

**WYROK**  
z dnia 27 maja 2003 r.  
**Sygn. akt K 11/03\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Safjan – przewodniczący  
Jerzy Ciemniowski  
Teresa Dębowska-Romanowska  
Marian Grzybowski  
Wiesław Johann  
Biruta Lewaszekiewicz-Petrykowska  
Ewa Łętowska  
Marek Mazurkiewicz  
Janusz Niemcewicz  
Jadwiga Skórzewska-Łosiak  
Jerzy Stępień  
Mirosław Wyrzykowski – sprawozdawca  
Marian Zdyb  
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu z udziałem wnioskodawców, Sejmu i Prokuratora Generalnego na rozprawie w dniu 27 maja 2003 r. wniosków:

- I. grupy posłów, reprezentowanych przez posła Romana Giertycha o stwierdzenie:
  1. niezgodności art. 48 ust. 1 pkt. 2, 3 i 4 ustawy o referendum ogólnokrajowym z dnia 14 marca 2003 r. (Dz. U. Nr 57, poz. 507) z art. 4 i art. 11 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
  2. niezgodności art. 75 ustawy z art. 4, art. 90 i art. 235 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
  
- II. grupy posłów, reprezentowanych przez posła Jerzego Czerwińskiego o stwierdzenie, że:
  1. art. 4 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 6 ustawy referendum ogólnokrajowym z dnia 14 marca 2003 r. (Dz. U. Nr 57, poz. 507) jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji,
  2. art. 13 ust. 2 pkt 1 ustawy jest niezgodny z art. 2 i art. 62 Konstytucji,
  3. art. 19 ust. 1 i 3 ustawy jest niezgodny z art. 2 i art. 62 Konstytucji,
  4. art. 32 ust. 6 w związku z art. 4 ust. 2 ustawy jest niezgodny z art. 2 Konstytucji,
  5. art. 40 ustawy jest sprzeczny z art. 48 ust. 1 Konstytucji,
  6. art. 47 ust. 2 ustawy jest sprzeczny z art. 4 ust. 1 Konstytucji,
  7. art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy jest sprzeczny z art. 11 ust. 1 Konstytucji,

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 3 czerwca 2003 r. w Dz. U. Nr 98, poz. 904.

8. art. 48 ust. 1 pkt 2 ustawy jest sprzeczny z art. 11 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji,
9. art. 48 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy są sprzeczne z art. 4 i art. 11 ust. 1 Konstytucji,
10. art. 48 ust. 1 pkt 3 lit. (a) w związku z art. 48 ust. 1 pkt 4 ustawy jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji,
11. art. 48 ustawy jest niezgodny z art. 2 i art. 62 Konstytucji,
12. art. 74 ustawy narusza art. 2 oraz art. 4 ust. 1 Konstytucji,
13. art. 75 ustawy narusza art. 2, art. 4, art. 7, art. 90 i art. 235 Konstytucji,
14. art. 96 ustawy jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji,
15. ustawa jest niezgodna z Konstytucją,

o r z e k a:

1. **Art. 4 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 6 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. Nr 57, poz. 507 i Nr 85, poz. 782) jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,**
2. **art. 13 ust. 2 pkt 1 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2 i art. 62 Konstytucji,**
3. **art. 19 ust. 1 i 3 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2 i art. 62 Konstytucji,**
4. **art. 32 ust. 6 w związku z art. 4 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2 Konstytucji,**
5. **art. 40 ustawy powołanej w punkcie 1 nie jest niezgodny z art. 48 ust. 1 Konstytucji,**
6. **art. 47 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 nie jest niezgodny z art. 4 ust. 1 Konstytucji,**
7. **art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 11 ust. 1 Konstytucji,**
8. **art. 48 ust. 1 pkt 2 ustawy powołanej w punkcie 1 nie jest niezgodny z art. 11 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji,**
9. **art. 48 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy powołanej w punkcie 1 nie jest niezgodny z art. 4 i art. 11 ust. 1 Konstytucji,**
10. **art. 48 ust. 1 pkt 3 lit. a w związku z art. 48 ust. 1 pkt 4 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2 Konstytucji,**
11. **art. 48 ustawy powołanej w punkcie 1 nie jest niezgodny z art. 2 i jest zgodny z art. 62 Konstytucji,**
12. **art. 74 ustawy powołanej w punkcie 1 nie jest niezgodny z art. 2 i art. 4 Konstytucji,**
13. **art. 75 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2, art. 4, art. 7 i art. 90 oraz nie jest niezgodny z art. 235 Konstytucji,**
14. **art. 96 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2 Konstytucji,**
15. **ustawa powołana w punkcie 1 w zakresie zarzutów sformułowanych we wnioskach jest zgodna z Konstytucją.**

UZASADNIENIE:

I

1. Grupa posłów na Sejm reprezentowana przez posła Romana Giertycha pismem z dnia 9 kwietnia 2003 r. wniosła o stwierdzenie niezgodności art. 75 ustawy o referendum ogólnokrajowym z art. 4, 90 i 235 Konstytucji oraz o stwierdzenie niezgodności art. 48 ust. 1 pkt 2, 3 i 4 ustawy z art. 4 i 11 ust. 1 Konstytucji.

Grupa posłów na Sejm reprezentowana przez posła Jerzego Czerwińskiego pismem z dnia 17 kwietnia 2003 r. wniosła o stwierdzenie niezgodności wskazanych we wniosku przepisów ustawy, a w konsekwencji stwierdzenie niezgodności z Konstytucją wskazanych przepisów – stwierdzenia niezgodności całej ustawy o referendum ogólnokrajowym z Konstytucją RP.

2. Zarządzeniem Prezesa TK z 17 kwietnia 2003 r. sprawy zostały połączone pod sygnaturą K 13/03.

3. W uzasadnieniu wniosków wnioskodawcy przedstawili następujące argumenty:

3.1. Art. 4 ust. 2 (i związany z nim art. 32 ust. 6) jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji, bowiem brak wyczerpującego określenia sposobu ochrony lokali wyborczych w nocy wyborczej może zrodzić wśród obywateli podejrzenie umożliwienia „manipulacji” wynikami referendum przez ustawodawcę, a także przez władzę wykonawczą.

3.2. Art. 13 ust. 2 pkt 1 jest niezgodny z art. 2 i art. 62 ust. 1 Konstytucji bowiem umożliwiając jedynie podmiotom uprawnionym zgłaszanie kandydatów do obwodowych komisji referendalnych, a nie przewidując możliwości powstawania „obywatelskich komitetów referendalnych po zarządzeniu referendum i zaliczenia ich do kategorii podmiotów uprawnionych” – to zarządzenie referendum „zaskakuje pojedynczego obywatela”, a nie będąc „członkiem któregoś z arbitralnie wskazanych w ustawie, rodzajów podmiotów uprawnionych (wybranych partii, fundacji lub stowarzyszeń) nie ma żadnej możliwości na pełne uczestnictwo w referendum. W ten sposób ustawa zasadniczo ogranicza pojedynczemu obywatelowi możliwość korzystania z jego praw w zakresie udziału w referendum”. Co więcej, „przyznanie prawa zgłaszania kandydatów na członków obwodowych komisji referendalnych oraz wyznaczania mężów zaufania i ich zastępców jedynie dla podmiotów uprawnionych może spowodować u przeciętnego obywatela zasadnicze wątpliwości co do uczciwości głosowania i liczenia głosów”.

3.3. Art. 19 ust. 1 i 3 jest niezgodny z art. 2 i 62 ust. 1 Konstytucji – uzasadnienie jak w punkcie 3.2.

3.4. Art. 32 ust. 6 (w związku z art. 4 ust. 2) jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji bowiem nie określono w sposób wyczerpujący, jak będą chronione lokale komisji obwodowych w przerwie między pierwszym i drugim dniem głosowania, a brak szczegółowych wytycznych dla ministra właściwego do spraw administracji publicznej może zrodzić wśród obywateli podejrzenie umożliwienia „manipulacji” wynikami referendum przez ustawodawcę, a także przez władzę wykonawczą.

3.5. Art. 40 jest sprzeczny z art. 48 ust. 1 Konstytucji z powodu braku zakazu prowadzenia kampanii referendalnej w szkołach, wobec dzieci i młodzieży, którzy nie posiadają jeszcze praw wyborczych.

3.6. Art. 47 ust. 2 jest sprzeczny z art. 4 ust. 1 Konstytucji bowiem wprowadza zasadę, że do finansowania kampanii referendalnej nie mają zastosowania przepisy

ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu, a tym samym taka regulacja narusza powszechny zakaz finansowania kampanii wyborczej ze środków zagranicznych.

3.7. Art. 48 jest niezgodny z art. 2 i 62 Konstytucji – uzasadnienie jak w p. 3.2.

3.8. Art. 48 ust. 1 wywołuje wątpliwości co do zgodności z art. 11 Konstytucji bowiem nie zapewnia realnego uczestnictwa w referendum dla klubów, ze względu na specyfikę struktury finansowej tych podmiotów.

3.9. Art. 48 ust. 1 pkt 1 jest sprzeczny z art. 11 ust. 1 Konstytucji poprzez arbitralne ograniczenie nakładane przez ustawodawcę na możliwość zaliczenia partii politycznej do grupy uprzywilejowanych tzw. podmiotów uprawnionych (kluby parlamentarne uczestniczące w programach telewizyjnych i radiowych) oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji bowiem dzieli w procesie referendalnym obywateli – członków partii politycznych na dwie różne kategorie: tych, którzy są członkami tzw. podmiotów uprawnionych i tych, którzy są członkami partii, które do tychże podmiotów uprawnionych nie mogą się zaliczyć.

3.10. Art. 48 ust. 1 pkt 2 jest sprzeczny z art. 11 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji bowiem w sposób całkowicie dowolny narzucił kryteria różnicujące pozycje parlamentarzystów należących do poszczególnych klubów (tj. klubów stworzonych przez posłów wybranych z list partyjnych i klubów stworzonych przez posłów wybranych z list komitetów wyborczych wyborców), a tym samym w sposób ewidentny naruszono równość parlamentarzystów wobec prawa.

3.11. Art. 48 ust. 1 pkt 3 i 4 jest sprzeczny z art. 11 ust. 1 i art. 4 Konstytucji bowiem: a) jedynymi uprawnionymi podmiotami do wpływania metodami demokratycznymi na politykę państwa są partie oraz oczywiście obywatele na podstawie art. 54 Konstytucji, ale w zakresie indywidualnym, a nie zorganizowanym, b) stowarzyszenia i fundacje nie podlegają surowemu reżimowi finansowemu, kontroli pod kątem zgodności działań z Konstytucją, pełnej przejrzystości funkcjonowania ich władz, ponadto teoretycznie mogą być organizacjami finansowanymi z zagranicy; taka sytuacja godziłaby w pozycję narodu jako suwerena, który nie może oddawać części praw wpływu na politykę na rzecz podmiotów zagranicznych, a tym samym jest sprzeczny także z art. 4 Konstytucji.

3.12. Art. 48 ust. 1 pkt 3 lit. a w związku z art. 48 ust. 1 pkt. 4 jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji bowiem ustawodawca „użytkownie” potraktował stanowione prawo (brak związku przyczynowego między powstaniem stowarzyszenia lub fundacji rok przed referendum a przyznaniem mu statusu podmiotu uprawnionego).

3.13. Art. 74 narusza art. 2 oraz art. 4 ust. 1 Konstytucji bowiem nie zawiera zakazu poddania referendum negatywnie rozstrzygniętego ponownemu głosowaniu przed upływem określonego czasu (np. 4 lata).

3.14. Art. 75 narusza art. 2, art. 4 ust. 1 (art. 4 wg wniosku I-ego), art. 7, art. 90 i art. 235 Konstytucji. Naruszenie art. 2 polega na możliwości podważenia niewiążącego wyniku referendum poprzez uchwałę „podjętą przez Sejm i Senat w trybie art. 90 ust. 2 wyrażającej zgodę na ratyfikację”, a tym samym rodzi się niepewność co do rozstrzygnięć podjętych przez Naród – suwerena, czyli podważa jego pozycję w procesie uchwalania prawa”. Naruszenie art. 4 Konstytucji polega na „postawieniu parlamentu ponad wolą

Narodu”. Naruszenie art. 7 oraz art. 235 polega na wypełnieniu „luki” konstytucyjnej, a tym samym regulowanie przez ustawę materii konstytucyjnej bez przestrzegania określonego w Konstytucji trybu jej zmiany.

3.15. Art. 96 (krótsze terminy wyborcze) jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji bowiem jest niezgodny z zasadami techniki legislacyjnej poprzez zaskakiwanie obywateli, a tym samym uniemożliwienie obywatelom łatwiejszego przyswojenia norm prawnych, a instytucjom i urzędom nie daje czasu na odpowiednie przygotowanie do wdrożenia przepisów.

3.16. Drugi wniosek poselski postuluje – obok stwierdzenia niekonstytucyjności wskazanych w tym wniosku przepisów – uznanie całej ustawy referendalnej za niezgodną z Konstytucją.

4. Prokurator Generalny pismem z dnia 24 kwietnia 2003 r. przedstawił stanowisko stwierdzając, że:

1) art. 4 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 6 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) art. 40 ustawy wymienionej w pkt. 1 – w zakresie, w jakim nie przewiduje zakazu prowadzenia kampanii referendalnej w szkołach podstawowych i gimnazjach wobec uczniów nie mających jeszcze, ze względu na wiek, prawa udziału w referendum – jest zgodny z art. 48 ust. 1 Konstytucji;

3) art. 47 ust. 2 ustawy wymienionej w pkt. 1 – w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie do finansowania kampanii referendalnej przepisów ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, zakazujących przyjmowania przez komitety wyborcze środków finansowych pochodzących od osób fizycznych nie mających miejsca zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, z wyjątkiem środków pochodzących od obywateli polskich zamieszkałych za granicą, oraz od cudzoziemców mających miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej – jest zgodny z art. 4 ust. 1 Konstytucji;

4) art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy wymienionej w pkt.1 jest zgodny z art. 11 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji;

5) art. 48 ust. 1 pkt 2 ustawy wymienionej w pkt.1 jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji;

6) art. 48 ust. 1 pkt 3 lit. a oraz pkt 4 ustawy wymienionej w pkt.1 jest zgodny z art. 2 Konstytucji;

7) art. 48 ust. 1 pkt 2, 3 i 4 ustawy wymienionej w pkt. 1 jest zgodny z art. 4 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 11 ust. 1 Konstytucji;

8) art. 13 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 48 ust. 1 oraz art. 19 ust. 1 i 3 w związku z art. 48 ust. 1 ustawy wymienionej w pkt. 1 są zgodne z art. 2 i art. 62 ust. 1 Konstytucji;

9) art. 74 ustawy wymienionej w pkt. 1 – w zakresie, w jakim pomija zakaz ponownego poddania pod referendum sprawy już w tej drodze rozstrzygniętej negatywnie – jest zgodny z art. 2 i art. 4 ust. 1 Konstytucji;

10) art. 75 ustawy wymienionej w pkt. 1 jest zgodny z art. 4 i art. 90 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 235 Konstytucji;

11) art. 96 ustawy wymienionej w pkt.1 jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

4.1. Odnośnie kręgu podmiotów uprawnionych do udziału w kampanii referendalnej Prokurator Generalny wskazał, że zakreślony on został w sposób specyficzny – z jednej strony nie ogranicza się on tylko do partii politycznych, a z drugiej – nie

obejmuje podmiotów tworzonych doraźnie dla potrzeb kampanii referendalnej, tak jak ma to miejsce w przypadku inicjatyw obywatelskich powoływanych na potrzeby wyborów organów władzy publicznej. Należy jednak wziąć pod uwagę specyfikę instytucji referendum, którą jest jednorazowe rozstrzygnięcie zagadnienia, mającego większe lub mniejsze znaczenie dla danej społeczności czy dla całego kraju. Dlatego ograniczenie kręgu podmiotów uprawnionych do udziału w kampanii referendalnej – i w strukturach powołanych do przeprowadzenia samego aktu głosowania – tylko do partii politycznych byłoby niecelowe. Dopuszczenie do udziału w kampanii referendalnej także innych podmiotów, zainteresowanych wynikiem referendum, nie pozostaje w sprzeczności z konstytucyjną zasadą wyrażoną w art. 11 ust. 1 ustawy zasadniczej, w niczym nie ogranicza bowiem konstytucyjnej roli partii politycznych ani ich praw. Zarazem regulacja art. 48 ustawy o referendum ogólnokrajowym zapewnia, że w kampanii referendalnej wezmą udział podmioty o ugruntowanej pozycji zarówno politycznej, jak i społecznej, funkcjonujące w życiu publicznym, co ma znaczenie w warunkach rozdrobnienia politycznego. Z jednej strony do grupy podmiotów uprawnionych należą bowiem partie polityczne, które uzyskały przynajmniej progowe poparcie wyborców dla swoich list okręgowych w ostatnich wyborach do Sejmu, jak również kluby poselskie i senatorskie złożone w większości z parlamentarzystów zgłoszonych w kampanii wyborczej przez komitety wyborcze wyborców (chodzi tu zatem o reprezentację tych kręgów parlamentarnych, które nie posiadają zaplecza politycznego w postaci partii politycznych). Z drugiej zaś strony krąg podmiotów uprawnionych uzupełniają stowarzyszenia, inne organizacje społeczne i fundacje, które z racji zakresu swojego działania zainteresowane są przedmiotem rozstrzygnięcia w danym referendum, a jednocześnie funkcjonują już w życiu publicznym, mają już w nim zakorzenioną pozycję i nie zostały utworzone *ad hoc* – dla potrzeb tylko konkretnej kampanii referendalnej (na ten temat – por. P. Winczorek, *Projekt ustawy o referendach ogólnokrajowych*, PiP 2002, z. 12, s. 22-24). Wprowadzone rozwiązania nie naruszają zatem konstytucyjnych reguł, dotyczących funkcjonowania państwa i systemu politycznego (art. 2, art. 4 ust. 1, art. 11 ust. 1 ustawy zasadniczej), jak również nie ograniczają konstytucyjnego prawa obywateli polskich do udziału w referendum (art. 62 ust. 1 ustawy zasadniczej). Odnośnie prawa do udziału w referendum dodatkowo należy podnieść, że prawo to nie może być interpretowane jako bezwzględne uprawnienie każdego obywatela do udziału w demokratycznych strukturach organizacyjnych powoływanych dla przeprowadzenia głosowania i ustalenia jego wyników. Możliwość uczestniczenia w tego rodzaju strukturach, a więc głównie możliwość udziału w pracach komisji obwodowych lub obserwowania prac tychże komisji (chodzi tu o instytucję mężów zaufania) musi być uzależniona od zachowania określonego trybu powołania do składu komisji lub skierowania do obserwacji pracy tychże komisji. Regulacja taka musi przewidywać krąg podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów, organ uprawniony do przeprowadzenia kontroli zgłoszenia, organ uprawniony do dokonania wyboru, jeżeli w tym trybie skład danego ciała jest wyłaniany, tryb potwierdzenia wyboru lub przyjęcia zgłoszenia itp. Ograniczenie kręgu podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów do komisji obwodowych czy kręgu podmiotów uprawnionych do wyznaczenia mężów zaufania jest logiczną konsekwencją oczywistego faktu, że kampania referendalna, podobnie jak kampanie wyborcze, prowadzona jest przez struktury, w których zorganizowane jest demokratyczne społeczeństwo (niezależnie od wskazanych wyżej różnic w tym zakresie między wyborami a referendami), a nie przez pojedynczych obywateli indywidualnie. Doszukiwanie się we wspomnianych ograniczeniach naruszenia konstytucyjnego prawa obywateli polskich do udziału w referendum nie jest uzasadnione.

4.2. Nieadekwatność wzorca kontroli z art. 11 ust. 1 Konstytucji wynika także z faktu, że regulacja w art. 48 ust. 1 pkt. 2-4 ustawy o referendum ogólnokrajowym nie dotyczy partii politycznych, a sam fakt zaliczenia innych instytucji życia publicznego – poza partiami politycznymi – do kręgu podmiotów uprawnionych nie stanowi ograniczenia roli partii politycznych, wyznaczonej im przez powołany przepis ustawy zasadniczej. Reasumując – unormowanie z art. 48 ust. 1 pkt 2-4 ustawy o referendum ogólnokrajowym nie dotyczy materii uregulowanej w art. 11 ust. 1 Konstytucji.

4.3. Również za zasadne należy uznać – związane z takim a nie innym określeniem kręgu podmiotów uprawnionych – unormowania dotyczące finansowania kampanii referendalnej. Wprowadzenie w odniesieniu do tej kampanii rygorów równie surowych, jak w przypadku finansowania kampanii wyborczych, miałyby się z celem. Pewna doza liberalizmu w tym zakresie jest wskazana z uwagi na okazjonalny charakter kampanii referendalnej i jednorazowy charakter rozstrzygnięcia danej sprawy w drodze referendum, co nie jest związane z uzyskaniem okresowego (na czas kadencji danych władz) wpływu na politykę państwa i funkcjonowanie władz publicznych, a więc takiego wpływu, który jest celem udziału różnych podmiotów w akcie wyborczym. Nie bez znaczenia dla owego liberalizmu jest też sama różnorodność podmiotów uprawnionych i związane z nią zróżnicowanie reżimów finansowania podstawowej działalności owych podmiotów, a także brak możliwości zwrotu – choćby w części – kosztów poniesionych na kampanię referendalną przez jej uczestników [por. P. Winczorek, *ibidem*]. Trudno zatem dopatrywać się w rozwiązaniach dotyczących finansowania udziału w kampanii referendalnej zagrożenia dla konstytucyjnej pozycji Narodu jako suwerena.

4.4. Zdaniem Prokuratora Generalnego nietrafne są zarzuty wnioskodawców, dotyczące niekonstytucyjności regulacji z art. 75 ustawy o referendum ogólnokrajowym. Konstytucja, w art. 90 ust. 2 – 4, przewiduje dwa alternatywne postępowania dla wyrażenia zgody na ratyfikację umowy, której dotyczy art. 90 ust. 1 ustawy zasadniczej: uchwalenie tak zwanej ustawy ratyfikacyjnej przez parlament lub podjęcie takiego rozstrzygnięcia w referendum.

Odrzucenie projektu ustawy ratyfikacyjnej przez Sejm lub Senat (ewentualnie nieuzyskanie wymaganej większości dwóch trzecich głosów choćby w jednej z izb parlamentu) powoduje zamknięcie postępowania ratyfikacyjnego, nie ma bowiem wówczas możliwości zastosowania procedury referendalnej (na ten temat – por.: L. Garlicki, *Kilka uwag o konstytucyjnych aspektach przystąpienia Polski do Unii Europejskiej* [w:] *Konstytucja, wybory, parlament* pod red. L. Garlickiego, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2000, s. 59-60, ponadto na ten sam temat – por.: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom I, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999; komentarz K. Działochoy do art. 90, teza 7, s. 8).

4.5. Inaczej sytuacja wygląda w przypadku wyboru procedury referendalnej. Przepis art. 125 ust. 3 Konstytucji uzależnia wiążący charakter wyniku referendum od frekwencji. O ile w referendum weźmie udział ponad połowa uprawnionych do głosowania, to wynik pozytywny referendum umożliwi ratyfikację umowy, zaś wynik negatywny tę możliwość zablokuje – bez możliwości uruchomienia procedury uchwalenia ustawy ratyfikacyjnej przez parlament. Jeżeli natomiast frekwencja w referendum nie osiągnie poziomu wymaganego przez art. 125 ust. 3 Konstytucji, wynik takiego referendum nie będzie wiążący (por.: L. Garlicki, *op. cit.*, s. 61).

W sytuacji, gdy wynik referendum nie jest wiążący, to – bez względu na fakt, czy większość głosujących opowiedziała się za wyrażeniem zgody na ratyfikację danej

umowy, czy też przeciwko takiej zgodzie – nie może on być utożsamiany z wynikiem negatywnym, zamykającym drogę do dalszego procedowania w kwestii ratyfikacji umowy. Brak frekwencji oznacza bowiem, że większość uprawnionych nie wzięła udziału w referendum, a nieuczestniczenie w głosowaniu nie jest prawnie dopuszczalną formą głosowania. W takiej sytuacji możliwe jest ponowne podjęcie przez Sejm uchwały w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację danej umowy. Brak frekwencji w referendum, a więc nieskorzystanie przez większość obywateli z prawa do wzięcia udziału w głosowaniu, nie może paraliżować procedury ratyfikacyjnej (por.: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, op. cit., s. 9, a także: P. Winczorek, op. cit., s. 30 – 31).

4.6. Regulacja z art. 75 ustawy o referendum ogólnokrajowym jedynie potwierdza możliwość wynikającą z samej Konstytucji. Nie stanowi natomiast jakiegokolwiek zmiany unormowania konstytucyjnego – nie zawiera żadnego unormowania, które zawierałoby treść normatywną odmienną od treści przepisów ustawy zasadniczej. Stąd też w stanowisku Prokuratora Generalnego wskazano nieadekwatność wzorca kontroli z art. 235 Konstytucji, który reguluje tryb zmiany ustawy zasadniczej.

4.7. Zdaniem Prokuratora Generalnego w pewnym stopniu z regulacją z art. 75 ustawy o referendum ogólnokrajowym wiąże się unormowanie art. 74 tejże ustawy. Przepis ten zawiera unormowanie oczywiste, jeżeli uwzględni się, co jest przedmiotem referendum, o którym mowa w art. 90 ust. 3 Konstytucji. Przedmiotem tym jest bowiem wyrażenie zgody na ratyfikację umowy, o której mowa w art. 90 ust. 1 ustawy zasadniczej. Zatem wiążący, negatywny wynik referendum oznacza odmowę wyrażenia zgody na ratyfikację umowy. Brak w przepisie art. 74 ustawy o referendum ogólnokrajowym regulacji sugerowanej przez wnioskodawców, nie powoduje zatem niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu w jego obowiązującym brzmieniu. Samo zaś pominięcie w ustawie o referendum ogólnokrajowym – postulowanego przez wnioskodawców – zakazu ponownego poddania pod referendum sprawy już w tej drodze rozstrzygniętej negatywnie, jest przejawem elastycznego podejścia ustawodawcy do problematyki ratyfikacji umów międzynarodowych o szczególnym znaczeniu, jakich dotyczy art. 90 Konstytucji. Brak sztywnych reguł, odnoszących się do tego, kiedy Sejm może ponownie podjąć uchwałę o poddaniu pod referendum kwestii zgody na ratyfikację danej umowy, jest świadomym zamysłem autorów projektu ustawy o referendum ogólnokrajowym – zamysłem wynikającym z uwzględnienia specyfiki stosunków międzynarodowych, w tym – możliwych radykalnych zmian w tychże stosunkach, a także doświadczeń innych krajów europejskich [na ten temat – por.: P. Winczorek, op. cit., s. 28]. Takie rozwiązanie nie może być uznane za godzące w zasadę demokratycznego państwa prawnego ani w konstytucyjną pozycję Narodu jako suwerena.

4.8. Prokurator Generalny stwierdza, że niezasadne są zarzuty wnioskodawców, dotyczące niedostatecznej regulacji – na poziomie ustawy – w kwestii zabezpieczenia lokali obwodowych komisji do spraw referendum w czasie przerwy w głosowaniu w sytuacji, gdy głosowanie to ma być przeprowadzone w ciągu dwóch dni. Ustawa o referendum ogólnokrajowym precyzuje, na czym ma polegać zabezpieczenie samych lokali obwodowych komisji, jak również urn i kart do głosowania (*vide* – art. 32 ust. 2-5 powołanej ustawy). Sposób zapewnienia fizycznej ochrony lokali obwodowych komisji przez organy wykonawcze samorządu terytorialnego, a także zasady udzielania przez Policję pomocy tym organom w zapewnieniu ochrony lokali komisji, to zagadnienia na tyle szczegółowe, choć oczywiście istotne, że ich regulacja może być pomieszczona – na



podstawie stosownego upoważnienia ustawowego – w akcie rangi rozporządzenia. W warunkach obowiązywania zasady legalizmu w działaniach organów władzy publicznej (art. 7 Konstytucji) trudno zakładać, że organ administracji rządowej, konstytucyjnie uprawniony do wydawania aktów wykonawczych, a takim organem jest minister kierujący działem administracji rządowej, wykorzysta upoważnienie z art. 32 ust. 6 ustawy o referendum ogólnokrajowym, aby zapewnić władzy wykonawczej i lokalnym władzom samorządowym możliwość „manipulacji” wynikami referendum. Przyjęte przez wnioskodawców założenie, że wśród obywateli może zrodzić się podejrzenie, iż zakwestionowana regulacja umożliwi taką „manipulację”, nie znajduje uzasadnienia. Niezasadny jest zatem zarzut, że kwestionowana regulacja ustawowa narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego, w tym – zasadę przyzwoitej legislacji.

4.9. Zdaniem Prokuratora Generalnego nie jest uzasadniony zarzut wnioskodawców, iż przepis art. 40 ustawy o referendum ogólnokrajowym jest sprzeczny z art. 48 ust. 1 Konstytucji. Kwestionowany przepis ustanawia zakazy, ograniczające możliwości prowadzenia kampanii referendalnej – ze względu na charakter obiektów których zakazy te dotyczą – jak również zakazy odnoszące się do pewnych form prowadzenia tej kampanii. Zakazy te są zgodne z utrwaloną tradycją i pozostają w zgodzie z wymogami Konstytucji, dotyczącymi np. nieangażowania Sił Zbrojnych do działań politycznych, a także z podstawowymi zasadami etyki (zakaz „kupowania” poparcia w zamian za dobra materialne). Podstawą sformułowania zarzutu jest pominięcie w kwestionowanej regulacji zakazu prowadzenia kampanii referendalnej w szkołach – wobec uczniów nie mających jeszcze prawa udziału w referendum. Wnioskodawcy pomijają jednak – wskazaną uprzednio w uzasadnieniu niniejszego stanowiska – specyfikę referendum, które ma służyć rozstrzygnięciu konkretnych spraw o szczególnym znaczeniu, nie zaś zdobyciu władzy politycznej w państwie, do czego nie należy wykorzystywać osób niepełnoletnich przede wszystkim ze względów etycznych. Zagadnienia rozstrzygane w drodze referendum mogą interesować całe społeczeństwo, mogą dotyczyć kwestii istotnych dla wychowania młodego pokolenia i warunków jego życia, dla przyszłości dzieci i młodzieży. Dotarcie z argumentami w toku kampanii referendalnej także do tej części społeczeństwa jest więc uzasadnione ze społecznego punktu widzenia, a zarazem nie ogranicza konstytucyjnego prawa rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami. Ponadto to konstytucyjne prawo nie ma charakteru absolutnego, nakazuje bowiem rodzicom uwzględnianie w procesie wychowania także wolności sumienia i wyznania dziecka oraz jego własnych przekonań.

4.10. Skrócenie terminów z tak zwanego kalendarza referendalnego, wprowadzone przepisem przejściowym art. 96 ustawy o referendum ogólnokrajowym jest, zdaniem Prokuratora Generalnego, racjonalnie uzasadnione. Formułowanie zarzutu, iż takie skrócenie pozostaje w sprzeczności z zasadami przyzwoitej legislacji, a tym samym narusza konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego, nie jest zasadne. Uwzględnić bowiem należy zarówno wskazaną racjonalność takiego rozwiązania, jak i zakres swobody ustawodawcy w określaniu terminów wykonania poszczególnych czynności związanych z referendum. Wnioskodawcy nie wykazali, by to skrócenie spowodowało negatywne konsekwencje dla realizacji konstytucyjnych wolności i praw obywateli lub by pozostawało w sprzeczności z innymi unormowaniami ustawowymi, czyniąc je niewykonalnymi. Nie ma więc podstaw do twierdzenia o naruszeniu przez kwestionowany przepis art. 2 Konstytucji.

4.11. W zakresie wniosku o stwierdzenie niekonstytucyjności całej ustawy o referendum ogólnokrajowym na tej podstawie, iż ustawa ta zawiera cały szereg przepisów sprzecznych z Konstytucją RP Prokurator Generalny stwierdził, że takie sformułowanie zarzutu pod adresem całej ustawy byłoby uzasadnione, gdyby większość postanowień kwestionowanej ustawy, a przynajmniej wszystkie jej postanowienia istotne, bez których ten akt normatywny nie mógłby w porządku prawnym funkcjonować, byłyby sprzeczne z ustawą zasadniczą. Tego jednak wnioskodawcy nie wykazali. Dlatego Prokurator Generalny odniósł się tylko do zarzutów, dotyczących konkretnych przepisów ustawy o referendum ogólnokrajowym w związku z konkretnie wskazanymi wzorcami kontroli.

5. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w piśmie z dnia 21 maja 2003 r. wniósł o stwierdzenie, że:

1) art. 32 ust. 6 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. Nr 57, poz. 507) jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2) art. 40 ustawy wymienionej w pkt 1 – w zakresie, w jakim nie przewiduje zakazu prowadzenia kampanii referendalnej w szkołach podstawowych i gimnazjach wobec uczniów niemających jeszcze, ze względu na wiek, prawa udziału w referendum – nie jest niezgodny z art. 48 ust. 1 Konstytucji,

3) art. 47 ust. 2 ustawy wymienionej w pkt 1 – w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie do finansowania kampanii referendalnej przepisów ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, zakazujących przyjmowania przez komitety wyborcze środków finansowych pochodzących od osób fizycznych niemających miejsca zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, z wyjątkiem środków pochodzących od obywateli polskich zamieszkałych za granicą, oraz od cudzoziemców mających miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej – jest zgodny z art. 4 ust. 1 Konstytucji,

4) art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy wymienionej w pkt 1 jest zgodny z art. 11 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji,

5) art. 48 ust. 1 pkt 2 ustawy wymienionej w pkt 1 jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji,

6) art. 48 ust. 1 pkt 3 lit. a oraz pkt 4 ustawy wymienionej w pkt 1 jest zgodny z art. 2 Konstytucji,

7) art. 48 ust. 1 pkt 2, 3 i 4 ustawy wymienionej w pkt 1 jest zgodny z art. 4 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 11 ust. 1 Konstytucji,

8) art. 13 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 48 ust. 1 oraz art. 19 ust. 1 i 3 w związku z art. 48 ust. 1 ustawy wymienionej w pkt 1 są zgodne z art. 2 i art. 62 ust. 1 Konstytucji,

9) art. 74 ustawy wymienionej w pkt 1 – w zakresie, w jakim pomija zakaz ponownego poddana pod referendum sprawy już w tej drodze rozstrzygniętej negatywnie – jest zgodny z art. 2 i art. 4 ust. 1 Konstytucji,

10) art. 75 ustawy wymienionej w pkt 1 jest zgodny z art. 4 i art. 90 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 235 Konstytucji,

11) art. 96 ustawy wymienionej w pkt 1 jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

5.1. Wnioskodawcy podnoszą sprzeczność art. 32 ust. 6 ustawy z art. 2 Konstytucji przez niewystarczające, zdaniem wnioskodawców, uregulowanie zagadnienia ochrony lokalu komisji obwodowej w przerwie głosowania w przypadku referendum 2-dniowego. Może to ułatwiać, według wnioskodawców, dokonanie fałszerstwa referendalnego.

Trudno podzielić opinię wnioskodawców, zważywszy na to iż art. 32 ustawy winien być rozpatrywany jako pewna całość regulacji dotyczącej zabezpieczenia prawidłowości procedur w przerwie głosowania. Z całości tych unormowań wynika, że

ustawodawca przewidział w dostatecznym stopniu zabezpieczenie dokumentów referendalnych, urn, jak i dodatkowe zabezpieczenie samego lokalu komisji obwodowej. Zauważyć należy, że obowiązki w zakresie zabezpieczenia pomieszczeń ciążyą w tym przypadku przede wszystkim na członkach komisji obwodowej, a kwestie te regulują przepisy art. 32 ust. 2-5 i ust. 7 ustawy, zaś szczegółowe zasady w tym względzie określa uchwała Państwowej Komisji Wyborczej. Skarżony przepis art. 32 ust. 7 dotyczy jedynie pomocy udzielanej przez Policję wójtom, burmistrzom (prezydentom miast) w zakresie zapewnienia tej ochrony i zawiera wskazanie, że działania Policji mają służyć prawidłowej ochronie tych lokali, co w tej sytuacji wydaje się wystarczające.

5.2. Niezgodność art. 40 ustawy z art. 48 ust. 1 Konstytucji. Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności rozwiązań, które nie zakazują prowadzenia kampanii referendalnej w szkołach podstawowych, gimnazjach i szkołach ponadgimnazjalnych należy uznać, że przytoczony w tym kontekście przepis art. 48 ust. 1 Konstytucji nie stanowi prawidłowego wzorca kontroli konstytucyjności. Analizując zarzuty wnioskodawców trudno zgodzić się z twierdzeniem, że poglądy prezentowane przez dyrektorów szkół i członków samorządu gminnego lub powiatowego nie mogą być sprzeczne z poglądami rodziców, co zdają się sugerować wnioskodawcy.

5.3. Zdaniem Marszałka Sejmu należy odrzucić zarzuty dotyczące sprzeczności art. 48 ustawy z art. 4 i art. 11 Konstytucji. Autorzy wniosku kwestionują konstytucyjność możliwości ustanowienia jako tzw. podmiotów uprawnionych stowarzyszeń i innych organizacji społecznych oraz fundacji, które spełniają określone w ustawie warunki. Z treści uzasadnienia wniosku wynika także, że podobne zarzuty wnioskodawcy kierują do rozwiązań przewidujących zaliczenie do kategorii podmiotów uprawnionych klubów poselskich lub senatorskich.

Ustawodawca określił w art. 48 ustawy specyficzny katalog podmiotów, którym przysługują określone uprawnienia w trakcie kampanii referendalnej, wychodząc z założenia, że pozostawienie katalogu otwartego w tym przypadku byłoby nieracjonalne i mogłoby powodować praktyczne trudności w realizacji tych przepisów np. w zakresie prowadzenia kampanii referendalnej w Telewizji Polskiej i w Polskim Radiu na koszt tych nadawców. Argumentację wnioskodawców w tej sprawie należy uznać za niesłuszną, podnoszą oni bowiem, że katalog podmiotów uprawnionych z art. 48 ustawy skonstruowany został wadliwie, ponieważ według autorów wniosku jedynymi uprawnionymi podmiotami do wpływania metodami demokratycznymi na politykę państwa winny być partie polityczne oraz obywatele. Jako uzasadnienie takiego poglądu wnioskodawcy wskazują na treść art. 11 Konstytucji, w szczególności zaś na brak w treści przytoczonego artykułu odniesień do fundacji, stowarzyszeń czy klubów poselskich. Należy podkreślić, że o ile przedmiotowy artykuł dotyczy wolności tworzenia i działalności partii politycznych w Rzeczypospolitej Polskiej, o tyle pominięty przez autorów wniosku art. 12 Konstytucji statuuje wolność tworzenia i działania właśnie stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń czy fundacji, których działalność i wpływanie dozwolonymi przez prawo metodami na politykę państwa powinno być fundamentem funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego.

Nie znajdują poparcia w przepisach argumenty autorów o braku jakiegokolwiek (finansowej) kontroli nad fundacjami i stowarzyszeniami. Należy podkreślić, że podmioty te funkcjonują w oparciu o przepisy Konstytucji oraz właściwych ustaw, przewidujących m.in. określone instrumenty w zakresie kontroli sprawozdawczości finansowej, czy działalności gospodarczej tych podmiotów. Regulacje te nie są w żadnym stopniu wyłączane czy zawieszane przez przepisy ustawy o referendum ogólnokrajowym w

stosunku do tych stowarzyszeń czy fundacji, które uzyskały status podmiotów uprawnionych.

Marszałek Sejmu stwierdza ponadto, że autorzy wniosku z dnia 17 kwietnia 2003 r. wskazują na niekonstytucyjność regulacji art. 48 ustawy, z tym że zarzuty dotyczą istoty tego przepisu, jako tworzącego na niejasnych zasadach katalog podmiotów o szczególnych uprawnieniach w czasie kampanii referendalnej (zarzuty dotyczą także art. 13 ust. 2 pkt 1 oraz art. 19 ust. 1 i 3 ustawy). Autorzy wniosku uznają te regulacje za niezgodne z art. 62 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji.

Należy wskazać, że przepisy Konstytucji statuujące prawo do udziału w referendum nie mogą być interpretowane w sposób szerszy, niż wynika to z ich wykładni językowej. Nie można bowiem, jak to czynią wnioskodawcy, utożsamiać prawa udziału w referendum, określonego w art. 3 ustawy, z prawem udziału w kampanii referendalnej konkretyzowanym na drodze ustawowej. Przypomnieć należy, że zgodnie z art. 37 ustawy, do udziału w kampanii referendalnej uprawnieni są wszyscy obywatele. Ustawodawca uznał jednak, że konieczne jest ograniczenie katalogu podmiotów uprawnionych do udziału w określonych czynnościach referendalnych. Rozwiązanie takie uzasadniają m.in. możliwości techniczne np. trudno jest wyobrazić sobie udział nieograniczonej liczby podmiotów w ograniczonej czasowo kampanii referendalnej prowadzonej w Telewizji Polskiej i w Polskim Radiu na koszt tych nadawców. Przyjęcie takiej konstrukcji wymagało wypracowania określonych kryteriów, jakim powinny odpowiadać podmioty, którym może zostać przyznany status podmiotów uprawnionych. Wydaje się, że przyjęte przepisy gwarantują uzyskanie takiego statusu przez jednostki będące podstawowymi formami organizacji obywateli uczestniczących w życiu publicznym. Wśród podmiotów takich znalazły się bowiem obok partii politycznych, określonych klubów poselskich, senatorskich czy parlamentarnych, także stowarzyszenia lub inne organizacje społeczne, fundacje oraz pełnomocnik w przypadku referendum przeprowadzonego z inicjatywy obywateli.

Odnosnie zarzutów dotyczących warunków, jakim powinny odpowiadać partie polityczne, kluby poselskie, senatorskie i parlamentarne mogące uzyskać status podmiotów uprawnionych, należy stwierdzić, że dotychczasowe konstrukcje prawne przewidują występowanie różnego rodzaju kryteriów, od których spełnienia uzależnione jest uzyskanie określonych uprawnień. Kryteria dotyczące partii politycznych przewidziane w ustawie o referendum są tożsame z kryteriami przewidzianymi w ustawie o partiach politycznych odnośnie możliwości uzyskania przez partię polityczną subwencji z budżetu państwa na działalność statutową. Analizując warunki jakim powinny odpowiadać kluby należy przypomnieć, że pewne ograniczenia przyjęto np. przy określaniu składu Konwentu Seniorów. Przepis art. 15 regulaminu Sejmu zakłada m.in. ograniczenie reprezentacji w Konwencie Seniorów kół parlamentarnych, jedynie do tych, które w dniu rozpoczęcia kadencji Sejmu reprezentują osobną listę wyborczą. Wprowadzenie tego rodzaju kryteriów wydaje się konieczne, ze względu na dążenie do zapewnienia przewidywalności skutków prawnych jakie tego rodzaju przepisy mają powodować. Można wyobrazić sobie bowiem próby dostosowywania składów poszczególnych klubów poselskich czy senatorskich do bieżących potrzeb określonej kampanii referendalnej.

Analizując zarzuty dotyczące nierównoprawnego traktowania stowarzyszeń i fundacji, w kontekście możliwości uzyskania przez część z nich statusu podmiotów uprawnionych w kampanii referendalnej należy po raz kolejny przypomnieć, wskazując na cytowany art. 37 ustawy, że wprowadzenie określonych kryteriów, którym powinny odpowiadać podmioty uprawnione nie prowadzi do możliwości prowadzenia kampanii referendalnej jedynie przez te podmioty. Katalog podmiotów uprawnionych do prezentowania swojego stanowiska w sprawie poddanej pod referendum został

ukształtowany jako bardzo szeroki. Nie jest zaś możliwe aby te wszystkie podmioty posiadały szczególne uprawnienia przysługujące według ustawy ograniczonej grupie podmiotów uprawnionych. W przeciwnym razie mogłoby to doprowadzić do paraliżu prowadzonej kampanii referendalnej, w szczególności w mediach publicznych, bowiem ograniczony ustawowo czas antenowy przeznaczony na prezentację audycji referendalnych byłby dzielony wśród wszystkich zainteresowanych podmiotów.

Nie można podzielić zarzutów autorów wniosku, co do wadliwości braku regulacji dotyczących ograniczenia finansowania stowarzyszeń i fundacji ze środków zagranicznych. Należy stwierdzić, że zasady finansowania tych podmiotów wynikają z odpowiednich ustaw ich dotyczących. Porównanie dokonane przez autorów wniosku z komitetami wyborczymi, jest o tyle nieścisłe, że w kampanii wyborczej prezentowanie stanowiska koncentruje się wokół prezentowania kandydatów jedynie przez uprawnione do tego komitety wyborcze i podmioty przez nie upoważnione, zaś kampania referendalna ma zupełnie inny charakter, czemu ma odpowiadać odpowiednie rozszerzenie katalogu podmiotów, które mogą ją prowadzić.

5.3. Niezrozumiały jest zarzut dotyczący oddania „części praw wpływu” na politykę na rzecz podmiotów zagranicznych oraz zarzut „nie zapewnienia realnego udziału w referendum dla klubów ze względu na specyfikę finansową tych podmiotów”.

5.4. Niezgodność art. 74 z art. 2 i art. 4 ust. 1 Konstytucji. Autorzy wskazują na niekonstytucyjność braku przepisu uniemożliwiającego przeprowadzenie ponownego referendum w tej samej sprawie w określonym terminie, jednocześnie podkreślając, że stan taki może wpływać na niestabilność prawa. Oceniając powyższy zarzut w kontekście przepisów konstytucyjnych, należy podkreślić, że Konstytucja nie uniemożliwia przeprowadzenia ponownego referendum w tej samej sprawie nawet w krótkich odstępach czasu. Konstytucja w art. 125 ust. 5 w zakresie zasad i trybu przeprowadzenia referendum odsyła do ustawy, która może w tym przedmiocie przewidywać różne rozwiązania mieszczące się w granicach regulacji konstytucyjnej. Nie sposób zgodzić się z argumentacją według której ustawa umożliwia zignorowanie woli narodu poprzez brak zakazu poddania po raz kolejny określonej sprawy pod referendum. Trudno zakładać, że raz wyrażona wola społeczeństwa jest niewzruszalna i nie może zostać zmieniona w szczególności przez odmiennie wyrażoną wolę w powtórzonym referendum. W tym kontekście nie może być też mowy o zagrożeniu niestabilnością systemu prawa, gdy o jego kształcie ma decydować w formach określonych przez Konstytucję i ustawę sam suweren.

5.5. Zarzut niezgodności z Konstytucją art. 75 ustawy o referendum ogólnokrajowym nie znajduje uzasadnienia.

Wnioskodawcy twierdzą, że przyjęcie tego przepisu spowodowało, że regulacje rangi konstytucyjnej zostały przyjęte na drodze ustawowej. Wnioskodawcy zauważają, że jest to „wprowadzenie zmian do przepisów konstytucyjnych” i regulacja taka powinna zostać przyjęta w trybie właściwym dla zmiany Konstytucji określonym w art. 235. Powyższy zarzut nie zasługuje na uwzględnienie, bowiem tryb ratyfikacji umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 Konstytucji, zgodnie z zasadami wynikającymi z prawa międzynarodowego oraz zgodnie z logiką systemu prawa powinien zostać na płaszczyźnie procedury krajowej doprowadzony do końca, co oznacza ostatecznie wyrażenie zgody lub braku zgody na ratyfikację określonej umowy międzynarodowej.

Przepis art. 90 Konstytucji zawiera pewną koncepcję trybu postępowania umożliwiając wybór jednej z dróg wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej. Przepis art. 75 ustawy stanowi doprecyzowanie rozwiązań

konstytucyjnych, przez wskazanie, że w przypadku, gdy społeczeństwo nie wyrazi swojego zdania w kwestii ratyfikacji umowy międzynarodowej w sytuacji braku odpowiedniej frekwencji, nie korzystając tym samym z prawa bezpośredniego wyrażenia swojej woli, logiczną konsekwencją takiego zdarzenia musi być doprowadzenie procesu ratyfikacji do końca przez podjęcie rozstrzygnięcia przez organ uprawniony do tego na podstawie przepisów Konstytucji. Przepisy ustawy w żadnym razie nie tworzą nowego odrębnego trybu wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej. Ustawodawca przyjmując takie unormowanie założył, że nie można pozostawić umowy międzynarodowej niejako zawieszanej bez rozstrzygnięcia w wewnątrz krajowym procesie ratyfikacyjnym. W przypadku przyjęcia odmiennego stanowiska należałoby przyjąć, że przepisy konstytucyjne zawierają lukę konstrukcyjną, z czym zgodzić się nie można.

Nie sposób zgodzić się również z twierdzeniem, że przyjęcie takiego rozwiązania daje możliwość postawienia woli parlamentu ponad wolą narodu poprzez zmianę decyzji, która z woli narodu zapadła. W tym kontekście należałoby wskazać na uregulowania art. 125 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym wynik referendum jest wiążący, gdy w referendum wzięła udział więcej niż połowa uprawnionych. Art. 75 ustawy dotyczy zaś sytuacji, w której społeczeństwo nie wyraziło woli poprzez udział w referendum. Dlatego należy odnieść się krytycznie do poglądu przedstawionego przez wnioskodawców, jakoby brak rozstrzygnięcia w referendum był równoznaczny z rozstrzygnięciem negatywnym. Pogląd taki nie znajduje bowiem żadnego oparcia zarówno w przepisach Konstytucji jak i ustawy.

5.6 Zarzut dotyczący niezgodności art. 96 ustawy z art. 2 Konstytucji poprzez skrócenie kalendarza czynności referendalnych w przypadku pierwszego referendum ogólnokrajowego odbywającego się po dniu wejścia w życie ustawy nie zasługuje na poparcie. Wnioskodawcy nie uzasadniają zarzutu niezgodności wspomnianej regulacji z zasadami techniki legislacyjnej, na które powołują się w kontekście art. 2 Konstytucji.

Autorzy wniosku podnoszą ponadto wadliwość regulacji polegającą na braku określenia minimalnego czasu trwania kampanii referendalnej, wskazując na niezgodność z art. 2 Konstytucji. Również w tym przypadku wnioskodawcy nie uzasadniają szerzej tego zarzutu uznając, że skrócone terminy uniemożliwiają zapoznanie się społeczeństwa z przedmiotem referendum. Przepisy Konstytucji nie wyznaczają jednak żadnego terminu minimalnego na prowadzenie kampanii, zaś ustawodawca stanął na stanowisku, że zaproponowane rozwiązania gwarantują skuteczne dotarcie do społeczeństwa z informacjami dotyczącymi przedmiotu referendum. Jednocześnie należy zaznaczyć, że z istoty określonych czynności referendalnych wynika konieczność zagwarantowania określonego minimalnego czasu trwania kampanii referendalnej. Kampania referendalna zgodnie z art. 38 ustawy rozpoczyna się z dniem ogłoszenia uchwały Sejmu, postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej albo postanowienia Marszałka Sejmu o zarządzeniu referendum. Akty te muszą być natomiast ogłoszone w terminie umożliwiającym dokonanie określonych czynności referendalnych np. wykonania przez organy samorządu terytorialnego czynności związanych z koniecznością zmian, w określonych przypadkach, granic obwodów głosowania.

## II

Na rozprawie uczestnicy postępowania podtrzymali swoje stanowiska.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

**1. Zdaniem wnioskodawców sprzeczność art. 4 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 6 ustawy z art. 2 Konstytucji** polegać ma na braku wyczerpującego określenia sposobu ochrony lokali wyborczych w nocy wyborczej co „może zrodzić wśród obywateli podejrzenie umożliwienia ‘manipulacji’ wynikami przez ustawodawcę, a także przez władzę wykonawczą”.

1.1. Art. 4 ust. 2 ustawy referendalnej stanowi, że głosowanie w referendum może być przeprowadzone w ciągu jednego albo dwóch dni. Natomiast art. 32 ust. 6 ustawy stanowi, że minister właściwy do spraw administracji publicznej, po porozumieniu z Państwową Komisją Wyborczą, określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe wymagania w zakresie ochrony lokalu komisji w czasie przerwy w głosowaniu, w tym również zasady udzielania przez Policję pomocy wójtom, burmistrzom (prezydentom miast) w celu prawidłowej ochrony tych lokali.

1.2. Zarzut wnioskodawców nie jest poparty uzasadnieniem pozwalającym na uznanie jego zasadności. Ustawodawca odesłał szczegółową regulację dotyczącą wymagań w zakresie ochrony lokalu komisji w czasie przerwy w głosowaniu, w tym również zasady udzielania przez Policję pomocy wójtom, burmistrzom (prezydentom miast) w celu prawidłowej ochrony tych lokali do aktu wykonawczego (rozporządzenia). Nie ulega wątpliwości, że zagadnienie „wyczerpującego określenia sposobu ochrony lokali wyborczych w nocy wyborczej” nie jest materią, która wymagałaby uregulowania w ustawie. Szczegółowe organizacyjne mechanizmy ochrony lokali wyborczych są zagadnieniem o charakterze wykonawczym. Podmiotem właściwym do realizacji tego zadania, zarówno w sferze regulacji, jak i następnie wykonania są właściwe organy administracji publicznej. Ustawodawca uznał, że odpowiednim organem będzie minister właściwy do spraw administracji publicznej. Co więcej, minister ten zobowiązany jest do przygotowania rozporządzenia w porozumieniu z Państwową Komisją Wyborczą. Udział w procesie tworzenia prawa najwyższego organu państwowego odpowiedzialnego za sprawy wyborów (referendum) stanowi przesłankę poglądu, że regulacja prawna dokonana przez organ władzy wykonawczej w pełnym zakresie uwzględni stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej w zakresie ochrony lokalu wyborczego.

1.3. Upoważnienie z art. 32 ust. 6 ustawy do wydania rozporządzenia zawiera nakaz zawarcia w rozporządzeniu zasad udzielania przez Policję pomocy wójtom, burmistrzom (prezydentom miast) w celu prawidłowej ochrony lokali wyborczych. To właśnie na terenowych organach administracji publicznej spoczywa obowiązek zapewnienia właściwej ochrony lokali. Policja ma obowiązek udzielenia skutecznej pomocy, niezależnie od innych sposobów zabezpieczenia lokalu wyborczego.

1.4. Trybunał stwierdza, że podstawowe obowiązki związane z zapewnieniem prawidłowości przeprowadzenia referendum spoczywają na komisjach obwodowych. Ustawa normując zasadnicze czynności komisji wyborczych (art. 32 ust. 1-5) odsyła zarazem do regulacji przez Państwową Komisję w drodze uchwały szczegółowego sposobu wykonywania przez komisję obwodową czynności określonych w ustawie, aby zapewnić poszanowanie zasad przeprowadzania referendum oraz ochronę urny, pakietów i dokumentów związanych z referendami (art. 32 ust. 7 ustawy).

1.5. Pogląd wnioskodawców, że brak wyczerpującego określenia sposobu ochrony lokali wyborczych w nocy wyborczej „może zrodzić wśród obywateli podejrzenie umożliwienia manipulacji wynikami referendum przez ustawodawcę, a także przez władzę wykonawczą” – aby mogło być uznane za podstawę stwierdzenia niezgodności art. 2 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 6 ustawy z art. 2 Konstytucji – musiałyby być poparte przekonującymi argumentami. Argument przedstawiony przez wnioskodawców nawet nie uprawdopodobnia zasadności tego stwierdzenia. Dotyczy to zarówno zarzutu umożliwienia „manipulacji” wynikami referendum przez ustawodawcę, jak i przez władzę wykonawczą. Ani wnioski skierowane do Trybunału, ani wypowiedzi przedstawicieli wnioskodawców w trakcie rozprawy nie dają podstaw dla uznania zasadności podejrzeń wnioskodawców, a to właśnie podejrzenia są podstawą twierdzenia o umożliwieniu „manipulacji” wynikami wyborów, a tym samym sprzeczności wskazanych przepisów ustawy z art. 2 Konstytucji. „Podejrzenie” wnioskodawców poddające w wątpliwość istotę zasad funkcjonowania zarówno organów władzy ustawodawczej jak i wykonawczej („może zrodzić wśród obywateli podejrzenie umożliwienia „manipulacji” wynikami przez ustawodawcę, a także przez władzę wykonawczą”) nie może być przyjęte przez Trybunał Konstytucyjny jako argument w niniejszym postępowaniu.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza zgodność art. 4 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 6 ustawy z art. 2 Konstytucji.

**2. Zdaniem wnioskodawców niezgodność art. 13 ust. 2 pkt 1 oraz art. 19 ust. 1 i 3 ustawy z art. 2 i art. 62 ust. 1 Konstytucji** polegać ma na tym, że umożliwiając jedynie podmiotom uprawnionym zgłaszanie kandydatów do obwodowych komisji referendalnych, a nie przewidując możliwości powstawania „obywatelskich komitetów referendalnych po zarządzeniu referendum i zaliczenia ich do kategorii podmiotów uprawnionych – to zarządzenie referendum zaskakuje pojedynczego obywatela”, a nie będąc „członkiem któregoś z, arbitralnie wskazanych w ustawie, rodzajów podmiotów uprawnionych (wybranych partii, fundacji lub stowarzyszeń) nie ma żadnej możliwości na pełne uczestnictwo w referendum. W ten sposób ustawa zasadniczo ogranicza pojedynczemu obywatelowi możliwość korzystania z jego praw w zakresie udziału w referendum”. Wnioskodawcy stwierdzają dalej, że „przyznanie prawa zgłaszania kandydatów na członków obwodowych komisji referendalnych oraz wyznaczania mężów zaufania i ich zastępców jedynie dla podmiotów uprawnionych może spowodować u przeciętnego obywatela zasadnicze wątpliwości co do uczciwości głosowania i liczenia głosów”.

Podmiotami uprawnionymi do udziału w kampanii referendalnej w programach radiowych i telewizyjnych, o których mowa w art. 49 – 55 ustawy referendalnej, zwanymi dalej „podmiotami uprawnionymi” są:

- 1) partie polityczne, które w ostatnich przed referendum wyborach do Sejmu:
  - a) samodzielnie tworząc komitet wyborczy, otrzymały, w skali kraju, co najmniej 3% ważnie oddanych głosów na jej okręgowe listy kandydatów na posłów,
  - b) wchodziły w skład koalicji wyborczej, której okręgowe listy kandydatów na posłów otrzymały, w skali kraju, co najmniej 6% ważnie oddanych głosów;
- 2) kluby poselskie, kluby senatorskie oraz kluby parlamentarne, które na rok przed dniem ogłoszenia uchwały lub postanowienia o zarządzeniu referendum zrzeszały odpowiednio posłów lub senatorów wybranych spośród kandydatów zgłoszonych przez komitet wyborczy wyborców, a posłowie lub senatorowie ci stanowili więcej niż połowę składu tych klubów;



3) stowarzyszenia lub inne organizacje społeczne, które spełniają następujące warunki:

a) zostały zarejestrowane lub zgłoszone, zgodnie z obowiązującymi przepisami, nie później niż na rok przed dniem ogłoszenia uchwały lub postanowienia o zarządzeniu referendum,

b) obszar ich działania obejmuje całe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,

c) prowadzą działalność związaną z przedmiotem referendum, a działalność ta mieści się w zakresie ich celów statutowych;

4) fundacje, które spełniają warunki określone w pkt 3 lit. a i c;

5) pełnomocnik grupy obywateli, występujących z inicjatywą poddania określonej sprawy pod referendum (art. 48 ust. 1 ustawy).

2.1. Art.13 ust. 2 pkt 1 ustawy stanowi, że „w skład komisji obwodowej powołuje się od 4 do 8 osób, a jeżeli termin głosowania w referendum został wyznaczony na dwa kolejne dni – od 6 do 10 osób, spośród kandydatów zgłoszonych przez podmioty uprawnione, o których mowa w art. 48 ustawy referendalnej, albo upoważnione przez nie osoby”. Art. 19 ust. 1 stanowi, że podmioty uprawnione, o których mowa w art. 48, albo upoważnione przez nie osoby, mogą wyznaczyć po jednym mężu zaufania i jego zastępcy do każdej komisji obwodowej w celu obserwacji przebiegu głosowania i ustalenia wyników głosowania w obwodzie. Przepisy ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej dotyczące mężów zaufania stosuje się odpowiednio. Do zastępcy męża zaufania stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące męża zaufania. Art. 19 ust. 3 stanowi, że przepisy art. 19 ust. 1 i 2 stosuje się odpowiednio do wyznaczenia mężów zaufania w celu obserwacji ustalenia wyników głosowania i wyniku referendum przez komisarzy wyborczych i Państwową Komisję Wyborczą.

2.2. Podkreślić należy, że referenda mają swoją cechę specyficzną, dotyczą na ogół jednostkowej, ważnej sprawy. Jest mało prawdopodobne, aby taka sprawa mogła zaskakiwać obywatela w tym sensie, bowiem z istoty – jako przedmiot referendum ogólnokrajowego – sprawa tego rodzaju nie może być zaskakująca, czy też nieoczekiwana. Społeczeństwo obywatelskie, kształtujące się od 1989 r. to społeczeństwo wolnych, świadomych, aktywnych i zaangażowanych w sprawy publiczne obywateli. Obywatele nie mają żadnych przeszkód prawnych organizowania się w sposób odpowiadający ich potrzebom, celom i interesom. Nie ma takiego elementu życia publicznego, w którym nie uczestniczą obywatele zorganizowani w organizacjach społecznych, stowarzyszeniach czy fundacjach. Trudno jest wyobrazić sobie sprawę o ogólnokrajowym znaczeniu, która nie byłaby przedmiotem uprzedniego zainteresowania grup obywateli (społeczeństwa). Prawdopodobieństwo, by przedmiot referendum dotyczył zagadnienia na tyle nieistotnego, by nie był przedmiotem uprzedniego zainteresowania zorganizowanych podmiotów życia publicznego jest zbyt małe, ażeby można było wysnuwać wnioski o „zaskakiwaniu pojedynczego obywatela”. Jeżeli przyjąć stwierdzenie wnioskodawców literalnie, to też trudno byłoby uznać jako argument niezgodności z Konstytucją określonego przepisu tylko z tego powodu, że pojedynczy obywatel został zaskoczony.

2.3. Nie jest przekonujące stanowisko wnioskodawców, że pojedynczy obywatel nie będąc członkiem któregoś z, arbitralnie wskazanych w ustawie, rodzajów podmiotów uprawnionych nie ma „żadnej możliwości” pełnego uczestnictwa w referendum. Trybunał podkreśla, że obywatele w różny sposób mogą uczestniczyć w referendum. Może to być zarówno uczestnictwo w formie aktu głosowania, jak również w pracach związanych z

przygotowaniem referendum czy też kampanią referendalną. Może to być również udział „pojedynczego obywatela”, który nie jest członkiem podmiotów uprawnionych do członkostwa w komisji wyborczej, bowiem członkostwo w komisji wyborczej nie jest warunkowane członkostwem podmiotu uprawnionego. To jest także prawo do pełnienia funkcji męża zaufania (zastępcy), bowiem również pełnienie tej funkcji nie jest uzależnione od członkostwa w podmiocie uprawnionym.

2.4. Trybunał stwierdza, że rozwiązania przyjęte w ustawie o referendum ogólnokrajowym istotnie rozszerzają zakres możliwości aktywnego uczestniczenia „pojedynczego obywatela” w procesie referendalnym przez fakt, że podmiotami uprawnionymi do aktywnego udziału w referendum są także inne niż partie polityczne podmioty, a mianowicie stowarzyszenia, inne organizacje społeczne i fundacje (o ile spełniają warunki określone w ustawie; por. pkt 5 uzasadnienia).

2.5. Pogląd wnioskodawców, iż przyznanie prawa zgłaszania kandydatów na członków obwodowych komisji referendalnych oraz wyznaczania mężów zaufania i ich zastępców jedynie do podmiotów uprawnionych „może spowodować u przeciętnego obywatela zasadnicze wątpliwości co do uczciwości głosowania i liczenia głosów” nie jest poparty takim rodzajem uzasadnienia, które nakazywałoby rozważenie niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów. Aby wyrażony pogląd mógł być rozważany jako podstawa stwierdzenia niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu, powinien zawierać uzasadnienie określające relacje między kwestionowanymi przepisami a normami konstytucyjnymi w sposób wskazujący na wysoki poziom prawdopodobieństwa zasadności zarzutu niekonstytucyjności.

Trybunał Konstytucyjny, działając na wniosek uczestników postępowania, a nie ex officio, jest związany zakresem wniosku (skargi), a skutkiem takiej konstrukcji kontroli konstytucyjności prawa jest nałożenie na uczestników postępowania (stronę) obowiązku wykazania podstaw wnioskowania niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów. Taka konstrukcja sądownictwa konstytucyjnego jest pochodną uznania przez ustrojodawcę wysokiego miejsca zasady domniemania konstytucyjności prawa oraz stabilizacji porządku prawnego i pewności prawa w systemie ustrojowym RP.

2.6. Trybunał Konstytucyjny stwierdza ponadto, że pogląd wnioskodawców, iż pojedynczy obywatel może mieć zasadnicze wątpliwości co do uczciwości głosowania i liczenia głosów nie może być w postępowaniu dotyczącym kontroli konstytucyjności prawa uznany za posiadający walor argumentu o charakterze konstytucyjnym. Odczucia wnioskodawcy co do potencjalnego wrażenia wyborcy czy grupy wyborców („wątpliwości co do uczciwości głosowania i liczenia głosów”) tylko wtedy mogłyby być rozważane w niniejszej sprawie, gdyby w sposób nie pozostawiający wątpliwości wskazane były argumenty potwierdzające bardzo wysoki poziom prawdopodobieństwa wystąpienia sytuacji nieuczciwości głosowania i liczenia głosów, ale w żadnym wypadku nie znajdujące potwierdzenia w argumentacji wniosku odczucia wątpliwości co do charakteru wskazanych czynności zarówno wyborców, jak i komisji wyborczych.

Trybunał stwierdza, że art. 13 ust. 2 pkt 1 oraz art. 19 ust. 1 i 3 ustawy są zgodne z art. 2 i art. 62 Konstytucji.

**3. Zdaniem wnioskodawców sprzeczność art. 40 ustawy z art. 48 ust. 1 Konstytucji** polega na tym, że art. 40 nie zawiera zakazu prowadzenia kampanii referendalnej w szkołach podstawowych, gimnazjach i szkołach ponadgimnazjalnych wobec dzieci i młodzieży, które nie posiadają praw wyborczych, a wskazany przepis

Konstytucji gwarantuje prawo rodziców „do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami, które na ogół nie muszą być zgodne z przekonaniami dyrektorów szkół i członków organów samorządu gminnego lub powiatowego”.

3.1. Treść artykułu 40 ustawy jest następująca: „1. Zabronione jest prowadzenie kampanii referendalnej na terenie zakładów pracy w sposób i w formach zakłócających ich normalne funkcjonowanie. 2. Zabronione jest prowadzenie kampanii referendalnej na terenie: 1) urzędów administracji rządowej i administracji samorządu terytorialnego oraz sądów; 2) jednostek wojskowych i innych jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej oraz oddziałów obrony cywilnej, 3) skoszarowanych jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. 3. Zabronione jest organizowanie w ramach prowadzonej kampanii referendalnej gier losowych i konkursów, w których wygranymi są nagrody pieniężne lub przedmioty o wartości wyższej niż wartość przedmiotów zwyczajowo używanych w celach reklamowych lub promocyjnych. 4. Zabronione jest podawanie oraz dostarczanie napojów alkoholowych w ramach prowadzonej kampanii referendalnej.”

Art. 48 ust. 1 Konstytucji gwarantuje prawo rodziców do wychowywania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami. W przepisie tym zawarta jest zarazem gwarancja dla dzieci, bowiem „wychowanie to powinno uwzględniać stopień dojrzałości dziecka, a także wolność jego sumienia i wyznania, a także jego przekonania” (art. 48 ust. 1 zdanie drugie).

3.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 48 ust. 1 Konstytucji nie może być uznany za prawidłowy wzorzec konstytucyjny, bowiem materia konstytucyjna regulowana w tym przepisie nie dotyczy zagadnienia kampanii referendalnej. Wnioskodawcy nie wykazali naruszenia art. 48 ust. 1 Konstytucji, bowiem za takie naruszenie nie można uznać przekonania wnioskodawców, że „samorządy gminne i powiatowe – będą wywierać nieformalne naciski na dyrektorów i rady pedagogiczne, w celu przeforsowania swojej koncepcji prowadzenia kampanii referendalnej w szkołach”.

3.3. Tym bardziej nie może być uznany za uzasadniony argument naruszenia art. 48 ust. 1 Konstytucji przez fakt, że ewentualna kampania referendalna prowadzona byłaby wobec „dzieci i młodzieży nie mających jeszcze prawa udziału w referendum”. Nie można w tej argumentacji odkryć sensu prowadzenia kampanii referendalnej wobec osób, które w referendum nie uczestniczą, zatem nie ma sensu zakaz prowadzenia takiej kampanii (nikt rozsądny nie będzie angażować pieniędzy, czasu i energii na kampanię wobec osób, które nie uczestniczą w referendum).

Wiedza o Unii Europejskiej stanowić powinna obecnie podstawowy element świadomości obywatela, w tym uczniów wszystkich typów szkół. Nauczanie nie może być jednak utożsamiane z kampanią referendalną, a kampania referendalna nie jest substytutem programu nauczania. Wiedza przekazywana w szkołach nie musi – wbrew stanowisku wnioskodawców – być niezgodna z przekonaniami rodziców, ale też Konstytucja nie może gwarantować, i nie gwarantuje, że wiedza przekazywana w szkole będzie zgodna z przekonaniami rodziców.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 40 ustawy nie jest niezgodny z art. 48 ust. 1 Konstytucji.

**4. Zdaniem wnioskodawców sprzeczność art. 47 ust. 2 ustawy z art. 4 ust. 1 oraz art. 11 Konstytucji** polega na tym, że do finansowania kampanii referendalnej nie mają zastosowania przepisy Ordynacji Wyborczej do Sejmu i Senatu, w szczególności te, które zabraniają finansowania kampanii referendalnej ze źródeł pochodzących z zagranicy.

Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest, zdaniem wnioskodawców, wpływanie na wynik referendum poprzez odpowiednie finansowanie, szczególnie podmiotów uprawnionych – fundacji i stowarzyszeń, przez organy i instytucje spoza granic Polski; tym bardziej, że „fundacje i stowarzyszenia nie podlegają żadnej kontroli”.

4.1. Art. 47 ustawy referendalnej ma następującą treść: „1. Wydatki ponoszone przez podmioty biorące udział w kampanii referendalnej pokrywane są z ich źródeł własnych i zgodnie z przepisami określającymi ich działalność finansową. 2. Do finansowania kampanii referendalnej nie mają zastosowania przepisy ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej”.

4.2. Uzasadnione jest stanowisko Prokuratora Generalnego, że wprowadzenie w odniesieniu do tej kampanii rygorów równie surowych jak w przypadku finansowania kampanii wyborczych, miałyby się z celem. Pewna doza liberalizmu w tym zakresie jest wskazana z uwagi na okazjonalny charakter kampanii referendalnej i jednorazowy charakter rozstrzygnięcia danej sprawy w drodze referendum, co nie jest związane z uzyskaniem okresowego (na czas kadencji danych władz) wpływu na politykę państwa i funkcjonowanie władz publicznych, a więc takiego wpływu, który jest celem udziału różnych podmiotów w akcie wyborczym. Nie bez znaczenia dla owego liberalizmu jest też sama różnorodność podmiotów uprawnionych i związane z nią zróżnicowanie reżimów finansowania podstawowej działalności owych podmiotów, a także brak możliwości zwrotu – choćby w części – kosztów poniesionych na kampanię referendalną przez jej uczestników. Trudno zatem dopatrywać się w rozwiązaniach dotyczących finansowania udziału w kampanii referendalnej zagrożenia dla konstytucyjnej pozycji Narodu jako suwerena.

4.3. Zróżnicowanie zasad finansowania kampanii wyborczej i kampanii referendalnej uzasadniane jest specyfiką obydwu typów wyrażania woli politycznej przez społeczeństwo. Przyjęto, że uczestnictwo w kampanii referendalnej odbywa się na koszt partycypujących w niej podmiotów, a ponadto nie ustanowiono ograniczeń co do źródeł, z jakich mogą czerpać środki na kampanię. Nie ma także, szczególnego trybu ujawniania środków, ani szczególnego trybu rozliczania poniesionych wydatków, ani szczególnego trybu procedur kontrolnych. Nie ma też bowiem, w odróżnieniu od kampanii wyborczej, nawet częściowego zwrotu kosztów poniesionych na kampanię referendalną przez ich uczestników. Państwo za pośrednictwem budżetu nie uczestniczy w kosztach kampanii referendalnej poniesionych przez jej uczestników.

4.4. Ustawodawca wprowadza jednak ograniczenia dotyczące udziału w kampanii referendalnej „podmiotów uprawnionych”, których udział w referendum może być finansowany także z zagranicy. Pierwszym ograniczeniem jest względna trwałość istnienia organizacji społecznych i stowarzyszeń; warunkiem uznania stowarzyszenia lub organizacji społecznej za podmiot uprawniony w rozumieniu art. 48 ustawy jest jej zarejestrowanie lub zgłoszenie, zgodnie z obowiązującymi przepisami, nie później niż na rok przed dniem ogłoszenia uchwały lub postanowienia o zarządzeniu referendum. Po drugie, obszar działania stowarzyszenia lub organizacji społecznej obejmuje całe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Po trzecie, stowarzyszenie lub organizacja społeczna prowadzi działalność związaną z przedmiotem referendum, a działalność ta mieści się w zakresie jej celów statutowych. Warunek dotyczący rejestracji lub zgłoszenia oraz statutowego celu działania dotyczy także fundacji jako podmiotów uprawnionych.

4.5. Nie jest uzasadniony argument, iż „fundacje i stowarzyszenia nie podlegają żadnej kontroli”. Kontrola tych podmiotów dotyczy w istocie wszystkich etapów funkcjonowania i wszystkich aspektów ich działalności. Począwszy od kontroli statutu dokonywanej przez sąd rejestrowy, łącznie z wszelkimi późniejszymi zmianami dotyczącymi statutu; następnie kontrola działalności realizowana przez podmiot nadzorujący fundacje (sprawozdanie roczne); kontrola skarbowa wydatków i dochodów stowarzyszenia i fundacji; kontrola NIK w przypadku korzystania przez organizacje pozarządowe ze środków publicznych, by wymienić najbardziej podstawowe. Przepisy regulujące status stowarzyszeń i fundacji stwarzają przesłanki stosowania mechanizmu kontrolnego prawidłowości funkcjonowania, także w płaszczyźnie finansowej, tych organizacji.

Podkreślenia wymaga okoliczność, że wyłączenie przepisów ordynacji wyborczej w zakresie finansowania kampanii wyborczej nie oznacza, że nie istnieją przepisy regulujące finansowanie kampanii referendalnej; ustawa referendalna odsyła do przepisów regulujących status podmiotów uprawnionych, określonych w art. 48 ustawy referendalnej.

4.6. Wnioskodawcy zarzucają naruszenie art. 4 ust. 1 Konstytucji poprzez przyjęcie założenia, że kwestionowana regulacja narusza powszechny zakaz finansowania kampanii wyborczej. Przyjmują jednorodność kampanii wyborczej i referendalnej wyprowadzając wnioski o konieczności tożsamej regulacji prawnej obydwu typów kampanii. Jednakże, jak było to uprzednio wywiedzione różnica charakteru kampanii wyborczej i kampanii referendalnej nie pozwala na zakwalifikowanie obydwu rodzajów kampanii do tego samego typu. Zróżnicowanie charakteru kampanii pozwala ustawodawcy na różnicowanie m.in. charakteru jej finansowania. Nie ma nieodpartej konieczności stosowania jednakowego mechanizmu finansowania dla zróżnicowanych sytuacji jakimi są wybory parlamentarne i referenda.

Trybunał stwierdza zatem, że art. 47 ust. 2 ustawy nie jest niezgodny z art. 4 ust. 1 Konstytucji.

**5. Zdaniem wnioskodawców niezgodność art. 48 ustawy z art. 2 i art. 62 Konstytucji** polega na tym, że umożliwiając jedynie podmiotom uprawnionym zgłaszanie kandydatów do obwodowych komisji referendalnych, a nie przewidując możliwości powstawania „obywatelskich komitetów referendalnych po zarządzeniu referendum i zaliczenia ich do kategorii podmiotów uprawnionych – to zarządzenie referendum „zaskakuje pojedynczego obywatela”, a nie będąc „członkiem któregoś z, arbitralnie wskazanych w ustawie, rodzajów podmiotów uprawnionych (wybranych partii, fundacji lub stowarzyszeń) nie ma żadnej możliwości na pełne uczestnictwo w referendum. W ten sposób ustawa zasadniczo ogranicza pojedynczemu obywatelowi możliwość korzystania z jego praw w zakresie udziału w referendum”. Co więcej, jak kolejny raz wskazują wnioskodawcy, „przyznanie prawa zgłaszania kandydatów na członków obwodowych komisji referendalnych oraz wyznaczania mężów zaufania i ich zastępców jedynie do podmiotów uprawnionych może spowodować u przeciętnego obywatela zasadnicze wątpliwości co do uczciwości głosowania i liczenia głosów”.

5.1. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że ustawodawca ma prawo do określenia zakresu podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów do obwodowych komisji referendalnych stosownie do ustalonego przez siebie zakresu podmiotów uprawnionych do wykonywania określonych zadań bądź posiadających określone zadania (uprawnienia) w procesie referendalnym. Model relacji zależności między określeniem podmiotów uprawnionych do aktywnego uczestniczenia w procesie referendalnym a zakresem ich

zadań (uprawnień) przyjęty przez ustawodawcę odpowiada – co do zasady – modelowi wyborczemu. Konstrukcja przyjęta w ustawie referendalnej zakłada, że podmioty uprawnione do udziału w kampanii referendalnej mają prawo do zgłaszania kandydatów do obwodowych komisji referendalnych (a także mężów zaufania i ich zastępców).

5.2. Trudno byłoby przyjąć, że szeroko określony w art. 48 ustawy zakres podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów do obwodowych komisji referendalnych pozwala na uznanie prawidłowości konkluzji wnioskodawców, że nie przewidując możliwości tworzenia komitetów obywatelskich „ustawa zasadniczo ogranicza pojedynczemu obywatelowi możliwość korzystania z jego praw w zakresie udziału w referendum”.

5.3. Podkreślić także należy, że o ile w omawianym zakresie wnioskodawcy uznają potrzebę tworzenia referendalnych komitetów obywatelskich, to w innej części wniosku kwestionują poprawność uwzględnienia przez ustawodawcę istnienia obywatelskich komitetów wyborczych w wyborach parlamentarnych i konsekwencji zastosowania tego mechanizmu zgłaszania kandydatów i następnie tworzenia klubów parlamentarnych posłów i senatorów wybranych spośród kandydatów zgłoszonych przez komitet wyborczy wyborców.

Wnioskodawcy nie wskazali uzasadnienia niezgodności art. 48 w zakresie, w jakim nie reguluje prawa do tworzenia obywatelskich komitetów referendalnych z art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 48 ust. 1 ustawy nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji i jest zgodny z art. 62 Konstytucji.

**6. Zdaniem wnioskodawców sprzeczność art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy z art. 11 Konstytucji** polega na arbitralnym ograniczeniu nakładanym „przez ustawodawcę na możliwość zaliczenia partii politycznej do grupy uprzywilejowanych tzw. podmiotów uprawnionych (kluby parlamentarne uczestniczące w programach radiowych i telewizyjnych)”.

6.1. Zaliczenie do tzw. podmiotów uprawnionych tych partii, które przekroczyły określone w ustawie progi poparcia w ostatnich przed referendum wyborach do Sejmu (3% samodzielnie lub 6% w koalicji) jest utrwalonym zróżnicowaniem partii politycznych, mającym swoje konsekwencje w zakresie – przykładowo – korzystania z dotacji budżetowych czy czasu telewizyjnego w programach telewizji publicznej. Racje takiego wyróżnienia partii politycznych uzyskujących taki poziom poparcia, który wprawdzie nie wystarcza dla wprowadzenia kandydatów do parlamentu, ale potwierdza minimalny poziom społecznej legitymacji, mają swoje uzasadnienie. Trybunał Konstytucyjny nie znajduje podstaw dla trafności poglądu o arbitralności rozstrzygnięcia ustawodawcy (por. także wyrok TK z 28 kwietnia 1999 r., K. 3/99 w części dotyczącej klubów partyjnych w parlamencie jako emanacji środowiska społeczno-politycznego oraz reprezentatywności klubów parlamentarnych).

Trybunał stwierdza, że art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy jest zgodny z art. 11 ust. 1 Konstytucji.

**7. Zdaniem wnioskodawców sprzeczność art. 48 ust. 1 pkt 2 z art. 11 ust. 1 i 32 ust. 1 Konstytucji** polega na tym, że ustawodawca w sposób całkowicie dowolny narzucił kryteria różnicujące pozycje parlamentarzystów należących do poszczególnych klubów (tj. klubów stworzonych przez posłów wybranych z list partyjnych i klubów tworzonych z

posłów wybranych z list komitetów wyborczych), przez co w sposób ewidentny naruszono równość parlamentarzystów wobec prawa.

7.1. Zróżnicowanie klubów parlamentarnych, stosownie do mechanizmu zgłaszania kandydatów (przez partie polityczne lub komitety wyborcze) jest pochodną przyjęcia niekwestionowanego dotychczas modelu ordynacji wyborczej. Zaskarżony przepis ustawy referendalnej ma charakter pochodny w stosunku do mechanizmu udziału w wyborach parlamentarnych partii politycznych i komitetów wyborczych. Mechanizm ten, różnicujący sposób wyłaniania kandydatów i prowadzenia kampanii wyborczej ze względu na podmiot prowadzący tę kampanię, nie ma związku z art. 11 Konstytucji.

7.2. Konsekwencją zróżnicowanego mechanizmu wyłaniania kandydatów i podmiotów ich popierających jest zróżnicowanie – po wygranych wyborach parlamentarnych – ich pozycji w strukturze parlamentu. Zróżnicowanie jest uzasadnione, a różnice między grupami parlamentarzystów (parlamentarzystami) są pochodną wyników wyborów. Nie można mówić zatem o naruszeniu równości parlamentarzystów wobec prawa, bowiem mamy do czynienia z równym traktowaniem parlamentarzystów należących do takiego samego typu klubu parlamentarnego. Różnica statusu klubu parlamentarnego w naturalny sposób skutkuje różnicą statusu parlamentarzysty. Nie ma jednak w takiej sytuacji zastosowania art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał stwierdza zatem, że art. 48 ust. 1 pkt 2 ustawy nie jest niezgodny z art. 11 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

**8. Zdaniem wnioskodawców sprzeczność art. 48 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z art. 11 ust. 1 Konstytucji** polega na tym, że „jedynymi podmiotami uprawnionymi do wpływania metodami demokratycznymi na politykę państwa są partie polityczne oraz oczywiście obywatele na podstawie art. 54 Konstytucji, ale w zakresie indywidualnym, a nie zorganizowanym”.

8.1. Wnioskodawcy przyjęli koncepcję monopolu partii politycznych na wpływanie metodami demokratycznymi na politykę państwa. Taka koncepcja nie ma uzasadnienia w konstytucyjnym porządku prawnym RP. Konstytucja tworzy przesłanki dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, w którym właśnie obywatele, zorganizowani w różnych strukturach formalnych (partie polityczne, stowarzyszenia, organizacje społeczne, fundacje) realizują swoje cele wpływając na sprawy publiczne. System demokratyczny tym m.in. różni się od totalitarnego, że wyklucza monopol partii politycznych na wpływanie na politykę państwa. Partie polityczne mają wprawdzie szczególny status, ze względu na swe funkcje w demokracji parlamentarnej, ale są jednym z wielu elementów struktury życia publicznego. Nie są ani elementem jedynym, ani nie mają monopolu, nie mogą ponadto ograniczać działalności innych struktur życia publicznego. Konstytucyjne ramy modelu społeczeństwa obywatelskiego zawarte są w przepisach art. 11-13 Konstytucji, ze szczególnym uwzględnieniem art. 12 Konstytucji. To właśnie związek art. 12 z art. 4 Konstytucji określa demokratyczny charakter państwa i społeczeństwa. Przyjęcie koncepcji zawartej w uzasadnieniu wnioskodawców byłoby równoznaczne z zanegowaniem ich własnych argumentów w zakresie znaczenia zasady suwerenności narodu (art. 4 Konstytucji) i znaczenia form demokracji bezpośredniej.

8.2. Trudny do zrozumienia jest argument powołujący się na normę art. 54 Konstytucji jako uzasadnienie indywidualnego, a nie zorganizowanego zakresu wpływania demokratycznymi metodami przez obywateli na politykę państwa. Art. 54 ust. 1

Konstytucji reguluje bowiem prawo do wolności wypowiedzi, wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, zaś ust. 2 tego artykułu wprowadza zakaz cenzury prewencyjnej. Wnioskodawcy nie wskazali na związek między treścią art. 54 Konstytucji a „indywidualnym, a nie zorganizowanym” wpływaniem przez obywateli na politykę państwa.

Trybunał stwierdza zatem, że art. 48 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy nie jest niezgodny z art. 4 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 11 ust. 1 Konstytucji.

**9. Zdaniem wnioskodawców sprzeczność art. 48 ust. 1 pkt 3 lit. a w związku z art. 48 ust. 1 pkt 4 z art. 2 Konstytucji** wynika z „użytecznego” potraktowania przez ustawodawcę stanowionego prawa (brak związku przyczynowego między powstaniem stowarzyszenia lub fundacji rok przed referendum a przyznaniem mu statusu podmiotu uprawnionego).

Trybunał Konstytucyjny nie podziela poglądów wnioskodawców. We wskazanych przepisach ustawy odzwierciedla się wyjątkowa klarowność celu i intencji ustawodawcy: chodzi o organizacje, których przedmiot działania pokrywa się z przedmiotem referendum, lecz nie powoływane *ad hoc* dla celów referendalnych. Ma to na celu włączenie wszystkich aktywnych obywateli w proces podejmowania decyzji w sprawach, w których uprzednio działali i działają w strukturach organizacyjnych. Ustawodawca ma prawo takiej regulacji, która prowadzi do przeciwdziałania powstaniu sytuacji tworzenia *ad hoc* organizacji, które chciałyby uczestniczyć w referendum tylko po to, by wykorzystać przywileje stanowione dla trwałych uczestników życia publicznego.

Trybunał stwierdza, że art. 48 ust. 1 pkt 3 lit. a w związku z art. 48 ust. 1 pkt 4 ustawy są zgodne z art. 2 Konstytucji.

**10. Zdaniem wnioskodawców art. 74 narusza art. 2 oraz 4 ust. 1 Konstytucji** bowiem nie zawiera zakazu poddania referendum negatywnie rozstrzygniętego ponownemu głosowaniu przed upływem określonego czasu (np. 4 lata). Brak zakazu „umożliwia zignorowanie woli Narodu, wyrażonej w sposób rozstrzygający w referendum i powtórne poddanie pod referendum tej samej sprawy po dowolnie krótkim okresie czasu, np. tylko na podstawie politycznych motywacji aktualnie rządzącej większości sejmowej, albo też Prezydenta RP za zgodą Senatu. Brak odpowiedniego zakazu w tekście ustawy powoduje również stan niestabilności prawa”.

10.1. Zagadnienie zakazu poddania referendum negatywnie rozstrzygniętego ponownemu głosowaniu przed upływem określonego czasu było na gruncie ustawy o referendum z 1996 r. przedmiotem wypowiedzi doktryny prawa podkreślające, że jeżeli zakaz taki miałby być wprowadzony, to powinno to mieć miejsce właśnie w Konstytucji, a nie w ustawie. Regulacja ustawowa tej materii budziła wątpliwości co do jej konstytucyjności, bowiem określenie okresu zakazu ponownego poddania danej sprawy pod referendum przed upływem określonego czasu stawia pytanie „czy ustawa zwykła może w ten sposób zawęzić ogólną formułę art. 125 ust. 1 Konstytucji” (*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II..., L. Garlicki – Komentarz do art. 125, s. 6, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000). Wskazuje się ponadto, że obowiązujący pod rządami poprzedniej ustawy referendalnej zakaz powtórnego odwołania się do referendum przed upływem 4 lat od dnia jego przeprowadzenia w sytuacji, gdy jego przedmiotem jest ta sama sprawa stanowił „niewątpliwie ograniczenie możliwości wykonywania przez suwerena swoich uprawnień wynikających z art. 4 ust. 2 Konstytucji. Dyskryminuje też bezpośrednio sprawowanie władzy w drodze referendum w stosunku do



przedstawicielskiej, która nie zostaje dotknięta takimi ograniczeniami” (M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2001, s. 131).

10.2. Wskazać także należy na konstytucyjną racjonalność uzasadnienia możliwości i ewentualnej potrzeby elastycznego reagowania na okoliczności wewnętrzne, ale także zewnętrzne związane z zawieraniem i ratyfikowaniem umów międzynarodowych. Sam fakt zawarcia umowy stwarza zobowiązania ze strony państwa, w tym zobowiązanie do doprowadzenia do jej – jeżeli jest to konieczne – ratyfikacji tak, by umowa mogła zostać wykonana. Staranność państwa w tym zakresie również określa jego pozycję i wiarygodność na płaszczyźnie międzynarodowej, tym bardziej, że jest to zobowiązanie wynikające z powszechnie obowiązujących norm prawa międzynarodowego, do których przestrzegania RP się zobowiązała.

10.3. Również analiza prawnoporównawcza prowadzi do wniosku, że praktyka powrotu do referendum w sprawie, która była przedmiotem referendum jest nie tylko dopuszczalna, ale także celowa (np. referenda dotyczące integracji europejskiej przeprowadzone w Norwegii, Danii i Irlandii) (por. P. Winczorek, *Projekt ustawy o referendach ogólnokrajowych*, PiP 2002, z. 12, s. 28).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 74 jest zgodny z art. 2 oraz art. 4 Konstytucji.

### **11. Zdaniem wnioskodawców art. 75 ustawy referendalnej narusza art. 2, art. 4, art. 7, art. 90 i art. 235 Konstytucji.**

11.1. Zarzut naruszenia art. 4 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawców „odwołanie się do bezpośredniej decyzji Narodu jest odwołaniem do władzy zwierzchniej wobec parlamentu, a więc mocą decyzji parlamentu nie można zmieniać decyzji zwierzchniej władzy. Tymczasem przesłankami podjęcia takiej decyzji przez Naród jest łączne spełnienie dwóch warunków: po pierwsze, w referendum musi wziąć udział ponad połowa uprawnionych, a po drugie większość biorących udział musi opowiedzieć się za którymś z rozwiązań”.

11.2. Rozważyć należy zasadność poglądu, czy w przedstawionej sytuacji mamy do czynienia ze „zmianą decyzji zwierzchniej władzy”? Wnioskodawcy stwierdzają jednak, że przesłankami „podjęcia decyzji” jest łączne spełnienie dwóch warunków – udział więcej niż połowy uprawnionych do głosowania oraz opowiedzenie się większości biorących udział w głosowaniu za którymś z rozwiązań. Oznacza to, także w koncepcji wnioskodawców, że w przypadku nie spełnienia pierwszego warunku nie mamy do czynienia z sytuacją „podjęcia decyzji”, lecz z odmienną sytuacją, która wymaga innego zdefiniowania, aniżeli „podjęcie decyzji”. Decyzja jest podjęta jedynie wówczas, gdy spełnione są łącznie obydwa warunki. Co więcej, przy łącznym spełnieniu tych warunków podjęta decyzja ma charakter wiążący. Oznacza to, że można utożsamić pojęcie „wiązący charakter referendum” z pojęciem „podjęcie decyzji” w przedmiocie referendum przez „zwierzchnią władzę”.

11.3. Decyzja o wyborze trybu ustawowego lub referendalnego dotyczy rozstrzygnięcia wyboru między realizowaniem zasady suwerenności narodu w formie

właściwej dla demokracji przedstawicielskiej lub w jednej z form demokracji bezpośredniej.

Koncepcja demokracji przedstawicielskiej jako podstawowej formy demokracji w Polsce znalazła swój wyraz także w konstytucyjnej koncepcji upoważnienia Prezydenta RP do ratyfikowania umowy międzynarodowej określonej w art. 90 ust. 1 Konstytucji. Podstawową, niejako pierwotną formą wyrażenia zgody na ratyfikację tego typu umowy międzynarodowej jest kwalifikowana procedura ratyfikacyjna organów państwa, a mianowicie procedura ustawodawcza. Jest to zarazem procedura o charakterze szczególnym, zastrzeżona wyłącznie dla tego typu umowy (por. warunki ratyfikacji innego typu umów międzynarodowych określonych w art. 89 ust. 1 Konstytucji). Szczególny charakter tej procedury wyraża się w kwalifikowanej większości 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (i odpowiednio: senatorów) wymaganych dla uchwalenia ustawy przez Sejm i przez Senat. Odrębność tego trybu polega także na tym, że obydwie izby parlamentu są przy uchwalaniu tego typu ustawy równoprawne, bowiem bez zgody którejkolwiek z izb nie ma możliwości uchwalenia ustawy. Oznacza to więc, że nie mają w takim przypadku zastosowania przepisy art. 121 Konstytucji określające kompetencje Senatu w procesie uchwalania ustaw i trybu rozpatrywania przez Sejm uchwał Senatu dotyczących ustaw uchwalonych przez Sejm.

11.4. Alternatywnym i zarazem fakultatywnym trybem wyrażenia zgody na ratyfikację umowy uregulowanej w art. 90 ust. 1 Konstytucji jest wyrażenie zgody na ratyfikację takiej umowy w drodze referendum ogólnokrajowego.

Fakultatywny charakter tego trybu określony jest poprzez użycie formuły „może”, a nadto wynika z systematyki art. 90 i sekwencji treści jego dwóch końcowych ustępów. Procedura referendalna jest określona jako druga w kolejności; pierwszą, „normalną” niejako drogą wyrażenia zgody na ratyfikację przedmiotowej ustawy powinna być procedura określona w art. 90 ust. 2 Konstytucji (*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom. II..., K. Działocha, Komentarz do art. 90, s. 7).

11.5. Teza o uzupełniającym charakterze demokracji bezpośredniej znajduje swoje uzasadnienie także w charakterze prawnym referendum z punktu widzenia podmiotu uprawnionego do odwołania się (zainicjowania) do procedury referendalnej. W polskim systemie prawnym nie można mówić o obywatelskim prawie do referendum, bowiem obywatel (grupa obywateli) nie ma skutecznie prawnej możliwości zainicjowania działań, których bezpośrednim skutkiem jest zarządzenie referendum. Obywatelskie prawo do referendum rzadko występuje w konstytucjach (ustawodawstwach) europejskich; stosowne regulacje zawarte są w konstytucjach Słowenii (wniosek 40 tys. wyborców), Słowacji (wniosek 350 tys. wyborców), Litwy (wniosek 300 tys. wyborców), Włoch (wniosek 500 tys., wyborców lub pięciu rad regionalnych) oraz Szwajcarii (50 tys. wyborców lub 8 kantonów).

W Polsce kompetencja do podjęcia działań, których bezpośrednim prawnym skutkiem jest zarządzenie referendum ogólnokrajowego należy do Sejmu lub do Prezydenta za zgodą Senatu. Zatem: obywatele polscy, podobnie jak obywatele większości współczesnych państw, mają prawo do udziału w referendum, ale nie prawo do referendum. Oznacza to, że realizacja koncepcji demokracji bezpośredniej wyraża się w procedurze bezpośredniego uczestnictwa w referendum i oddania głosu (M. Jabłoński, *Referendum i inne instytucje demokracji bezpośredniej*, „Przegląd Prawa i Administracji”, LI, Wrocław 2002, s. 81).

11.6. Taki model, demokracji pośredniej (przedstawicielskiej), w której parlament rozstrzyga o możliwości ratyfikacji umowy międzynarodowej zbliżonej charakterem do umowy określonej w art. 90 Konstytucji, przyjęty jest w większości państw – członków Unii Europejskiej.

Natomiast spośród państw, nowych członków Unii, które zawarły Traktat Ateński w dniu 16 kwietnia 2003 r. mechanizm parlamentarnego rozstrzygnięcia przewidziany jest w Konstytucji Cypru. Referenda odbyły się z wynikiem pozytywnym (wiązące lub ważne i rezultat jest pozytywną odpowiedzią na zadane pytanie) w następujących państwach: Malta, Słowenia, Węgry, Litwa i Słowacja i są przewidziane do odbycia, oprócz Polski, w Republice Czeskiej, Estonii i Łotwie.

11.7. Również prace Komisji Konstytucyjnej wskazują, że w procesie tworzenia regulacji konstytucyjnej koncepcja trybu referendalnego dla uzyskania zgody na ratyfikację analizowanego typu umowy międzynarodowej stała się przedmiotem dyskusji dopiero w ostatnim etapie prac Komisji, jesienią 1996 r. Do tego czasu panowała zgoda wśród członków Komisji co do trybu parlamentarnego jako trybu właściwego dla wyrażenia zgody na ratyfikację. Ale także w trakcie prac nad alternatywnym trybem wyrażenia zgody jakim przyjęto tryb referendalny, Komisja odrzuciła propozycję, by referendum było obligatoryjne (K. Działocha, *Nie ma konstytucyjnych przeszkód*, „Rzeczpospolita” z 01 kwietnia 2003; R. Chruściak, *Procedury przystąpienia Polski do Unii Europejskiej w pracach nad Konstytucją*, PiP 2003, z. 5, s. 50 i nast.).

11.8. Zasadność poglądu, iż naruszenie art. 4 Konstytucji polega na zmianie przez parlament decyzji podjętej przez władzę zwierzchnią wnioskodawcy opierają na przyjęciu niewypowiedzianego założenia, że „decyzja” podejmowana jest przez władzę zwierzchnią w każdej sytuacji, także w sytuacji gdy referendum nie ma charakteru wiążącego. Trudno jednak mówić o „decyzji” czyli ostatecznym i konkludującym rozstrzygnięciu, gdy ustrojodawca określa dla „wiążącego rozstrzygnięcia” szczególne warunki, podkreślane przez samych wnioskodawców jako „istotne”.

Zarówno analiza językowa, jak i znaczenie przypisywane określonym pojęciom i zwrotom nie pozwalają na uznanie jako synonimy pojęć „bezpośrednia decyzja władzy zwierzchniej” wyrażona w referendum i „niewiążący wynik referendum”. O decyzji władzy zwierzchniej w przedmiocie referendum można mówić tylko wówczas, gdy spełnione są obydwa konstytucyjne wymogi referendalne. Trudno jest zatem uznać za uzasadniony argument wnioskodawcy, że „każdy brak rozstrzygnięcia jest bowiem odpowiedzią negatywną władzy zwierzchniej – Narodu, na wniosek o ratyfikację umowy międzynarodowej o skutkach określonych w art. 90 Konstytucji RP”.

11.9. Rację mieliby wnioskodawcy stwierdzając, że „mocą decyzji parlamentu nie można zmieniać decyzji zwierzchniej władzy” czyli Narodu, gdyby twierdzenie to nie dotyczyło wyłącznie sytuacji, w której decyzja – czyli rozstrzygnięcie merytoryczne w kwestii przedmiotu poddanego pod głosowanie referendalne – została podjęta przez władzę zwierzchnią (naród). A o tym, że w przypadku rozstrzygnięcia, które nie ma wiążącego charakteru z powodu braku wymaganej frekwencji, nie można mówić o podjęciu decyzji przez władzę zwierzchnią przekonują sami wnioskodawcy w innym miejscu swego wniosku gdy stwierdzają, że jako „przykład braku rozstrzygnięcia referendum, które nie upoważniałoby Prezydenta do ratyfikacji umowy międzynarodowej można podać referendum z wynikiem głosów po równo na tak i na nie, nawet przy głosowaniu ponad połowy uprawnionych”. Można zatem przyjąć, że sami wnioskodawcy uznają taki typ referendum którym jest referendum nierozstrzygające.

11.10. Nie ma podstaw stwierdzenie wnioskodawców, jakoby „Konstytucja jako wiążące uważa każde rozstrzygnięcie, które rodzi skutki prawne”. Jak wynika z wywodów wcześniej przedstawionych, również referendum, w którym wzięło udział mniej niż połowa uprawnionych do głosowania wywołuje określone skutki prawne, ale przecież w oczywisty sposób nie może być, ze względu na brzmienie art. 125 ust. 3 Konstytucji, uznane za wiążące. Co więcej, ustrojodawca, wbrew stanowisku wnioskodawców, nie reguluje zagadnienia „wiążącego rozstrzygnięcia” (czy jak się czasami spotyka sformułowanie „wiążącego referendum”), lecz wiążący charakter wyniku referendum.

Biorąc pod uwagę wskazane argumenty Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 75 ustawy referendalnej jest zgodny z art. 4 Konstytucji.

12.1. Zarzut naruszenia przez art. 75 ustawy art. 90 Konstytucji. Trybunał stwierdza, że upoważnienie (zgoda) na ratyfikację („wyraża zgodę”) oznacza konkludywny charakter stanowiska wyrażonego przez parlament w formie ustawy upoważniającej do ratyfikacji albo przez naród w referendum.

„Może wyrazić zgodę” oznacza wybór alternatywnego wobec trybu ustawowego, tj. trybu referendalnego; tryb referendalny jest wtórny wobec pierwotnego trybu parlamentarnego. O ile wybór trybu jest kwestią pozostawioną uznaniu, o tyle „wyrażenie zgody” nie ma charakteru uznaniowego w tym znaczeniu, że procedura powinna prowadzić do osiągnięcia rozstrzygnięcia: albo wyrażenie zgody albo odmowa wyrażenia zgody.

12.2. Decyzja wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy lub odmawiająca takiej zgody zostaje podjęta, gdy wynik referendum jest wiążący, bo w referendum wzięło udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, a ponadto jest rozstrzygający, bo większość wypowiedziała się za jednym z dwóch przedstawionych rozwiązań. Wobec takiego wyniku referendum niedopuszczalne jest skorzystanie z parlamentarnej drogi uzyskania zgody na ratyfikację w przypadku negatywnego dla ratyfikacji rezultatu referendum (*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II..., K. Działocha, Komentarz do art. 90, s. 9).

12.3. Pojęcie „wyraża zgodę” jest zdefiniowane przez sytuację, w której w referendum wzięło udział więcej niż 50% uprawnionych do głosowania i większość biorących udział w referendum wypowiedziała się za proponowanym rozstrzygnięciem. Pojęcie „nie wyraża zgody” jest zdefiniowane przez sytuację, w której w referendum wzięło udział więcej niż 50% uprawnionych do głosowania i większość biorących udział w referendum wypowiedziała się przeciw proponowanemu rozstrzygnięciu. Tylko w takich sytuacjach można mówić o wyniku głosowania, który ma charakter rozstrzygający co do przedmiotu referendum. A właśnie decyzja co do przedmiotu ma mieć charakter rozstrzygający.

Taki rozstrzygający charakter ma głosowanie w przypadku spełnienia dwóch warunków w trybie referendalnym, ale także dwóch warunków w trybie ustawowym (kwalifikowana większość 2/3 głosów i kwalifikowane quorum w obydwu izbach parlamentu; tak również w opinii Rady Legislacyjnej, *Proces akcesyjny Polski do Unii Europejskiej a Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r.*, z 16 lipca 2002, RL-0303-83/2002).

12.4. Należy podkreślić, że ewentualność skorzystania z drogi referendum pomyślana została – jak sądzić można – przede wszystkim na wypadek uznania pierwszej procedury za niewystarczającą wobec kontrowersji istniejących w łonie parlamentu

(*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II..., K. Działocha, Komentarz do art. 90, s. 7). Z drugiej strony dopuszczalna jest interpretacja art. 90 przyjmująca, że w przypadku nie uchwalenia ustawy upoważniającej Prezydenta do ratyfikacji umowy określonej w art. 90 ust. 1 Konstytucji z powodu nie uzyskania kwalifikowanej większości głosów możliwe jest podjęcie przez Sejm kolejnej uchwały o wyborze trybu referendalnego i przekazanie rozstrzygnięcia („zgody”) zagadnienia upoważnienia do ratyfikacji suwerenowi działającemu bezpośrednio. Przekazanie rozstrzygnięcia bezpośrednio suwerenowi dla podjęcia wiążącej decyzji byłoby wyrazem realizacji zasady suwerenności Narodu w sytuacji, w której parlament nie może podjąć konstytucyjnie określonego rozstrzygnięcia przedmiotu procedury ratyfikacyjnej.

Art. 90 Konstytucji zawiera w swojej konstrukcji mechanizm swoistej „rezerwowej” procedury w przypadku, gdy przy zastosowaniu wybranego (pierwotnie) przez Sejm trybu nie doszło do wyrażenia rozstrzygającego stanowiska przez podmiot uprawniony do wyrażenia zgody na dokonanie ratyfikacji umowy. „Rezerwowy” charakter alternatywnego trybu na wypadek nierozstrzygającego efektu zastosowania wybranego trybu upoważnienia do ratyfikacji jest pochodną założenia, że Konstytucja nie może zakładać powstania sytuacji pata konstytucyjnego. Byłaby to sytuacja nie do zaakceptowania z punktu widzenia porządku konstytucyjnego i gdyby zaistniała, wówczas konieczne byłoby dokonanie stosownych zmian Konstytucji. W omawianej sprawie jednak sytuacja taka nie występuje.

12.5. Jeżeli wynik referendum okaże się niewiązący, dlatego że wzięła w nim udział mniej niż połowa uprawnionych do głosowania, a zatem niezależnie od liczby głosujących za lub przeciw wyrażeniu zgody na ratyfikację, będzie ono bezskuteczne. Referendum takiemu można przypisać znaczenie tylko sugerująco-konsultacyjne (opiniodawcze). Referendum niewiązące „przybiera raczej charakter konsultacji ludowej. Takie referendum należy traktować jako brak akceptacji suwerena co do samej propozycji jego przeprowadzenia” czyli jako nie skorzystanie przez suwerena z możliwości stworzonej przez referendum. Zasięgnięcie opinii nie jest więc wystarczające do działania prezydenta, art. 90 ust. 3 wyraźnie bowiem mówi o wyrażeniu zgody na ratyfikację uchwalonym w referendum ogólnokrajowym. Jest ono konstytucyjnie dopuszczalne, bowiem art. 125 Konstytucji regulując *explicite* przesłanki wiążącego charakteru wyniku referendum *implicite* dopuszcza referendum z wynikiem niewiązącym (nie są spełnione warunki wiążącego charakteru wyniku referendum).

12. 6. W takim stanie rzeczy należy przyjąć, że wobec tego, że wynik referendum nie przyniósł rozstrzygnięcia w przedmiocie referendum, dopuszczalne i zarazem konieczne jest uruchomienie „rezerwowej” procedury uzyskania zgody na ratyfikację w drodze ustawy przyjętej przez obie izby parlamentarne, uchwalonej zgodnie z art. 90 ust. 2 Konstytucji (*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II..., K. Działocha, Komentarz..., s. 9). Podobny jest pogląd Rady Legislacyjnej, która stwierdza, że „uznać więc należy, że skutkiem prawnym referendum, w którym nie weźmie udziału więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, będzie – z jednej strony, brak wyrażenia zgody na ratyfikację, ale – z drugiej strony, brak także zakazu podejmowania dalszych prawem przewidzianych działań, które mogą do tej ratyfikacji doprowadzić. Nie ma zatem przeszkód konstytucyjnych, aby w takim wypadku Sejm – o ile uzna to politycznie za zasadne – zdecydował o przejściu do procedury parlamentarnego wyrażania zgody na ratyfikację (art. 90 ust. 2)” (opinia Rady Legislacyjnej: *Proces akcesyjny Polski do Unii Europejskiej a Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r.*, z 16 lipca 2002, RL-0303-83/2002).

Powrót do trybu parlamentarnego jest uzasadniony możliwością (ale i koniecznością) konstytucyjną (nakaz konstytucyjny) doprowadzenia do wypowiedzenia rozstrzygającego (wiążącego prawnie) stanowiska wyrażonego przez suwerena w jednym z trybów. Istotne jest to, że w każdym trybie wyraża swoje stanowisko suweren, raz bezpośrednio, raz za pośrednictwem swoich przedstawicieli. Nie można zatem przyjąć argumentu o ograniczeniu roli suwerena w przypadku, gdy ten nie podejmie decyzji bezpośrednio, lecz decyzja zostanie podjęta przez suwerena poprzez jego reprezentantów. Tym bardziej, że dotyczy to reprezentantów wybranych w wyborach do tego parlamentu, który miał decydować (jak można było wnosić z kalendarza negocjacyjnego) o kwestii członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Suweren w wyborach parlamentarnych do Sejmu i Senatu bieżącej kadencji wybierał swoich przedstawicieli, o których z najwyższym stopniem prawdopodobieństwa mógł zakładać, że owi przedstawiciele będą podejmowali decyzje dotyczące zagadnień członkostwa Polski w Unii Europejskiej. To jest parlament wybrany m.in. w celu rozstrzygnięcia tej kwestii konstytucyjnej. Wymaga to podkreślenia, bowiem także decyzja o wyborze trybu parlamentarnego lub referendalnego jest decyzją dotyczącą zagadnienia członkostwa Polski w Unii Europejskiej, tyle że mającą wstępny charakter proceduralny.

12.7. Powstaje zarazem pytanie, jak należy rozumieć brzmienie art. 75 ustawy referendalnej, iż „Sejm może ponownie podjąć uchwałę w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację tej umowy”. Zakładając, że Sejm uprzednio podjął uchwałę o wyborze trybu referendalnego, powstaje kwestia czy i do jakiego stopnia jest związany własną uchwałą. Jeżeli przyjąć, że jest związany bowiem dokonał wyboru przekazując prawo do wyrażenia zgody suwerenowi to czy niewykonanie (skuteczne) tego uprawnienia oznacza – z mocy Konstytucji – zamknięcie tego etapu procedury ratyfikacyjnej i pełną konsumpcję uchwały Sejmu? Odpowiedź na to pytanie jest pozytywna.

Jednakże Sejm w takiej sytuacji ma do wyboru jedną z dwóch możliwości: może albo podjąć uchwałę w sprawie powtórzenia referendum albo podjąć uchwałę w sprawie zastosowania trybu ustawowego wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej. Zatem, mimo „konsumpcji” uchwały Sejmu w sprawie referendum, którego wynik okazał się niewiążący, konieczna jest stosowna uchwała Sejmu pozwalająca na kontynuowanie procedury zmierzającej do rozstrzygającego charakteru decyzji suwerena albo (ponownie) bezpośrednio, albo pośrednio (tryb ustawowy).

Biorąc pod uwagę wskazane argumenty Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 75 ustawy jest zgodny z art. 90 Konstytucji.

13.1. Zarzut naruszenia przez art. 75 ustawy art. 235 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawców naruszenie art. 235 Konstytucji (tryb zmiany Konstytucji) polega na tym, że ustawa wprowadza nowe stadium procedury ratyfikacji umowy międzynarodowej co jest „wprowadzeniem zmian do zapisów konstytucyjnych”, a przecież „zmiany w Konstytucji muszą mieć rangę przepisów konstytucyjnych, a nie ustawowych”.

13.2. Podkreślić należy, że ustawa referendalna nie zmienia Konstytucji ani nie dokonuje „zmian w Konstytucji”, ani „zmian do zapisów konstytucyjnych”, jak formułują to wnioskodawcy. Dla zrealizowania celu regulacji art. 90 Konstytucji, a mianowicie doprowadzenia do skutecznej prawnie czynności Prezydenta jaką jest ratyfikacja umowy międzynarodowej określonej w art. 90 ust. 1 zmiana Konstytucji nie jest konieczna, ponieważ powrót do trybu ustawodawczego w przypadku odbycia referendum unijnego, które nie ma charakteru wiążącego z powodu nie uczestniczenia wymaganej liczby

wyborców jest naturalną konsekwencją koncepcji trybów ratyfikacyjnych określonych w art. 90 w związku z art. 125 Konstytucji.

13.3. Ustawodawca w art. 75 ustawy referendalnej dokonał technicznego zabiegu, nie będącego jednak nowością normatywną, wskazując wynikający już z konstrukcji art. 90 Konstytucji mechanizm powrotu do trybu parlamentarnego, o ile Sejm uzna za stosowne dokonanie takiej czynności proceduralnej. Ta czynność jest niezbędna dla zrealizowania celu zasadniczego jakim jest prawnie skuteczne upoważnienie Prezydenta RP do dokonania ratyfikacji umowy międzynarodowej. Dopuszczalność takiej czynności, w postaci ponownej uchwały o wyborze trybu upoważnienia Prezydenta RP do ratyfikacji, wynika z nakazu doprowadzenia do jednoznacznego rozstrzygnięcia albo upoważniającego Prezydenta do ratyfikacji, albo zakazującego Prezydentowi dokonania tego aktu.

13.4. Podkreślić należy, że w omawianym przypadku nie można w ogóle mówić o zmianie Konstytucji, ani – w oczywisty sposób – z punktu widzenia proceduralnego, ani z punktu widzenia zawartości treściowej analizowanego art. 75 ustawy. Artykuł ten, z punktu widzenia czystości legislacyjnej, nie jest wszak normą niezbędną dla możliwości stosowania Konstytucji. Konstrukcja uzasadnienia wnioskodawców opiera się na przyjętym przez nich założeniu, które determinuje tok wyводу, iż bez przepisu konstytucyjnego określającego skutki referendum niewiążącego mielibyśmy do czynienia z patem konstytucyjnym, a zatem dla uniknięcia takiej sytuacji konieczna jest konstytucyjna regulacja trybu powrotu na drogę legislacyjną. Trybunał Konstytucyjny wychodzi jednak z odmiennego założenia, wykazanego wyżej, a mianowicie że w analizowanej sytuacji nie ma podstaw dla stwierdzenia pata konstytucyjnego, zatem nie jest konieczne poszukiwanie dróg wyjścia z sytuacji, która nie występuje.

Biorąc pod uwagę wskazane argumenty Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 75 ustawy referendalnej nie jest niezgodny z art. 235 Konstytucji.

14. Uwzględniając konkluzje dotyczące zgodności artykułu 75 ustawy z art. 4 i art. 90 Konstytucji Trybunał stwierdza, że art. 75 ustawy referendalnej jest zgodny z art. 7 Konstytucji.

Wnioskodawcy nie przedstawili dowodów pozwalających rozważać niezgodność art. 75 ustawy z art. 2 Konstytucji, zatem – skoro nie było żadnych podstaw do uchylenia domniemania konstytucyjności przepisu – Trybunał stwierdza zgodność art. 75 ustawy referendalnej z art. 2 Konstytucji.

15. Zdaniem wnioskodawców art. 96 jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji poprzez skrócenie terminów wyborczych w przypadku pierwszego referendum ogólnokrajowego odbywającego po wejściu ustawy, narusza zasady techniki legislacyjnej zaskakując obywateli, a tym samym uniemożliwiając obywatelom łatwiejsze przyswojenie norm prawnych, a instytucjom i urzędom nie daje czasu na odpowiednie przygotowanie do wdrożenia wyborów.

Przepisy art. 96 regulują skrócenie terminów na utworzenie obwodów głosowania oraz na dokonanie zmian obwodów głosowania lub siedzib obwodowych komisji do spraw referendum. Nie jest to norma prawna, która jest adresowana do obywateli i wbrew twierdzeniom wnioskodawców nie wymaga „przyswojenia” przez obywateli. Jest to norma, która częściowo reguluje postępowanie stosownych organów odpowiedzialnych za prawidłowość przygotowania referendum. Sugestia, iż skrócenie terminów instytucjom i urzędom „nie daje czasu na odpowiednie przygotowanie do wdrożenia wyborów” nie ma waloru argumentu o niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu, jest bowiem jedynie

przypuszczeniem o możliwej niesprawności odpowiednich organów władzy publicznej, zaś przypuszczenie o możliwych zdarzeniach nie ma waloru argumentu konstytucyjnego.

Natomiast skrócenie innych, wymienionych w kwestionowanym artykule, terminów od jednego do pięciu dni nie daje podstaw do uznania takiego działania ustawodawcy za naruszające art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 96 jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

16. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wykładnia obowiązującego ustawodawstwa powinna uwzględniać konstytucyjną zasadę przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami (por. Preambuła oraz art. 9 Konstytucji). Konstytucyjnie poprawne i preferowane jest takie interpretowanie prawa, które służy realizacji wskazanej zasady konstytucyjnej.

17. Wnioskodawca sformułował zarzuty dotyczące poszczególnych przepisów ustawy referendalnej i uznając ich zasadnicze znaczenie dla istoty ustawy wniósł o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją nie tylko tych przepisów, ale i całej ustawy. Innymi słowy, wniosek w zakresie dotyczącym „całej ustawy” jest – zgodnie z wyraźnie wypowiedzianą w uzasadnieniu wniosku intencją wnioskodawcy – wnioskiem warunkowym, podlegającym rozpatrzeniu tylko w razie stwierdzenia niezgodności z Konstytucją poszczególnych wskazanych przepisów tej ustawy. Trybunał Konstytucyjny uznał wszystkie wskazane przepisy ustawy referendalnej za zgodne z Konstytucją lub stwierdził, że nie są niezgodne z Konstytucją, zatem nie został spełniony warunek, od którego wnioskodawca uzależnił zarzut niezgodności z Konstytucją całej ustawy.

Gdyby Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność z Konstytucją jednego lub niektórych zakwestionowanych przepisów, należałoby wówczas rozważyć, czy stwierdzenie to pociąga za sobą niezgodność z Konstytucją całej ustawy. Natomiast stwierdzenie, że żaden z zakwestionowanych przepisów nie jest niezgodny z Konstytucją, gdyż Trybunał Konstytucyjny uznał, że są one albo zgodne ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi, albo nie są z nimi niezgodne, wyklucza tym samym możliwość stwierdzenia, że „cała ustawa” jest niezgodna z Konstytucją.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.