą sprawowania władzy, jest zawsze tylko fakultatywne (dopuszczalne), nigdy zaś i w żadnym przedmiocie obligatoryjne, jak to bywa w innych państwach, przewidujących referendum konstytucyjne *a posteriori*, czy nawet *a priori*<sup>18</sup>. Konstytucja limituje też dopuszczalność zastosowania referendum konstytucyjnego tylko w odniesieniu do niektórych zmian ustawy zasadniczej, mianowicie dotyczących unormowania ustroju Rzeczypospolitej, wolności, praw i obowiązków jednostki oraz procedury nowelizacji Konstytucji (rozdziały I, II i XII obowiązującej Konstytucji). Z kolei zwykle referendum ogólnokrajowe w sprawach o „szczególnym znaczeniu dla państwa” zależy w istocie od parlamentu, i to w dwu aspektach. Może bowiem być zarządzane wyłącznie przez Sejm albo przez Prezydenta za zgodą Senatu, wyrażoną kwalifikowaną większością głosów. Nie jest to rozwiązanie właściwe, skoro w przypadku zarządzania referendum konstytucyjnego głowa państwa ma pozycję samodzielną<sup>19</sup>. Co równie ważne, Konstytucja przyjęta w referendum bez wymogu minimalnej frekwencji w ogóle nie dopuszcza inicjatywy przeprowadzenia referendum ze strony samych zainteresowanych, czyli obywateli, jak to ma miejsce w wielu państwach europejskich<sup>20</sup>, natomiast wymaga dla wiążącego charakteru wyniku referendum ogólnokrajowego udziału w takim głosowaniu ponad połowy ogółu uprawnionych obywateli. Nie rozróżnia przy tym referendum stanowiącego i konsultacyjnego ani nie ustala, kogo i w jaki sposób ma wiązać jego wynik<sup>21</sup>.

Zważywszy przytoczoną zapowiedź konstytucyjną, odsyłającą do regulacji ustawy zwykłej, wymaga skrótego choćby przedstawienia nowa i kil-

<sup>17</sup> Por. ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. 2016, poz. 400 ze zm.).

<sup>18</sup> Por. R. Grabowski, *Partycypacja obywateli w procesie zmiany konstytucji w państwach europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1, s. 61–66.

<sup>19</sup> Chociaż mogą istnieć wątpliwości, czy taki akt urzędowy Prezydenta wymaga kontrasygnaty premiera – por. art. 144 ust. 3 pkt 5.

<sup>20</sup> Por. R. Grabowski, op. cit., s. 53 i n.

<sup>21</sup> Co w literaturze uznano za mankament Konstytucji z 1997 r., a zarazem „funkcjonalną słabość samej instytucji referendum”, por. B. Naleziński, *Komentarz do art. 125*, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2016, s. 561.

kakrotnie już nowelizowana<sup>22</sup> ustawa z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym<sup>23</sup>.

Ustawa ta reguluje zasady i tryb przeprowadzania referendum ogólnokrajowego każdego rodzaju, unormowanego w art. 125, art. 90 ust. 3 i art. 235 ust. 6 Konstytucji RP (art. 1); uprawnionymi do udziału w nim są wyłącznie obywatele polscy (zgodnie z art. 62 Konstytucji), którzy w drodze głosowania wyrażają swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy poddanej pod referendum, sedno zaś referendum polega na udzieleniu na urzędowej karcie do głosowania pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytanie albo pytania lub na dokonaniu wyboru między zaproponowanymi wariantami rozwiązań (art. 2).

Ustawa powtarza za Konstytucją unormowanie zarządzania referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa (art. 60), przy czym jednak dodaje, że Sejm może postanowić o poddaniu pod referendum określonej sprawy z własnej inicjatywy, a także na wniosek Senatu, Rady Ministrów lub obywateli, określający propozycje pytań lub wariantów rozwiązania w sprawie poddanej pod referendum. Jeśli izba ta (w drodze uchwały) nie uwzględni wniosku o przeprowadzenie referendum, Marszałek Sejmu informuje o tym wnioskodawcę (art. 61).

Szczególnie interesujące jest unormowanie referendum „obywatelskiego”. Otóż Sejm może (wyłącznie fakultatywnie) postanowić o poddaniu określonej sprawy pod referendum z inicjatywy obywateli, którzy dla swojego wniosku uzyskają poparcie co najmniej 500 000 osób mających prawo udziału w referendum (czyli czynne prawo wyborcze do Sejmu), przy czym nie może ono dotyczyć każdej sprawy. Ustawowo wyłączone zostały trojaki materię: 1) wydatków i dochodów, w szczególności podatków oraz innych danin publicznych, 2) obronności państwa oraz 3) amnestii (art. 63).

Warto też zauważyć, że ustawa doprecyzowuje unormowanie referendum „prezydenckiego”. Mianowicie Prezydent Rzeczypospolitej przekazuje Senatowi projekt postanowienia o zarządzeniu referendum, zawierający treść pytań lub wariantów rozwiązania w sprawie poddanej pod referendum, a także termin jego przeprowadzenia, a Senat w terminie 14 dni podejmuje uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na zarządzenie referendum (art. 64). Rzecz jasna, Senat może nie wyrazić takiej zgody, od czego głowa państwa nie ma już żadnej drogi odwoławczej.

Akt zarządzający referendum (ogłaszany w Dzienniku Ustaw), czyli uchwała Sejmu lub postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej, zawiera kilka elementów: 1) wskazanie podstawy prawnej zarządzenia referendum; 2) treść pytań lub wariantów rozwiązania w sprawie poddanej pod referendum; 3) termin (z opcją dwóch dni) przeprowadzenia referendum oraz 4) ka-

---

<sup>22</sup> Wypada zaznaczyć, że już samo uchwalenie w 2003 r. tej ustawy, przewidującej *novum* w postaci możliwości przeprowadzenia głosowania w referendum w ciągu jednego albo dwóch dni, było pewnym zabiegiem socjotechnicznym i profrekwencyjnym, niewątpliwie podyktowanym dążeniem parlamentu do zapewnienia skuteczności referendum akcesyjnego.

<sup>23</sup> Dz. U. 2015, poz. 318 i 2017, poz. 850.

lendarz czynności związanych z przeprowadzeniem referendum, przy czym referendum przeprowadza się najpóźniej w 90 dniu od dnia ogłoszenia jego zarządzenia (art. 65).

Ustawa powtarza konstytucyjny warunek wiążącego charakteru wyniku referendum: udział więcej niż połowy uprawnionych do głosowania, przy czym rozstrzygnięcie w referendum następuje stosownie do postaci kwestii referendalnej, jeżeli w odpowiedzi na postawione pytanie oddano większość ważnych głosów pozytywnych albo negatywnych bądź na jeden z zaproponowanych wariantów rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum oddano najwięcej ważnych głosów (art. 66).

W przeciwieństwie do swej poprzedniczki normatywnej, obecnie obowiązująca ustawa reguluje jakoś konsumpcję wyniku referendum, stanowiąc, że: „właściwe organy państwowe podejmują niezwłocznie czynności w celu realizacji wiążącego wyniku referendum 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 RP (art. 67)”.

Jakkolwiek regulacja ta wydaje się racjonalnie pomyślana, rodzi niemałe trudności interpretacyjne, mogące w istocie dotyczyć niemal wszystkiego. Problem może dotyczyć już samego podmiotu zobowiązanego, gdyż chociaż trudno byłoby nominalnie bądź nawet rodzajowo wskazywać wszystkie „właściwe organy państwowe” w odniesieniu do określonych kategorii spraw, łatwo można sobie wyobrazić bezczynność organu, a nawet negatywny spór kompetencyjny pomiędzy kilkoma, mogącymi, a raczej mającymi obowiązek podjąć działanie. Tytułem przykładu: jeśli rzetelne zrealizowanie wypowiedzi Narodu w referendum wymagałoby uchwalenia ustawy, to kto powinien wykonać prawo inicjatywy ustawodawczej, który z czterech podmiotów konstytucyjnie uprawnionych (art. 118 ust. 1), bo chyba nie... obywatele w drodze swej inicjatywy (art. 118 ust. 2), którzy wszak dopiero co wyrazili swoją wolę w głosowaniu referendalnym?!

Istota omawianych powinności to „podjęcie niezwłocznie czynności w celu realizacji wyniku referendum”. Samo „podjęcie” jest oczywiście konieczne, ale też może być bardzo odległe w czasie od dokonania, czyli przeprowadzenia i zakończenia. Także „cel” i jego „realizacja”, a nie bardziej kategoryczna postać „wykonanie”, mogą być w praktyce bardzo mgliste. Z kolei niejasne wydają się środki realizacji, jeśli bowiem w danym przypadku wchodziłoby w grę „wydanie” aktów normatywnych, to o jaki etap postępowania tutaj idzie, czy wystarczy zainicjowanie, czy konieczne jest zakończenie drogi ustawodawczej? Również „podjęcie innych decyzji” jest sformułowaniem nieostrym. Są to jednak efekty wadliwego, niepełnego unormowania konstytucyjnego skutków prawnych referendum, „pozostającego w znacznej mierze *leges imperfectae*”<sup>24</sup>.

Pomijając unormowanie referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej (rozdział 9 ustawy), które skądinąd w sposób

<sup>24</sup> Por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 125*, w: idem (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2001, s. 12–14, uw. 15.



dosyć twórczy uzupełniło uregulowanie konstytucyjne<sup>25</sup>, bliższej uwagi wymagają przepisy rozdziału 10, normujące referendum zatwierdzające zmianę Konstytucji RP (art. 76–79).

Ustawa nie ogranicza się do powtórzenia przepisu art. 235 ust. 6 Konstytucji, odnośnie do wnioskowania pod adresem Marszałka Sejmu o zarządzenie przeprowadzenia referendum, dodając wymóg, iż Marszałek niezwłocznie podejmuje to postanowienie i wyznacza datę przeprowadzenia referendum na dzień wolny od pracy, przypadający w ciągu 60 dni od dnia złożenia wniosku. Ustawa ujmuje dość ściśle – co nie oznacza: bezdyskusyjnie – formułę tego referendum, stanowiąc, że pytanie w referendum rozpoczyna się od słów: „Czy jesteś za przyjęciem zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., dokonanej ustawą z dnia ... (tytuł ustawy)?” (art. 78 ust. 1).

Zasadnicza wątpliwość dotyczy tego, czy przytoczona, limitowana postać kwestii referendalnej dopuszcza czy też wyklucza tego rodzaju postać „zmiany konstytucji”, która by polegała na zmianie zupełnej, czyli zamianie bądź wymianie konstytucji obowiązującej na nową? Jeśli by przyznać rację zwolnikom interpretacji restrykcyjnej<sup>26</sup>, oznaczałoby to nie tylko zamiar twórców Konstytucji z 1997 r. usztywnienia procedury nowelizacyjnej, ale wręcz petryfikację tej regulacji. Ujmując metaforycznie, konstytucja ta jawiłaby się jako ustrojowy koń trojański pozostawiony przez ugrupowanie zasadnie kojarzone z epoką PRL (spadkobierca prawny i moralny ówczesnej partii komunistycznej), a dzisiaj nawet nieobecne w parlamencie.

Natomiast nie nasuwają zastrzeżeń przepisy ustawy, poniekąd dyscyplinujące sposób skonsumowania wyniku takiego referendum, zawsze wiążącego, bez względu na frekwencję – przyjęcie w referendum zmiany Konstytucji następuje wówczas, gdy opowiedziała się za nią większość głosujących. Mianowicie Marszałek Sejmu przedstawia Prezydentowi do podpisu ustawę o zmianie Konstytucji niezwłocznie po ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw uchwały Sądu Najwyższego o ważności referendum, a Prezydent podpisuje ją w ciągu 21 dni i zarządza jej niezwłoczne ogłoszenie w Dzienniku Ustaw.

Jest zrozumiałe i oczywiste, że w tej specyficznej procedurze ustawodawczej chodzi wszak o ustawę konstytucyjną, głowa państwa nie może jej kontestować za pomocą weta ustawodawczego (art. 122 ust. 5). Ale bynajmniej nie jest już tak oczywiste, czy nie mogłaby zakwestionować uchybień formalnych, popełnionych w toku drogi prawodawczej, w postępowaniu Sejmu bądź Senatu w przedmiocie nowelizacji Konstytucji. Pytanie: czy tego rodzaju ewentualne

<sup>25</sup> W przypadku nieuchwalenia w trybie art. 90 ust. 2 Konstytucji ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, jak również w przypadku, gdy wynik referendum przeprowadzonego w sprawie wyrażenia zgody na tę ratyfikację jest niewiążący, Sejm może podjąć uchwałę o wyborze trybu wyrażenia zgody na ratyfikację takiej umowy – art. 70a i art. 75.

<sup>26</sup> Według której ustrojodawca „jednoznacznie wskazał, że przedmiotem takiego aktu [ustawy o zmianie konstytucji – D.D.] może być jedynie modyfikacja postanowień ustawy zasadniczej” – por. P. Tuleja, B. Szczerowski, *Komentarz do art. 235*, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), op. cit., s. 1645. Ostatecznie jednak autorzy zadają się przychylić do zdania W. Sokolewicz, że w procedurze z art. 235 „dopuszczalne jest przeprowadzenie zmiany „całościowej”, czyli uchwalenie nowej konstytucji, traktowanej jako „maximum zmian fragmentarycznych”, ibidem, s. 1647.

uchybień mogłyby lub nawet powinny podlegać kontroli ze strony Trybunału Konstytucyjnego?<sup>27</sup>

Kończąc, warto podkreślić, że literalne brzmienie ustawy o referendum dopuszcza przeprowadzenie referendum w tym samym dniu, w którym odbywają się wybory do Sejmu i do Senatu, wybory Prezydenta Rzeczypospolitej lub wybory do Parlamentu Europejskiego (art. 90), co zdaje się wykluczać *a fortiori* możliwość jego przeprowadzenia w dniu wyborów samorządowych. Przewidziane posiłkowo odpowiednie stosowanie (w sprawach nieuregulowanych) przepisów Kodeksu wyborczego z 5 stycznia 2011 r. – nie rozstrzyga tej wątpliwości.

### III. WSPÓŁCZESNA PRAKTYKA REFERENDALNA

Pierwsze przeprowadzone na gruncie uregulowania Konstytucji z 1997 r. referendum ogólnokrajowe zostało przeprowadzone 7–8 czerwca 2003 r. w sprawie akcesji Polski do Unii Europejskiej. Od razu podkreślmy, że nie ma żadnych wątpliwości, że referendum akcesyjne przeprowadzono w sposób legalny i demokratyczny oraz że doprowadziło ono do rozstrzygnięcia zasadnie przypisywanego Narodowi Polskiemu. Zgodnie z obwieszczeniem Państwowej Komisji Wyborczej z 9 czerwca 2003 r. w referendum tym wzięło udział 58,85% obywateli uprawnionych do głosowania, a za ratyfikacją Traktatu oddano 77,45% ważnych głosów. Ujmując konkretnie, wielkości te były następujące: liczba osób uprawnionych do głosowania wynosiła 29 868 474, liczba osób, które wzięły udział w głosowaniu<sup>28</sup> wynosiła: 17 578 818, a zatem frekwencja wyniosła 58,85%. Na postawione w referendum pytanie: „Czy wyraża Pani/Pan zgodę na przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej?” odpowiedzi pozytywnej udzieliło 13 516 612 głosujących, czyli 77,45% (głosów ważnych), a negatywnej 3 936 012, czyli 22,55% (głosów ważnych). Ujmując inaczej: za akcesją wypowiedziało się 45,25% ogółu uprawnionych, co stanowiło imponującą wielkość, choćby w porównaniu z referendum konstytucyjnym z 1997 r., w którym o przyjęciu Konstytucji zdecydowało ok. 22,5% ogółu uprawnionych, a i tak ta decyzja ustrojodawcza przypisywana jest zasadnie całemu Narodowi. Trawestując (niefortunną skądinąd) wypowiedź pewnego polityka: „sorry, na tym polega urok demokracji”.

Tyle tylko, że zachodziła zasadnicza różnica w stopniu poinformowania elektoratu, a tym samym możliwości podjęcia świadomej decyzji. Przeprowadzenie referendum konstytucyjnego poprzedziła bowiem możliwie rzetelna akcja informacyjna, której patronował m.in. ówczesny prezydent Rzeczypospolitej, który sygnował (zaopatrzonej w prezydenckie „posłanie”) tekst konstytucji, rozesłany i dostarczony do bodaj miliona gospodarstw domowych Polaków. Przed referendum akcesyjnym do domów Polaków trafił inny materiał,

<sup>27</sup> Por. ciekawe rozważania W. Sokolewicza, *Komentarz do art. 235*, w: L. Garlicki (red.), op. cit., s. 70–74, uw. 39.

<sup>28</sup> Tzn. liczba kart ważnych wyjętych z urn.

sygnowany przez tę samą głowę państwa, tym razem jednak w postaci kolorowej ulotki informacyjnej nt. Unii Europejskiej, w nieznanym recenzentowi nakładzie, z pewnością jednak niemający waloru bodaj minimalnego skrótu Traktatu akcesyjnego i całego *acquis communautaire*, które – pomijając przecież dorobek orzeczniczy ETS – liczyły ponad tysiąc stron (dokładnie, łącznie 1145<sup>29</sup>), a za to niewolnej od nieścisłości i błędów merytorycznych.

Można postawić tutaj zasadnicze pytanie: czy poza dyskusją jest, że w 2003 r. Naród Polski wyraził zgodę nie tylko na samo przystąpienie, ale też na wszelkie konsekwencje akcesji i integracji europejskiej, nawet te, które prowadzą w prostej linii do zniesienia klasycznej formuły suwerenności Narodu i zastąpienia jej nowym, „poklasycznym” ujęciem, zasadniczo redukującym prerogatywy i atrybuty tegoż suwerena? Fakt, że naród zgodził się na treść konstytucji ustaloną przez swoich przedstawicieli ma w pełni uzasadniać pogląd TK, iż „naród przesądził o możliwości przekazania (w drodze odrębnej decyzji) organizacji międzynarodowej kompetencji organów państwa w niektórych sprawach oraz wskazał na dalsze (najistotniejsze) konsekwencje akcesji, w tym przede wszystkim na obowiązek bezpośredniego obowiązywania w Rzeczypospolitej Polskiej prawa stanowionego przez tę organizację międzynarodową”<sup>30</sup>. Powraca pytanie: co naprawdę, na ile świadomie i konsekwentnie zaaprobował Naród w opisanych aktach swej woli?

Pomijając w rozważaniach niedoszło do skutku inicjatywy referendalne, zwłaszcza dotyczącą postulowanego w 2005 r. przeprowadzenia referendum w sprawie przyjęcia tzw. Konstytucji Unii Europejskiej<sup>31</sup>, kiedy to w związku z odrzuceniem projektu Traktatu w referendum we Francji i Holandii zrezygnowano z jego bezcelowego przeprowadzania w Polsce, wspomnijmy ostatnie, jak dotąd, odbyte referendum.

Tuż po I turze wyborów prezydenckich i oficjalnym ogłoszeniu ich wyników, wedle których dwaj główni kontrkandydaci uzyskali odpowiednio: ubiegający się o reelekcję B. Komorowski 33,77%, A. Duda zaś – 34,76% liczby głosów ważnych<sup>32</sup>, urzędujący prezydent 13 maja 2015 r. skierował do Senatu projekt postanowienia o zarządzeniu referendum<sup>33</sup>, który izba ta – po burzliwej debacie 20 maja 2015 r. – zaakceptowała uchwałą z 21 maja 2015 r.<sup>34</sup> Za

<sup>29</sup> Zob. Dz. U. 2004, Nr 90, poz. 864.

<sup>30</sup> Por. M. Dobrowolski, *Zasada suwerenności narodu w warunkach integracji Polski z Unią Europejską*, Lublin 2014, s. 199 i n.

<sup>31</sup> Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, podpisany 29 października 2004 r. w Rzymie przez państwa członkowskie Unii Europejskiej, opublikowany w Dz. Urz. UE z 16 grudnia 2004 r., seria C, nr 310; tekst dostępny m.in. na: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=OJ:C:2004:310:TOC> oraz <[https://europa.eu/european.../treaty\\_establishing\\_a\\_constitution\\_for\\_europe\\_pl.pdf](https://europa.eu/european.../treaty_establishing_a_constitution_for_europe_pl.pdf)>.

<sup>32</sup> Por. Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z 11 maja 2015 r. o wynikach głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 10 maja 2015 r., Dz. U. 2015, poz. 650.

<sup>33</sup> Druk nr 899.

<sup>34</sup> Uchwała Senatu z 21 maja 2015 r. w sprawie wyrażenia zgody na zarządzenie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ogólnokrajowego referendum, nieopublikowana w Monitorze Polskim, dostępna na: <<http://www.senat.gov.pl/prace/senat/posiedzenia/tematy,418,1.html>>.

wyrażaniem zgody na przeprowadzenie referendum głosowało jednomyślnie 57 senatorów, pod nieobecność opozycji<sup>35</sup>.

Zgodnie z postanowieniem Prezydenta RP z 17 czerwca 2015 r. o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum na dzień 6 września 2015 r.<sup>36</sup>, wydanym już po II turze wyborów prezydenckich, przegranych przez dotychczasową głowę państwa<sup>37</sup>, zawierało ono trzy pytania: „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 podatnika?”.

Przeprowadzone 6 września 2015 r. (czyli dokładnie w miesiąc po zaprzysiężeniu nowo wybranego prezydenta A. Dudy) – referendum w tej sprawie odbyło się z rekordowo niską frekwencją, wynoszącą zaledwie 7,80%. Konkretnie ujmując, z ogólnej liczby osób uprawnionych do udziału w referendum, wynoszącej 30 565 826, na pytanie 1 odpowiedzi pozytywne udzieliło 1 829 995 (czyli 78,75%) głosujących, na 3 pytanie – 2 194 689 (czyli 94,51%), a na pytanie 2 negatywnie odpowiedziały 1 923 994 (czyli 82,63%) osoby ważnie głosujące w referendum<sup>38</sup>.

Nie należy zapominać, że nowo wybrany prezydent Andrzej Duda 21 sierpnia 2015 r. przekazał do Senatu projekt postanowienia<sup>39</sup> zarządzającego referendum ogólnokrajowe na 25 października 2015 r., czyli dzień wyborów parlamentarnych (zarządzonych przez poprzedniego prezydenta). Prezydent proponował trzy pytania referendalne: „1. Czy jest Pani/Pan za obniżeniem wieku emerytalnego i powiązaniem uprawnień emerytalnych ze stażem pracy?; 2. Czy jest Pani/Pan za utrzymaniem dotychczasowego systemu funkcjonowania Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe?; Czy jest Pani/Pan za zniesieniem powszechnego ustawowego obowiązku szkolnego sześciolatków i przywróceniem powszechnego ustawowego obowiązku szkolnego od siódmego roku życia?”.

Po równie burzliwej debacie w Senacie, jak nad wnioskiem poprzedniego prezydenta, 4 września 2015 r. (przy 35 głosach „za”, 53 „przeciw” i 2 wstrzymujących się) kończący swą kadencję Senat nie wyraził zgody na przeprowadzenie tego referendum<sup>40</sup>.

Nie komentując powyższych wydarzeń przez pryzmat wymogów kultury politycznej (*scil.* parlamentarnej) ani nie wchodząc w oceny poniesionych kosz-

<sup>35</sup> Zob. Sprawozdanie stenograficzne z 75. posiedzenia Senatu VIII Kadencji, s. 99, <<http://www.senat.gov.pl/prace/senat/posiedzenia/przebieg,418,1,wersja-pdf.html>>.

<sup>36</sup> Dz. U. 2015, poz. 852. Stanowiący załącznik do postanowienia „Kalendarz czynności związanych z przeprowadzeniem referendum” został zmieniony postanowieniem Prezydenta z 3 sierpnia 2015 r., Dz. U. 2015, poz. 1134.

<sup>37</sup> B. Komorowski otrzymał 48,45%, A. Duda zaś – 51,55% liczby głosów ważnych; zob. obwieszczenie PKW z 25 maja 2015 r. o wynikach ponownego głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 2015, poz. 725.

<sup>38</sup> Por. obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z 7 września 2015 r. o wynikach głosowania i wyniku referendum przeprowadzonego w dniu 6 września 2015 r., Dz. U. 2015, poz. 1375.

<sup>39</sup> Druk nr 1054.

<sup>40</sup> Zob. Sprawozdanie stenograficzne z 81. posiedzenia Senatu VIII Kadencji, s. 208, <<http://www.senat.gov.pl/prace/senat/posiedzenia/przebieg,424,3,wersja-pdf.html>>.

tów referendum z 2015 r., z subminimalną frekwencją, jedno trzeba podkreślić. Absencja obywateli, rezygnacja z udziału w zarządzonym referendum, wprawdzie nie rodzi bezpośrednich skutków prawnych, ale nie jest pozbawiona znaczenia. Stanowi bowiem przejaw podziału na „rządzących” i „rządzonych”, przy obojętności albo nawet nieufności obywateli do inicjatorów i przedmiotu referendum. Może też wskazywać na to, że większość obywateli uznała jedynie instrumentalny czy koniunkturalny charakter zarządzenia danego referendum, dyktowany innymi względami niż rzetelne dążenie do uzyskania rozstrzygnięcia ze strony Narodu i dezaprobatę dla rozumienia polityki w innych kategoriach niż rozumna troska o dobro wspólne.

#### IV. GRANICE WŁADZY SUWERENA, CZYLI CO (NIE) MOŻE BYĆ PRZEDMIOTEM DECYZJI NARODU W REFERENDUM

Postawione wyżej pytanie mogłoby stanowić problem zasługujący na odrębne, obszerne i z pewnością kontrowersyjne opracowanie. Pierwsze, wręcz narzucające się, skojarzenie dotyczy kwestii moralnych: czy w trybie głosowania referendalnego można rozstrzygać o trudnych kwestiach moralnych, jak na przykład o granicach temporalnych prawnej ochrony życia człowieka? Albo jeszcze: czy w ogóle można głosować nad prawdą? Według znanego, choć dość słabo udokumentowanego, powiedzenia parlament angielski mógł na drodze ustawodawczej uczynić prawie wszystko, z wyjątkiem... zamiany mężczyzny w kobietę i odwrotnie. Ale jeśli rzeczywiście uznajemy, że przedstawiciele Narodu, na przykład posłowie i senatorowie, zróżnicowani politycznie oraz pod względem przygotowania profesjonalnego czy doświadczenia życiowego, nie zawsze przecież będący nieomylni, mają nieograniczone merytorycznie kompetencje prawodawcze, o ile pozostają one w zgodności z Konstytucją – dlaczego mielibyśmy ograniczać uprawnienia prawotwórcze samego suwerena, którego tamci (deputowani) reprezentują?

Nie można patrzeć w sposób naiwny na referendum jako na narzędzie ultrademokratyczne oraz instytucję doskonałą w wymiarze aksjologicznym, politycznym i normatywnym. Zarówno uregulowania, jak i praktyka instytucjonalna w państwach współczesnych są różne, nie tylko pozytywne<sup>41</sup>. W odniesieniu do dopuszczalności decydowania przez naród w formie referendum o konstytucji podzielam jednak ocenę, że „jeżeli konstytucja ma wyrażać (i symbolizować) aspiracje stanowiącego ją podmiotu społecznego (narodu, ludu) do niepodległego bytu w suwerennym państwie, to podmiot ten nie może, a w każdym razie nie powinien ograniczać swojej – suwerennej *ex definitione* – władzy, także w zakresie ustrojodawstwa”<sup>42</sup>.

Nie mnożąc pytań i wątpliwości, wyrażam dość radykalny pogląd: przedmiotem referendum może być niemal wszystko, z pewnością zaś Konstytucja,

<sup>41</sup> Por. obszerne opracowanie monograficzne M. Musiał-Karg, *Referenda w państwach europejskich. Teoria, praktyka, perspektywy*, Toruń 2008, ss. 416.

<sup>42</sup> Por. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 235*, w: L. Garlicki (red.), op. cit., s. 15, uw. 8.

jej nowelizacja bądź rewizja. Natomiast jakiegokolwiek ustawowe ograniczenia *meritum* spraw poddawanych pod rozstrzygnięcie na drodze referendum (jakie np. przewiduje art. 63 naszej ustawy o referendum z 2003 r.) nie mają żadnego uzasadnienia aksjologicznego i jurydycznego. Uważam je wprost za niezgodne z Konstytucją i wyrażoną w niej zasadą suwerenności Narodu.

I właśnie do tego ostatniego wątku chcę się odnieść, jako że w literaturze wyrażono pogląd, że w warunkach integracji europejskiej zasada ta uległa przekształceniu w postać „poklasyczną” i nie stanowi już wartości bezwzględnej, a „jedynym prawnie dopuszczalnym sposobem utraty zwierzchnictwa przez suwerena jest *świadoma* i wprost wyrażona przez niego wola przekazania sprawowanej władzy na rzecz innego suwerena, co wymagałoby także przeprowadzenia odpowiedniej zmiany konstytucji”, oczywiście, najlepiej w formie referendalnej akceptacji<sup>43</sup>. I co przy tym ważne: „Nie ulega wątpliwości, iż sama klauzula integracyjna [w Konstytucji RP z 1997 r. – przyp. D.D.] została ustanowiona za zgodą suwerena (narodu)”<sup>44</sup>. Należy poczynić tu następującą uwagę: Nie podzielam tego poglądu, nie do końca też rozumiem, o co naprawdę chodzi z tym drugim „aksjomatem”, a być może nawet dogmatem z obszaru wymogów tzw. poprawności politycznej. Zasada suwerenności Narodu nie została bowiem „ustanowiona” w Konstytucji RP (uchwalonej niedługo przed naszą akcesją do UE), owszem, jest ona proklamowana w tym akcie, ale raczej tylko potwierdzona, skonstatowana niż ukonstytuowana. Wszak zasadę tę, obecną od pierwszej Konstytucji 3 maja 1791 r., przywrócono w naszym porządku prawnoustrojowym jeszcze u progu transformacji, w ramach rewizji konstytucyjnej z 29 grudnia 1989 r. i odtąd była ona gruntowana w konkretnych przejawach regulacji i praktyki ustrojowej, poczynając od pierwszych wolnych wyborów powszechnych Prezydenta RP w 1990 r., przez likwidację parlamentu „kontraktowego” oraz wybory izb w 1991 r. i 1993 r. oraz prezydenckie w 1995 r., aż po ogólnonarodowe (*sic!*) referendum ratyfikacyjne z 25 maja 1997 r., w którym Naród przyjął nową Konstytucję. Tak więc to nie Konstytucja wykreowała suwerenność Narodu, ale ona sama była (nie bez pewnych wątpliwości, o czym dalej), by tak rzec: dzieckiem tej suwerenności!

Jeśli zatem pojmujemy suwerenność Narodu nie tylko jako jedną z wielu fikcji prawnych, ale jako fundamentalną zasadę i wartość konstytucyjną, zobowiązującą, nie tylko instrumentalną, ale też autoteliczną, to nie pozostaje ona w dowolnej dyspozycji „beneficjenta”, a jeśli tak – należy wykluczyć dopuszczalność autodestrukcji, polegającej na jej wyzbyciu się, choćby z zachowaniem całego sztafażu procedur demokratycznych, dla jakichkolwiek celów, choćby najbardziej znaczących i pragmatycznych, jak potrzeby integracji europejskiej. Uważam przeto, że suwerenność Narodu jest tak samo niezbywalna, jak przyrodzona i niezbywalna godność człowieka – tę ostatnią można poddać ingerencjom, restrykcjom, ba, nawet represjom, ale przecież nie można jej człowiekowi odebrać ani on sam nie może się jej wyrzec, choćby przez najbardziej niegodne postępowanie, niegodne człowieka. Nawet wówczas nie przestanie on być człowiekiem. Podobnie Naród nie może wyzbyć się swej suwerenno-

<sup>43</sup> Por. M. Dobrowolski, op. cit., s. 287.

<sup>44</sup> Ibidem, s. 199 i passim.

ści, czyli podmiotowości, wówczas bowiem przestałby być Narodem zarówno w znaczeniu prawno-politycznym, jak i kulturowym, utraciłby nie jakieś tam atrybuty czy zakres uprawnień, ale tożsamość i egzystencję. A na to nie pozwala nie tylko obowiązująca Konstytucja RP, choćby o ułomnej albo poddanej jakimkolwiek późniejszym zmianom regulacji, na to nie pozwala przede wszystkim historia Polski i nasza odpowiedzialność za jej przyszły los.

Rzecz nie dotyczy zatem wyłącznie interpretacyjnego wyciskania do granic możliwości znaczenia normatywnego i praktycznego sformułowania ułomnej klauzuli integracyjnej z art. 90 Konstytucji; trzeba przy tym pamiętać o wezwaniu zawartym w preambule Konstytucji do jej stosowania „dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej”, będącej wszak – zgodnie z pierwszym artykułem tego aktu – „dobrem wspólnym wszystkich obywateli”, a z kolei pierwszym konstytucyjnym obowiązkiem obywatela polskiego (art. 82) jest nie co innego, tylko wierność Rzeczypospolitej Polskiej oraz troska o dobro wspólne. Warto wreszcie przypomnieć, że Konstytucja (w art. 6 ust. 1) nieco mimochodem, niemniej trafnie, ujmuje sens i wartość kultury, będącej „źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju”. Wypada jedynie żywić nadzieję, że do bogactwa kultury narodowej należy również kultura prawna, a w bodaj najskromniejszym stopniu także nauki prawa konstytucyjnego.

Zachowując zatem możliwie najwyższy stopień bezstronności naukowej, ale też odrywając się od warstwy wyłącznie prawnodogmatycznej, warto przypomnieć – w kapitalny sposób wiążące się z tą problematyką – słowa wypowiedziane jeszcze w 1983 r. przez papieża Jana Pawła II, który wskazywał: „drogę, która pozwala narodowi żyć pełnią praw obywatelskich i posiadać struktury społeczne odpowiadające jego słusznym wymogom; wyzwoli to poparcie, którego państwo potrzebuje, aby mogło spełniać swe zadania i przez które Naród rzeczywiście wyrazi swoją suwerenność”. To się wypełniło w procesie przekształceń ustrojowych od 1989 r., ale wciąż aktualne pozostaje papieskie wezwanie: „[...] czuję się odpowiedzialny za to wielkie, wspólne dziedzictwo, któremu na imię Polska. To imię nas wszystkich określa. To imię nas wszystkich zobowiązuje”.

Stąd konkluzja: niedopuszczalne prawnie i faktycznie niemożliwe jest, aby Naród Polski w drodze referendum czy też głosami swoich przedstawicieli mógł zrzec się suwerenności swojej i swojego państwa, a zatem rzec się... samego siebie.

## V. PERSPEKTYWY REFERENDUM KONSULTACYJNEGO W SPRAWIE ZMIANY KONSTYTUCJI RP

Nawet na gruncie obowiązującego, restrykcyjnego unormowania konstytucyjnego<sup>45</sup> możliwe jest jednak nadanie instytucji referendum właściwego wymiaru i realnej doniosłości dla kształtowania ustroju konstytucyjnego Rzeczy-

<sup>45</sup> W doktrynie wskazuje się m.in., że „sprawą poddaną pod rozstrzygnięcie Narodu w głosowaniu powszechnym nie może być akt prawotwórczy, bez względu na jego formę czy etap procedury stanowienia”, przy podkreśleniu istotnych trudności „rozgraniczenia materii” referendum z art. 125 i 235 Konstytucji z 1997 r. – tak: B. Naleziński, op. cit., s. 556–557.

pospolitej Polskiej. Zgłoszona 3 maja 2017 r. przez prezydenta Rzeczypospolitej wstępna inicjatywa przygotowania referendum konsultacyjnego w sprawie potrzeby nowelizacji (zmiany) obowiązującej Konstytucji<sup>46</sup> ma charakter bezprecedensowy. Z jednej strony dotyczy bowiem problematyki konstytucyjnej, co jest i powinno być właściwym przedmiotem żywotnego zainteresowania ogółu społeczeństwa obywatelskiego, gdyż bezpośrednio go dotyczy, z drugiej – nie oznacza ograniczenia roli wypowiedzi obywateli do przyszłej decyzji: tak albo nie. Przeciwnie, inicjatywa ta oparta jest na założeniu, że partycypacja obywateli w procesie sprawowania władzy nie może być tylko symboliczna. Przeciwnie: Naród powinien mieć realny wpływ najpierw na określenie przedmiotu referendum, czyli ustalenie kierunków, a nawet treści konkretnych postanowień nowej bądź nowelizowanej Konstytucji, a dopiero następnie – po przeprowadzeniu postępowania legislacyjnego w parlamencie, uwzględniającego wyniki konsultacji – na ich zatwierdzenie w referendum konstytucyjnym.

O ile sama myśl o potrzebie zmiany Konstytucji wpisuje się w trwającą w Polsce debatę polityczną i naukową na ten zasadniczy temat<sup>47</sup>, o tyle taki model postępowania, angażujący od początku Naród w proces refleksji ustrojowej i współtworzenia konstytucji – jest nowatorski. Niezależnie od możliwych zastrzeżeń ze strony niektórych polityków czy zawsze możliwych wątpliwości prawników (np. co do relacji i dopuszczalności sekwencyjnego stosowania art. 125 i 235 obowiązującej Konstytucji) – model ten, przygotowania i przeprowadzenia konsultacyjnego referendum konstytucyjnego, wpisuje się całkowicie w obowiązujące dziś zasady ustroju konstytucyjnego. Stanowi bowiem potwierdzenie istoty państwowości Rzeczypospolitej jako dobra wspólnego wszystkich obywateli i jest zgodny z podstawowym obowiązkiem obywatelskim troski o dobro wspólne, jest realizacją zasady suwerenności Narodu, uprawnionego do bezpośredniego sprawowania władzy także w sferze tworzenia prawa, a wreszcie, w perspektywie inicjatora i promotora tego przedsięwzięcia – w pełni odpowiada roli ustrojowej głowy państwa, Prezydenta Rzeczypospolitej, jako przedstawiciela Narodu i wyraziciela racji stanu Państwa Polskiego.

Projektowane referendum nie jest zatem wymierzone w dzisiejszą ustawę zasadniczą, przeciwnie: służy autorytetowi Konstytucji, rozumianej jednak głębiej niż tylko w kategoriach pozytywnoprawnego dokumentu, przeforsowanego przez określoną większość polityczną (dziś nawet nieobecną na scenie politycznej) i popartego przez znikomą grupę obywateli. Referendum to ma dotyczyć ustawy zasadniczej jako prawdziwego dzieła suwerennego Narodu i prawnego wyrazu jego świadomej woli oraz szacunku dla wartości i zasad zasługujących na rangę konstytucji.

Podsumowując i odpowiadając wprost na tytułowe pytanie: czy referendum stanowi tylko wirtualną czy jednak realną władzę Narodu?

<sup>46</sup> Zob. <<http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wideo/video,181,prezydent-czas-rozpozacz-wazna-debate-o-konstytucji.html>>.

<sup>47</sup> Przykładowo, 58. Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego odbył się w Zamościu, 2–4 czerwca 2016 r. pod hasłem: Zmieniać Konstytucję czy nie zmieniać?



Jak dotąd na gruncie obowiązywania Konstytucji z 1997 r. referendum ogólnokrajowe – zastosowane jedynie dwukrotnie, w 2003 i 2015 r. – stanowi dość iluzoryczny instrument, instytucjonalnie bowiem zdeprecjonowany i niejednokrotnie traktowany instrumentalnie bądź protekcyjnie. Instrument dostępny i realizowany za pozwoleniem przedstawicieli Narodu, a nie na jego żądanie. Melioracja, czyli realna dobra zmiana w tym obszarze, jest jednak możliwa, wszak i sama Konstytucja z 1997 r. stanowi o odzyskanej przez Naród jeszcze w 1989 r. możliwości suwerennego i demokratycznego stanowienia o losie Ojczyzny. Wierzę, że będzie to aktualne także w 2018 r., w stulecie *Poloniae Restitutae*.

*prof. dr hab. Dariusz Dudek*  
*Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II*  
*dudek@kul.pl*

#### REFERENDUM – AN INSTRUMENT OR AN ILLUSION OF THE POLISH NATION'S POWER

##### Summary

The author has analysed the following issues: Polish referenda traditions in the twentieth century, the currently applicable law contained in the Constitution of the Republic of Poland of 1997 and the Act of 2003, the modern referendum practice in Poland (subject and results of the referendum carried out in 1997, 2003 and 2015) and the legal limits of sovereign power (i.e. the subject of the Nation's admissible decision in a referendum). The paper also points to the prospects for a consultative referendum on the amendment to the Constitution, related to the initiative of the President of the Republic of Poland submitted on 3 May 2017. It concerns the involvement of citizens in the process of drafting the constitution from scratch, before work on its draft in the Parliament commences, a practice that has not had a precedent in our history. The author takes the view that, notwithstanding the flaws or shortcomings of the existing legal regulations and the negative past experience, a referendum may become a joint result of the work of a sovereign nation may strengthen the authority of the new constitution.

