



д-р Лукаш БУЧКОВСКИ  
/ кандидат наук Державної Вищої Школи  
Державного університету інформаційних  
технологій та підприємництва  
в м. Ломжі, Польща

## НАЦІОНАЛЬНИЙ РЕФЕРЕНДУМ В РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА У СВІТЛІ ПРОПОЗИЦІЙ ЗМІН ДО ЗАКОНУ ВІД 14 БЕРЕЗНЯ 2003 РОКУ

### ABSTRACT

*The aim of the article is to present the origins, types, and practice of carrying out a national referendum in the Republic of Poland (Rzeczpospolita Polska — RP). Apart from the analysis of the current legal status regarding the subject scope and the mode of referendum management, the implementation of its individual stages and legal consequences of voting, and the referendum practice under the 1997 Constitution of the Republic of Poland, some proposals for changes will be presented, raised by the doctrine of constitutional law and electoral administration bodies in relation to some selected provisions of the Act on the National Referendum of 14 March 2003. The main functions of the referendum are also defined. The article underscores the unconditional necessity of the legislative regulation of the referendum institute, and only under such conditions can we talk about its application in practice, and especially the implementation of its results. A referendum should be an institution that should serve as a basis for sovereignty.*

**Key words:** referendum, direct democracy, forms of direct democracy, Basic Law of the Republic of Poland, elections, types of referendum.

### АНОТАЦІЯ

*Метою статті є представлення походження, видів та практики проведення національного референдуму в республіці Польща (Rzeczpospolita Polska — RP). Окрім аналізу поточного правового статусу щодо предметної сфери та способу адміністрування референдуму, реалізації його окремих етапів та правових наслідків голосування, а також практики референдуму відповідно до Конституції республіки Польща 1997 року, представлено деякі пропозиції щодо змін, подані доктриною конституційного права та органами виборчої адміністрації, щодо окремих положень Закону про національний референдум від 14 березня 2003 року. Також визначається основні функції референдуму. У статті підкреслено безумовна необхідність законодавчого врегулювання інституту референдуму і лише за таких умов може йти мова про його застосування на практиці, а особливо втілення його результатів. Референдум повинен бути інститутом, який мав би в основі служити суверенітету.*

**Ключові слова:** референдум, пряма демократія, форми прямої демократії, Основний Закон республіки Польщі, вибори, види референдуму.

## ВСТУПНІ ЗАУВАЖЕННЯ

Пропозиції щодо запровадження національного референдуму в польську політичну систему датуються першими роками після того, як Польща відновила свою незалежність. Вже на етапі роботи над березневою Конституцією 1921 року, в проектах, поданих деякими політичними групами, було сигналізовано про необхідність конституціоналізувати цю форму прямої демократії; постулат про закріплення референдуму в положеннях нового Основного Закону містився в концепціях Польської соціалістичної партії (Польська Партія Соціалістична — PPS), Польської Народної Партії «Визволення» (Polskie Stronnictwo Ludowe “Wyzwolenie” — PSL “Wyzwolenie”), Національної робітничої партії (Narodowa Partia Robotnicza — NPR) та Клубу конституційної праці (Klub Pracy Konstytucyjnej — KPK). Проект PPS, який передбачав можливість проведення референдуму (так званого народного голосування) стосовно кожного закону і постанови, прийнятої Сеймом, слід розглядати як особливо цікавий і детальний. Суб'єктами, уповноваженими ініціювати проведення національного референдуму, були Сейм, Трудова палата (проектодавці мали намір замінити нею другу палату парламенту), Президент Республіки Польща, Рада Міністрів (ці суб'єкти повинні були отримати схвалення принаймні 1/3 складу палати депутатів) і — що варто підкреслити з погляду на сутність інституту референдуму — група кількістю не менше 100 000 громадян, що мають активне виборче право<sup>1</sup>. У цікавий спосіб регламентовано також пропозицію про конституціоналізацію референдуму в проекті Клубу конституційної праці, відповідно до якої — в умовах відродженої після розподілу державності країни це рішення не було позбавленим глузду — конституційний референдум, що стосувався затвердження сувереном Основного Закону або внесення до нього змін, можна було проводити тільки на території, де відсоток неписьменних серед тих, хто має право голосу, не перевищував 10%. Внаслідок

суперечок у парламенті, що супроводжували прийняття березневої Конституції, жодна з запропонованих пропозицій щодо запровадження референдуму до положень Основного Закону не була прийнята<sup>2</sup>. Обговорювана інституція прямої демократії також не була регламентована в положеннях квітневої Конституції 1935 року.

Після закінчення Другої світової війни, в період боротьби за владу на звільнених польських землях, з'явилася концепція національного референдуму, натхненна Польською робітничою партією (Polska Partia Robotnicza — PPR) і Польською соціалістичною партією (Polska Partia Socjalistyczna — PPS), наміром яких було у такий спосіб відкласти парламентські вибори<sup>3</sup>. Дострокові вибори до Законодавчого Сейму значно збільшили б шанси на перемогу Польської Народної Партії (Polskie Stronnictwo Ludowe — PSL), яка представляла себе альтернативою комуністичному табору, повністю залежному від СРСР, який втілювався в PPR і PPS. Метою референдуму, крім відкладення виборів до майбутньої Установчої Асамблеї<sup>4</sup>, було також переконати громадськість у програмній послідовності партії комуністичного походження з PSL, яка користувалася великою підтримкою і яку очолював Прем'єр-міністр польського уряду у вигнанні у 1943–44 рр. Станіслав Міколайчик. Зазначені наміри мали бути реалізовані завдяки кон'юнктурному характеру питань: 1) скасування Сенату як другої палати парламенту; 2) конституційна підтримка соціально-економічної системи держави на основі вже проведених реформ; 3) підтвердження державних кордонів у Балтійському морі, на Одрі і Нисі Лужицькій. Варто зазначити, що референдум не був регламентований Конституцією та був проведений 30 червня 1946 року на підставі Закону від 27 квітня 1946 року про народне голосування (Dz. U. 1946, Nr 15, poz. 104), а також Закону від 28 квітня 1946 р. про проведення народного голосування (Dz. U. 1946, Nr 15, poz. 105) — актів, прийнятих невиборчим органом, Державною національною радою (Krajową Radę Narodową — KRN), яка у 1943–47 рр. функціону-

<sup>1</sup> Jabłoński M., Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym, [National Referendum in Polish Constitutional Law], *Publ. by the University of Wrocław*, Wrocław, 2001. — P. 20.

<sup>2</sup> Garlicki L., Uwagi do art. 125 [Comments on Article 125], (in:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* [The Constitution of the Republic of Poland. Commentary], *Publ. by Wyd. Sejmowe*, Warszawa, 2001. — P. 3.

<sup>3</sup> Jabłoński M., Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym, [National Referendum in Polish Constitutional Law],

*Publ. by the University of Wrocław*, Wrocław, 2001. — P. 24; Paczkowski A., Referendum z 30 czerwca 1946 r. Próba wstępnego bilansu, [Referendum of 30 June 1946. An Attempt of Initial Result], (in:) *Referendum w Polsce współczesnej* [Referendum in Modern Poland] (ed. D. Waniek and M. T. Staszewski), Warszawa, 1995. — P. 68.

<sup>4</sup> Jabłoński M., Referendum ogólnokrajowe. Wybrane zagadnienia, [National Referendum. Selected Issues] *Publ. by “Palestra”*, 2003, issues 5–6. — P. 17.

<sup>5</sup> Paczkowski A., Referendum z 30 czerwca 1946 r. Próba wstępnego

вала як самопроголошений парламент, проти якого польський уряд у вигнанні рішуче виступав. Як наслідок заклику PSL до своїх прихильників — всупереч очікуванню PPR — проголосувати «проти» у відповідь на питання про Сенат з метою протистояти комуністичному блоку<sup>5</sup>, офіційні результати голосування були сфальсифіковані: на думку істориків, не більше 26,9% учасників референдуму проголосували «за» 3 рази<sup>6</sup>. Досвід, який набув кристалізуючий правлячий табір під час організації народного голосування, був використаний під час виборів 19 січня 1947 р. до Законодавчого Сейму, проголошені результати якого — котрі суперечили фактичному стану — призвели до перемоги так званого Демократичного блоку, що складався з PPR, PPS, Народної партії (Stronnictwo Ludowe — SL) і Демократичної партії (Stronnictwo Demokratyczne — SD) (394 мандати), при цьому роль Польської народної партії була маргіналізована (28 мандатів).

Інституція національного референдуму не була конституціоналізована в оригінальній редакції положень Конституції Польської Народної Республіки (Polska Rzeczpospolita Ludowa — PRL) від 22 липня 1952 року. Однак відповідна новела, що не була наслідком фактичного бажання надати громадянам право висловлювати свою волю з питань, що мають ключове значення для держави, а була реакцією влади на активізацію економічних проблем держави та пов'язане з цим зростання соціальної напруженості<sup>7</sup>, була впроваджена лише 6 травня 1987 року. Відповідно до положень зміненої ст. 2 Конституції ПНР, здійснення державної влади трудящими полягало також у висловленні своєї волі шляхом референдуму<sup>8</sup>. Внаслідок прийнятих змін того ж дня Сейм ПНР прийняв Закон про суспільні консультації

та референдум (Dz. U. 1987, Nr 14, poz. 82), що регулював принципи та проведення голосування<sup>9</sup>. Не вдаючись до детального обговорення вищезазначених положень Закону, слід однак вказати — крім принципу непроведення референдуму за межами країни<sup>10</sup> — на специфічне формулювання умов його дії, що відрізняють референдум відповідно до Закону 1987 року від голосувань, проведених за чинним правовим статусом. Відповідно до змісту ст. 19 Закону, результат референдуму був обов'язковим, якщо за одне з поданих рішень проголосувало більше половини тих, хто має право голосу<sup>11</sup>. Такий високий поріг необхідної підтримки для одного з варіантів — про це йшлося вже під час роботи над законом — виявився надто жорстким навіть у реаліях ПНР, коли була висока відвідуваність<sup>12</sup>. На референдумі, призначеному Сеймом на 29 листопада 1987 року, з посиленням на необхідність глибоких економічних реформ і необхідність демократизації політичного життя, незважаючи на участь 67,32% тих, хто має право голосу, на жодне з запитань не було отримано відсоток відповіді, необхідний для дійсності референдуму (відповідно 44,28% голосів «за» і 18,57% голосів «проти» щодо повного виконання програми радикального економічного підйому, поданої Сейму, та 46,29% голосів «за», з 16,48% голосів «проти» щодо питання про легітимність реалізації моделі глибокої демократизації політичного життя, наслідком якої мало бути зміцнення самоврядування, розширення прав громадян і збільшення їхньої участі в управлінні державою). Таким чином, замість надання суверену можливості реального права висловитись щодо напрямку політичних та економічних реформ, референдум став інструментальним фасадом демократії<sup>13</sup>.

bilansu, [Referendum of 30 June 1946. An Attempt of Initial Result], (in:) Referendum w Polsce współczesnej [Referendum in Modern Poland] (ed. D. Waniek and M. T. Staszewski), Warszawa, 1995. — P. 73.

<sup>6</sup> Paczkowski A., Referendum z 30 czerwca 1946 r. Próba wstępnego bilansu, [Referendum of 30 June 1946. An Attempt of Initial Result], (in:) Referendum w Polsce współczesnej [Referendum in Modern Poland] (ed. D. Waniek and M. T. Staszewski), Warszawa, 1995. — P. 75.

<sup>7</sup> Jaskiernia J., Prawnoustrojowe i społeczno-polityczne doświadczenia referendum z 29 listopada 1987 r. [Legal, Systemic and Socio-Political Experience of the Referendum of 29 November 1987] (in:) Referendum w Polsce współczesnej [Referendum in Contemporary Poland] (ed. D. Waniek and M. T. Staszewski), Warszawa, 1995. — P. 86.

<sup>8</sup> Winczorek P., Kilka uwag o polskich referendach [Some Remarks on the Polish Referenda], *“Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”* Year LXXVI, journals 2. — 2014. — P. 144.

<sup>9</sup> Jabłoński M., Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym, [National Referendum in Polish Constitutional Law], *Publ. by the University of Wrocław*, Wrocław, 2001. — P. 31.

<sup>10</sup> Jaskiernia J., Prawnoustrojowe i społeczno-polityczne doświadczenia referendum z 29 listopada 1987 r. [Legal, Systemic and Socio-Political Experience of the Referendum of 29 November 1987] (in:) Referendum w Polsce współczesnej [Referendum in Contemporary Poland] (ed. D. Waniek and M. T. Staszewski), Warszawa, 1995. — P. 80.

<sup>11</sup> Jabłoński M., Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym, [National Referendum in Polish Constitutional Law], *Publ. by the University of Wrocław*, Wrocław, 2001. — P. 32.

<sup>12</sup> Jaskiernia J., Prawnoustrojowe i społeczno-polityczne doświadczenia referendum z 29 listopada 1987 r. [Legal, Systemic and Socio-Political Experience of the Referendum of 29 November 1987] (in:) Referendum w Polsce współczesnej [Referendum in Contemporary Poland] (ed. D. Waniek and M. T. Staszewski), Warszawa, 1995. — P. 86.

Конституційний закон про взаємні відносини між законодавчими та виконавчими органами Республіки Польща та місцевого самоврядування (Dz. U. 1992, Nr 84, roz. 426 ze zm.), прийнятий 17 жовтня 1992 року та названий Малою Конституцією, підтримав положення Конституції ПНР стосовно народного голосування, присвятивши йому додатково ст. 19, згідно з якою референдум, ініційований Сеймом або Президентом РП, що діє за згодою Сенату, може проводитися з питань, що мають особливе значення для держави. Слід зазначити, що творці Малої Конституції, усвідомлюючи проблеми, пов'язані з отриманням обов'язкового результату референдуму відповідно до Закону 1987 року як умови його дії, змінили вимогу на «більшість тих, хто взяли участь в голосуванні при явці більше половини тих, хто має право голосу», лібералізуючи тим самим попередні вимоги.

Подальші референдуми, відомі як референдуми про надання голосів, були проведені на основі положень нового Закону про референдум, прийнятого 29 червня 1995 року (Dz. U. 1995, Nr 99, roz. 487 ze zm.). Як референдум щодо загального виборчого права громадян, призначений Президентом РП 29 листопада 1995 року, так і голосування щодо деяких напрямків використання державного майна, проведене з ініціативи Сейму (постанова від 21 грудня 1995 року), відбулися 18 лютого 1996 року. В обох випадках недостатня явка виборців перешкождала визнанню результатів референдуму обов'язковими<sup>14</sup>: умовою чинності голосування була участь не менше 14004858 виборців. На референдумі, призначеному главою держави, взяли участь лише 9076004 осіб, з яких 94,54% висловилися за надання загального виборчого права громадян. У голосуванні, ініційованому Сеймом, явка становила 9085145 осіб, що, як і у випадку референдуму, призначеного Президентом РП, призвело до його недійсності<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Referendum w Polsce i w Europie Wschodniej [Referendum in Poland and Eastern Europe] (ed. M. T. Staszewski, D. Waniek), Warszawa, 1996. — P. 112.

<sup>14</sup> Jabłoński M., Referendum ogólnokrajowe. Wybrane zagadnienia, [National Referendum. Selected Issues]. Publ. by "Palestra", 2003, issues 5–6. — P. 18.

<sup>15</sup> Winczorek P., Kilka uwag o polskich referendach [Some Remarks on the Polish Referenda], "Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny", Year LXXVI, journals 2 — 2014. — P. 144.

<sup>16</sup> Gebethner S., Referendum konstytucyjne — uwikłania społeczne i prawnoustrojowe [Constitutional Referendum — Social, Legal and Structural Entanglement], (in:) Referendum konstytucyjne

Конституційний закон про спосіб підготовки та прийняття Конституції Республіки Польща

(Dz. U. 1992, Nr 67, roz. 336 ze zm.), прийнятий 23 квітня 1992 р., передбачав у тексті ст. 9, абз. 1 і 2, що протягом 14 днів з дня прийняття Національною асамблеєю Конституції РП Президент РП повинен скликати референдум про затвердження Основного Закону, визначивши його датою вихідний день в межах чотирьох місяців з дати голосування<sup>16</sup>. Відповідно до положень ст. 11, абз. 1 Конституційного закону, Конституція РП вважалась прийнятою на референдумі, якщо більшість виборців проголосували за це. Зазначене положення стало причиною дискусії між представниками науки конституційного права щодо розуміння поняття більшості голосів, необхідного для затвердження нової Конституції<sup>17</sup>. Було зазначено, що відповідно до положень ст. 19 зазначеного вище Конституційного закону від 17 жовтня 1992 року, референдум був чинним, якщо в ньому брало участь більше половини тих, хто має право голосу — отже, положення Закону про спосіб підготовки та прийняття Конституції РП мало б посилатися, на думку деяких експертів, лише на розподіл голосів за і проти, а умовою дійсності голосування була явка, що перевищувала половину людей з активним виборчим правом. Тож таке положення справедливо вважалась несанкціонованим. По-перше, слід згадати, що ст. 11 абзацу 1 Закону від 23 квітня 1992 року діяла раніше, ніж норма Малої Конституції, і тому не видавалось можливим передбачити майбутнього напрямку законодавчої роботи. По-друге, на етапі формулювання положень Закону про спосіб підготовки та прийняття Конституції РП кворум не був встановлений цілеспрямовано як умова обов'язкової сили конституційного референдуму. Було вирішено, що затвердження нового Основного закону сувереном є ключовим питанням, а отже, рішення про прийняття цього закону з найвищою юридичною

w Polsce [Constitutional Referendum in Poland] (ed. M. T. Staszewski), Warszawa, 1997. — P. 94.

<sup>17</sup> Wawrzyniak J., Aksjologia referendum konstytucyjnego [Axiology of the Constitutional Referendum], (in:) Referendum konstytucyjne w Polsce [Constitutional Referendum in Poland] (ed. M. T. Staszewski), Warszawa, 1997. — P. 195.

<sup>18</sup> Jarosz Z., Prawne problemy referendum konstytucyjnego [Legal Issues of the Constitutional Referendum], (in:) Referendum konstytucyjne w Polsce [Constitutional Referendum in Poland] (ed. M. T. Staszewski), Warszawa, 1997. — P. 49.

<sup>19</sup> Jabłoński M., Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym, [National Referendum in Polish Constitutional Law],

силою, що визначає основи політичної, соціальної і економічної системи держави, повинні бути прийняті активними громадянами, які беруть участь у державних справах, і знають про зміст положень Конституції, за які голосують, а не пасивними, не зацікавленими в участі у референдумі<sup>18</sup>. Як важливий аргумент на користь прийняття тлумачення ст. 11, абзац 1 Конституційного Закону про відмову від умови кворуму, було також вказано, що інше розуміння призведе до патової ситуації, в якій внаслідок неможливості отримати необхідну явку та обов'язковий результат референдуму, Конституція не буде прийнята або відкинута народом, що поставить під сумнів подальшу долю Закону, що готується та приймається Національною асамблеєю<sup>19</sup>. У результаті публічного обговорення стаття 11 абзац 1 Конституційного закону від 23 квітня 1992 року вважається *lex specialis* (спеціальною нормою) стосовно до ст. 19 абзац 3 Малої Конституції, і це — як свідчить майбутнє — призвело до затвердження нового Основного Закону.

Після прийняття Національною асамблеєю Конституції РП 2 квітня 1997 року, Президент РП наказав провести конституційний референдум 25 травня. Право участі в голосуванні мали 28324965 громадян, явка виборців — 42,86%, більшість учасників референдуму, необхідна для прийняття Конституції, була встановлена на рівні 6 069 896 осіб. За прийняття Основного Закону проголосували 6398316 осіб з активним правом голосу, що становило 52,7% виборців, 5571439 (45,8%) виборців проти, а 170035 голосів вважалися недійсними. У світлі вищевикладених висновків Національної виборчої комісії і після того, як Верховний суд заявив про дійсність проведеного референдуму, Президент РП підписав Конституцію 16 липня 1997 року<sup>20</sup>. Основний закон набув чинності 17 жовтня 1997 року, до п'ятої річниці прийняття Малої Конституції.

<sup>18</sup> Publ. by the University of Wrocław, Wrocław, 2001. — P. 60.

<sup>20</sup> Gebethner S., Referendum konstytucyjne — uwikłania społeczne i prawnoustrojowe [Constitutional Referendum — Social, Legal and Structural Entanglement], (in:) Referendum konstytucyjne w Polsce [Constitutional Referendum in Poland] (ed. M. T. Staszewski), Warszawa, 1997. — P. 122.

<sup>21</sup> Sarnecki P., Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym na tle Konstytucji RP [The Act of 14 March 2003 on National Referendum on the Background of the Constitution of the Republic of Poland], "Przegląd Sejmowy" 2003, issue 3. — P. 12, 21.

<sup>22</sup> Jabłoński M., Referendum ogólnokrajowe. Wybrane zagadnienia, [National Referendum. Selected Issues] Publ. by "Palestra", 2003, issues 5–6. — P. 12.

## НАЦІОНАЛЬНИЙ РЕФЕРЕНДУМ У СВІТЛІ ПОЛОЖЕНЬ КОНСТИТУЦІЇ РП ВІД 2 КВІТНЯ 1997 РОКУ ТА ЗАКОНУ ВІД 14 БЕРЕЗНЯ 2003 РОКУ

Наразі питання, пов'язані з інституцією національного референдуму, регулюються ст. 125, ст. 90, абз. 3, та ст. 235, абз. 6 Конституції РП. Згідно з положеннями першого з вищезазначених положень, які загалом регулюють предмет і основи організації голосування, національний референдум може проводитися з питань, що мають особливе значення для держави, а суб'єктами, уповноваженими на його скликання, є Сейм РП та Президент РП, після отримання згоди Сенату (така норма визнається деякими представниками науки конституційного права обмеженням свободи Глави держави у реалізації конституційних прерогатив)<sup>21</sup>. Слід зазначити, що неточна редакція Конституції щодо предмету референдуму провокує критику доктрини. Вказується, що на референдум, передбачений у ст. 125 Основного Закону, можуть бути винесені лише загальні питання, які «без заміщення діями компетентних державних органів мають визначати пізніший зміст дій, здійснених цими органами»<sup>22</sup>. Конституційна редакція «питання, що має особливе значення для держави» — це загальне положення, яке може бути важко інтерпретувати в конкретних випадках. Тим не менш, предмет національного референдуму за ст. 125, безумовно, не може стосуватись тільки певної категорії громадян або частини території держави — тобто не стосуватись держави в цілому; такі питання не вписуються в перелік, який можна віднести до волі суверена, висловленої в голосуванні народу<sup>23</sup>.

Обидві палати приймають вищезгадані постанови абсолютною більшістю голосів, за наявності принаймні половини встановленої законом кількості депутатів або сенаторів. Референдум є обов'язковим за умови, що в голосуванні беруть участь більше половини тих, хто має право голосу, тоді як його чинність — як і у випадку парла-

<sup>23</sup> Winczorek P., Kilka uwag o polskich referendach [Some Remarks on the Polish Referenda], "Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" Year LXXVI, journals 2 — 2014. — P. 149; Garlicki L., Uwagi do art. 125 [Comments on Article 125], (in:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz [The Constitution of the Republic of Poland. Commentary], Publ. by Wyd. Sejmowe, Warszawa, 2001. — P. 5.

ментських і президентських виборів та виборів до Європейського парламенту — підтверджується Верховним судом.

Ст. 90, абзац 3, сформульований творцями Конституції для потреб майбутнього процесу європейської інтеграції, передбачає, що згода на ратифікацію міжнародного договору, яким Республіка Польща передає міжнародній організації чи міжнародному органу компетенцію державних органів у певних питаннях, може надаватися шляхом проведення національного референдуму відповідно до ст. 125 Конституції<sup>24</sup>. Це положення було використане для проведення референдуму про приєднання, що підтверджує вступ Республіки Польща до Європейського Союзу, організованого 7–8 червня 2003 року.

Ст. 235, абзац 6 Основного закону стосується конституційного референдуму, що має трохи відмінний характер від класичного національного референдуму. Конституційний референдум може стосуватися затвердження загальним голосуванням лише змін, внесених до положень Розділів I — «Республіка», II — «Свободи, права і обов'язки людини і громадянина», а також XII — «Зміна Конституції». У випадку конституційного референдуму різниця полягає як у суб'єкті, що ініціює голосування народних депутатів — голові Сейму, так і в групі суб'єктів, які мають право скликати його: відповідно до ст. 235, абзац 6 у зв'язку зі ст. 235, абзац 1 Основного Закону, легітимність забезпечують: 1/5 статутного складу палати депутатів (92 депутати), Сенат і Президент РП, що діють протягом 45 днів з дня прийняття Закону про внесення змін до Конституції Сенатом. Важливо відзначити, що голова Сейму не має права на вільну оцінку підстав такого скликання, згідно з конституційними нормами, у разі ініціативи щодо проведення референдуму уповноваженим суб'єктом, спікер «негайно скликає» референдум протягом 60 днів з дати подання заяви<sup>25</sup>. Слід також зазначити, що на відміну від національного референду-

му з питань, що становлять особливий інтерес для держави, конституційний референдум є чинним незалежно від явки: зміни до Конституції вважаються прийнятими, якщо більшість виборців проголосувала «за»<sup>26</sup>. Ця процедура спрямована на те, щоб трансформація змісту Основного Закону залежала від волі громадян, зацікавлених у напрямі правових змін, а не блокувалась пасивністю частини електорату.

Конституція делегувала детальне врегулювання питань, пов'язаних з підготовкою, проведенням та встановленням результатів референдуму, закону. Відповідно до чинного законодавства (2018 рік) цей інститут врегульований Законом від 14 березня 2003 року про національний референдум.

Відповідно до змісту ст. 3 абзаци 1 і 2 Закону про референдум, які дублюють положення ст. 62, абзаци 1 і 2 Конституції РП, громадяни Польщі, яким найпізніше у день голосування виповниться 18 років, мають право брати участь у голосуванні. Перелік позбавлення права голосу на референдумі включає випадки позбавлення громадянських або виборчих прав та втрати дієздатності на підставі юридично обов'язкового рішення суду. Варто зауважити, що Конституція РП надає громадянам право «брати участь» у референдумі, а не право «на референдум». Остаточне рішення щодо предмету голосування, його дати або відхилення заяви громадян належить представницькому органу. Це провокує зауваження щодо напівпрямого характеру національного референдуму<sup>27</sup>, що проявляється у нездатності суверена ефективно ініціювати референдум<sup>28</sup>. Про неохоче ставлення законодавця до інструментів безпосередньої участі громадян у процесі державного управління, що негативно впливає на використання інструментів прямої демократії, свідчить також відсутність обов'язкових референдумів у положеннях Основного закону та позбавлення суверена права брати участь у провадженні, спрямованому на

<sup>24</sup> Piłat M. Referendum ogólnokrajowe w procesie integracji Polski z Unią Europejską [National Referendum in the Integration Process of Poland with the European Union], "Studia Iuridica Lublinensia", 2004, vol. 3. — P. 153; Dubicka A., Uwagi o ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym w świetle prac nad jej projektem [Comments on the Act of 14 March 2003 on the National Referendum in the Light of Work on its Draft], "Acta Universitatis Wratislaviensis", *Przegląd Prawa i Administracji*, 2004, issue 63. — P. 80.

<sup>25</sup> Rytel-Warzocho A., Zarządzanie referendum ogólnokrajowego przez Prezydenta RP [Ordering National Referendum by the President of the Republic of Poland], (in:) Referendum ogólnokrajowe

w Polsce. Wybrane zagadnienia [National Referendum in Poland. Selected Issues], *Publ. by the Gdańsk University*, 2016. — P. 13.

<sup>26</sup> Grabowska M., Polska ustawa o referendum ogólnokrajowym (referenda akcesyjne) [Polish Act on National Referendum (Accession Referenda)], "Studia Europejskie", 2003. — P. 104.

<sup>27</sup> Jabłoński M., Referendum ogólnokrajowe. Wybrane zagadnienia, [National Referendum. Selected Issues] *Publ. by "Palestra"*, 2003, issues 5–6. — P. 12–13.

<sup>28</sup> Garlicki L., Uwagi do art. 125 [Comments on Article 125], (in:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* [The Constitution of the Republic of Poland. Commentary], *Publ. by Wyd. Sejmowe*, Warszawa, 2001. — P. 8.

внесення змін до Конституції РП: громадяни не мають ні права народної конституційної ініціативи, ні можливості ініціювати референдум про затвердження змін<sup>29</sup>.

Голосування може проводитися протягом одного-двох днів — у першому випадку — у вихідний день, у другому — також за день до цього. Одноденне голосування відбувається з 6:00 до 22:00, а дводенне голосування відбувається з 6:00 до 20:00 щодня. Голосування на референдумі проводиться на виборчих дільницях країни, тобто на постійних дільницях, визначених на підставі положень Виборчого кодексу від 5 січня 2011 року, та на окремих дільницях, створених в лікарнях, установах соціального забезпечення, пенітенціарних установах, установах попереднього слідства та ув'язнення і зовнішніх дільницях для польських громадян, які перебувають на польських морських суднах, а також на виборчих дільницях, створених для громадян Польщі, які перебувають за кордоном. Також допускається створювати виборчу дільницю в студентських гуртожитках або їхніх комплексах, якщо в день голосування присутні щонайменше 50 осіб, які мають право брати участь у референдумі, а ректор закладу вищої освіти, що керує студентським гуртожитком, поінформований про це.

Закон передбачає трирівневу систему компетентних органів у справах національного референдуму: Національна виборча комісія, виборчі комісії та окружні виборчі комісії для проведення референдуму.

Центральний виборчий орган відповідає за організацію та проведення референдуму, зокрема: здійснює нагляд за підготовкою референдуму та дотриманням правил, що регулюють його виконання, роз'яснення способу голосування, розгляд скарг на діяльність членів виборчих комісій, підготовку звітів про перебіг голосування; а також надає публічний доступ до результатів референдуму та оголошує їх у Офіційному віснику Республіки Польща.

До завдань членів виборчих комісій, що належать до сфери їх компетенції, належать: забез-

печення — у співпраці з територіальними органами самоврядування — належної підготовки та проведення референдуму, перевірка на відповідність положенням Закону про референдум діяльності окружних комісій та розгляд скарг на їхню діяльність, надання окружним виборчим комісіям бюлетенів, визначення результатів голосування та їх передачі до Національної виборчої комісії.

Окружні комісії для референдуму призначаються сільським, міським головою з осіб, які мають право на участь у референдумі, постійно проживають на території гміни, у складі: 4–8 осіб у разі одноденного голосування, і 6–10 у випадку дводенного голосування. В обох ситуаціях одна особа, зазначена виконавчим органом гміни, додатково призначена в склад окружної комісії: для постійних виборчих дільниць — з місцевих державних службовців, а у випадку окремих дільниць, створених у лікарнях, установах соціального забезпечення, в'язницях, слідчих ізоляторах та студентських гуртожитках — зі службовців цих установ. Окружні комісії несуть відповідальність за проведення голосування, забезпечення дотримання положень Закону про референдум у час і місце голосування, визначення результатів голосування на окрузі та оприлюднення та передачі протоколу голосування компетентному члену виборчої комісії.

Як уже зазначалося вище, референдум з питань, що становлять особливий інтерес для держави, скликається Сеймом або Президентом Республіки Польща за згодою Сенату.

Варто зазначити, що Сейм, приймаючи рішення про віднесення даного питання до загального голосування, може діяти за власною ініціативою або за поданням Ради Міністрів, Сенату і групи зі щонайменше 500 000 громадян. Важливо зауважити, що таке подання уповноваженою особою (із зазначенням пропозицій щодо питань або варіантів рішення у розглянутому випадку на референдумі) не означає — на відміну від конституційного референдуму — зобов'язання призначити референдум<sup>30</sup>. У разі відмови Сейму призначити на-

<sup>29</sup> Uziębło P., Zarządzanie referendum ogólnokrajowego na wniosek grupy wyborców [Ordering National Referendum, at Request of Voters' Group], (in:) Referendum ogólnokrajowe w Polsce. Wybrane zagadnienia [National Referendum in Poland. Selected issues]. Publ. by the Gdańsk University, Gdańsk 2016. — P. 35.; Koziełło T., Ogólnokrajowa obywatelska inicjatywa referendalna w Polsce, [National Civic Referendum Initiative in Poland], *"Polityka i Społeczeństwo"*, 2010, issue 7. — P. 113.

<sup>30</sup> Grabowska S., Inicjatywa ludowa w sprawie przeprowadzenia ogólnokrajowego referendum wpływającego na ustawodawstwo (na przykładzie uregulowań szwajcarskich, włoskich i polskich [The People's Initiative for a National Referendum Affecting Legislation (Examples of the Swiss, Italian and Polish Regulations)], *"Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska"* 2003/2004, issue 50. — P. 72; Winczorek P., Kilka uwag o polskich referendach [Some Remarks on the Polish Referenda], *"Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny"* Year LXXVI, journals 2 — 2014. — P. 151.

ціональний референдум, спікер Палати зобов'язаний повідомити про це суб'єкта подання. Варто також підкреслити, що подання про референдум з конкретного питання, подане громадянами, не може стосуватися питань, пов'язаних з державною обороною, амністією та доходами та витратами держави, зокрема податками та іншими державними зборами<sup>31</sup> (про детальну процедуру, що стосується подання групи громадян про проведення національного референдуму)<sup>32</sup>,

У разі референдуму, призначеного Президентом РП, Глава держави представляє Сенату питання або варіанти вирішення та дату його виконання<sup>33</sup>, а друга палата парламенту приймає рішення про голосування або відхилення його протягом 14 днів з дня подання проекту рішення Президента РП<sup>34</sup>.

Як у випадку референдуму, призначеного Сеймом, так і при голосуванні, проведеному з ініціативи Глави держави, постанова або рішення у справі повинні містити: правові підстави для проведення референдуму, пропозиції щодо питань або варіантів вирішення, дату голосування та календар заходів, пов'язаних з референдумом<sup>35</sup>. Відповідно до положення ст. 65 абзац 4 Закону від 14 березня 2003 року, референдум проводиться не пізніше ніж через 90 днів з моменту оголошення постанови Сейму РП або рішення Президента РП. Як уже зазначалося, результат референдуму з питань, що мають особливе значення для держави, є обов'язковим, якщо в ньому взяли участь більше половини тих, хто має право голосу. Є чимось

іншим натомість вирішальний характер плебісциту: він має місце, якщо на поставлене запитання більшість відповідей у дійсних бюлетенях було «за» чи «проти», або якщо один із запропонованих варіантів отримує найбільшу кількість дійсних голосів<sup>36</sup>. Обов'язковий результат референдуму зобов'язує державні органи негайно прийняти необхідні нормативні акти або здійснити інші дії, не пізніше ніж через 60 днів з дня оголошення рішення Верховного Суду про визнання результатів референдуму у Журналі законів РП. Зазначається, що це зобов'язання, зокрема, покладається на органи влади, конституційні завдання і компетенції яких стосуються даної категорії справ<sup>37</sup>. Слід підкреслити, що у разі невиконання вищезгаданого зобов'язання правові наслідки не передбачені: у науці конституційного права висловлюється думка, що забезпечення відповідальності за невиконання обов'язкового результату референдуму можливе лише виборцями у ході наступних виборів; стосовно Президента також у формі здійснення конституційної відповідальності<sup>38</sup>, яка — зважаючи на занадто загальне визначення зобов'язання виконати обов'язковий результат референдуму<sup>39</sup>, і форму польської моделі провадження у справі про конституційні правопорушення — не дуже ймовірна.

Відмінності, пов'язані з процедурою проведення референдуму щодо надання згоди на ратифікацію міжнародного договору, зазначеного у ст. 90, абз. 3 Конституції РП, регулюються розділом 9 Закону про референдум<sup>40</sup> (відмінності щодо консти-

<sup>31</sup> Grabowska S., Inicjatywa ludowa w sprawie przeprowadzenia ogólnokrajowego referendum wpływającego na ustawodawstwo (na przykładzie uregulowań szwajcarskich, włoskich i polskich [The People's Initiative for a National Referendum Affecting Legislation (Examples of the Swiss, Italian and Polish Regulations)], "Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska" 2003/2004, issue 50. — P. 53.

<sup>32</sup> Mordwiłko J., W sprawie trybu postępowania Sejmu z wnioskiem grupy obywateli o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego [On the Procedure of the Sejm with the Request by a Group of Citizens to Hold a National Referendum], "Biuletyn EiOP" 2000, issue 1. — P. 94.

<sup>33</sup> Garlicki L., Uwagi do art. 125 [Comments on Article 125], (in:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz [The Constitution of the Republic of Poland. Commentary], Publ. by Wyd. Sejmowe, Warszawa, 2001. — P. 8.

<sup>34</sup> Rytel-Warzocho A., Zarządzenie referendum ogólnokrajowego przez Prezydenta RP [Ordering National Referendum by the President of the Republic of Poland], (in:) Referendum ogólnokrajowe w Polsce. Wybrane zagadnienia [National Referendum in Poland. Selected Issues], Publ. by the Gdańsk University, 2016. — P. 26.

<sup>35</sup> Wrzalił M., Zarządzenie referendum ogólnokrajowego przez Prezydenta RP w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa (wybrane problemy) [Ordering a National Referendum by the

President of the Republic of Poland on Matters of Special Importance to the State (Selected Problems)], "Przegląd Prawa Konstytucyjnego", 2017, issue 4. — P. 35.

<sup>36</sup> Winczorek P., Kilka uwag o polskich referendach [Some Remarks on the Polish Referenda], "Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" Year LXXVI, journals 2 — 2014. — P. 153.

<sup>37</sup> Winczorek P., Kilka uwag o polskich referendach [Some Remarks on the Polish Referenda], "Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" Year LXXVI, journals 2 — 2014. — P. 154.

<sup>38</sup> Skotnicki K., Opinia dotycząca wniosku obywatelskiego o podjęcie przez Sejm uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w sprawie zmian w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej [Opinion on a Citizen's Request to the Sejm to Adopt a Resolution on Holding a National Referendum on Changes in the Political System of the Republic of Poland], "Przegląd Sejmowy", 2005, issue 3. — P. 117.

<sup>39</sup> Rytel-Warzocho A., Zarządzenie referendum ogólnokrajowego przez Prezydenta RP [Ordering National Referendum by the President of the Republic of Poland], (in:) Referendum ogólnokrajowe w Polsce. Wybrane zagadnienia [National Referendum in Poland. Selected Issues], Publ. by the Gdańsk University, 2016. — P. 28

<sup>40</sup> Garlicki L., Uwagi do art. 125 [Comments on Article 125], (in:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz [The Constitution of the Republic of Poland. Commentary], Publ. by Wyd. Sejmowe, Warszawa, 2001. — P. 14.



туційного референдуму вже обговорювалися в попередній частині цієї статті). Про підписання міжнародного договору, згідно з яким Республіка Польща передала міжнародній організації або міжнародному органу компетенцію державних органів у певних питаннях, повідомляє Прем'єр-міністр Голові Сейму. Згода на ратифікацію такої угоди може бути виражена парламентським шляхом, шляхом прийняття закону в обох палатах більшістю у 2/3 голосів, за присутності принаймні половини встановленої законом кількості депутатів чи сенаторів або на національному референдумі. Спосіб надання згоди визначається Сеймом постановою, прийнятою абсолютною більшістю голосів<sup>41</sup>. Суб'єктами, уповноваженими призначити референдум, як це передбачено законом, є Сейм та Президент РП за згодою Сенату. Якщо органом, що ініціює голосування, є Сейм, треба зауважити, що Палата зобов'язана прийняти окрему постанову з цього питання — діяльність, пов'язана з визначенням способу погодження на ратифікацію міжнародного договору, є недостатньою<sup>42</sup>. Варто підкреслити, що на відміну від референдуму з питань, що мають особливе значення для держави за ст. 125 Конституції, Сейм розглядає це питання лише за власною ініціативою, тому подання про проведення референдуму інших суб'єктів неприпустимі. Щодо референдуму за ст. 90, абзац 3 Конституції, також імагається, щоб у ньому брало участь більше половини тих, хто має право голосу, як умова його обов'язкового характеру, з яким пов'язані наслідки голосування. Якщо результат референдуму є обов'язковим, і більшість дійсних голосів було подано «за», Президент РП може ратифікувати міжнародну угоду як легітимну<sup>43</sup>; переважання негативних голосів при одночасному обов'язковому характері референдуму виключає можливість для глави держави вчиняти дії для взяття Республікою Польща на себе зобов'язань дотримуватись положень договору<sup>44</sup>. Ситуація трактується інакше у випадку необов'язкового результату голосування:

відповідно до ст. 75 Закону від 14 березня 2003 року, якщо необхідна явка не забезпечена, Сейм може знову прийняти постанову про спосіб надання згоди на ратифікацію конкретного виду міжнародного договору, укладеного польською державою.

Витрати, пов'язані з організацією та проведенням національного референдуму, покриваються з державного бюджету як частина цільових резервів. Вони включають, зокрема, витрати, пов'язані з виконанням завдань Національної виборчої комісії, Національного виборчого бюро, виборчих комісій та окружних виборчих комісій, а також коштів, витрачених у зв'язку з виконанням обов'язків органів державної адміністрації та їх центральних органів, а також зі завданнями, що виконуються органами місцевого самоврядування.

Проти дійсності загальнонаціонального референдуму може бути поданий протест до Верховного суду за порушення положень Закону про референдум щодо голосування, встановлення результатів голосування чи визначення результатів референдуму або через вчинення злочину проти порядку проведення референдуму<sup>45</sup>. Право на оскарження легітимності референдуму залежить від підстави протесту: якщо вона ґрунтується на звинуваченні в скоєнні злочину або порушенні положень закону Національною виборчою комісією (Państwowa Komisja Wyborcza — PKW), право подавати скаргу належить кожному, хто має право брати участь у голосуванні, а у разі протесту на підставі порушення положень Закону про референдум щодо голосування або встановлення результатів голосування в окрузі або членом виборчої комісії, право оскарження дійсності референдуму має особа, включена до списку виборців у конкретному окрузі або в межах компетенції іншої виборчої комісії, до якої належить член виборчої комісії. Протест подається у письмовій формі протягом 7 днів з дати оголошення результату референдуму Національною виборчою комісією

<sup>41</sup> Piłat M. Referendum ogólnokrajowe w procesie integracji Polski z Unią Europejską [National Referendum in the Integration Process of Poland with the European Union], *“Studia Iuridica Lublinensia”*, 2004, vol. 3. — P. 153.

<sup>42</sup> Dubicka A., Uwagi o ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym w świetle prac nad jej projektem [Comments on the Act of 14 March 2003 on the National Referendum in the Light of Work on its Draft], *“Acta Universitatis Wratislaviensis”*, *Przegląd Prawa i Administracji*, 2004, issue 63. — P. 84

<sup>43</sup> Piłat M. Referendum ogólnokrajowe w procesie integracji Polski z Unią Europejską [National Referendum in the Integration Process of Poland with the European Union], *“Studia Iuridica Lublinensia”*, 2004, vol. 3. — P. 160.

<sup>44</sup> Dubicka A., Uwagi o ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym w świetle prac nad jej projektem [Comments on the Act of 14 March 2003 on the National Referendum in the Light of Work on its Draft], *“Acta Universitatis Wratislaviensis”*, *Przegląd Prawa i Administracji*, 2004, issue 63. — P. 95.

<sup>45</sup> Див.: Jachimowicz M., Przestępstwa z ustawy o referendum ogólnokrajowym [Offences under the Act on the National Referendum], *“Przegląd Sejmowy”*, 2008, issue 1. — P. 65; Wrzaliak M., Zarządzenie referendum ogólnokrajowego przez Prezydenta RP w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa (wybrane problemy) [Ordering a National Referendum by the President of the Republic of Poland on Matters of Special Importance to the State (Selected

у журналі законів, а Верховний суд, розглядаючи скарги, у повному складі всієї палати з питань надзвичайного контролю та громадських справ, приймає рішення про дійсність референдуму не пізніше ніж через 60 днів з моменту оприлюднення результату референдуму (підтвердження дійсності референдуму є необхідним елементом процедури референдуму, незалежно від того, чи було опротестовано плебісцит чи ні)<sup>46</sup>. Рішення негайно подається Президентові РП, головам Сейму та Сенату, прем'єр-міністру, а також публікується в Журналі законів РП і надсилається до Національної виборчої комісії. Якщо Верховний суд анулює голосування в окрузі або округах, і якщо анулювання не вплине на результат референдуму, Національна виборча комісія переглядає результати референдуму шляхом прийняття ухвали. Якщо встановлено, що порушення закону, згадане в протестах, вплинуло на кінцевий результат плебісциту, Верховний суд постановляє повторне голосування в конкретному окрузі або округах, або вказує дії, з яких слід поновити процедуру референдуму. Після виконання встановлених дій Національна виборча комісія визначає скориговані результати голосування та результат референдуму шляхом прийняття ухвали, яка буде опублікована у Журналі законів РП.

Протягом періоду дії Конституції РП від 2 квітня 1997 року відбулися два національні референдуми. Перший з них, що стосується схвалення народом ратифікації Договору про вступ Республіки Польща до Європейського Союзу, був проведений 8 червня 2003 року. Було прийняте рішення про голосування протягом двох днів: 7 та 8 червня 2003 року через характерні для польських виборів та референдумів проблеми із забезпеченням високої явки. У референдумі про приєднання взяли участь 59% тих, хто має право голосу, що визначило його обов'язковий характер. Переважна більшість (77%) висловилися за приєднання Польщі до ЄС, що дозволило Президенту РП провести урочисту ратифікацію Договору про вступ 23 липня 2003 року.

Problems]], "Przegląd Prawa Konstytucyjnego", 2017, issue 4. — P. 39.

<sup>46</sup> Garlicki L., Uwagi do art. 125 [Comments on Article 125], (in:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz [The Constitution of the Republic of Poland. Commentary], Publ. by Wyd. Sejmowe, Warszawa, 2001. — P. 11.

<sup>47</sup> Osiecki G., Potocki M., Referendum przeszło do historii [Referendum Passed into History]. "Dziennik Gazeta Prawna", 8 September 2015. — P. A4.

Другий і останній референдум на сьогоднішній день (2018 р.), скликаний Президентом РП 17 червня 2015 р., відбувся 6 вересня 2015 року. Виборці відповіли на 3 запитання: 1) Чи підтримуєте ви введення одномандатних виборчих округів на виборах до Сейму РП; 2) Чи ви підтримуєте збереження існуючого способу фінансування політичних партій з державного бюджету? 3) Чи ви погоджуєтесь із запровадженням загального правила розв'язання сумнівів щодо тлумачення податкового права на користь платника податків? Що стосується першого і останнього запитань, то відповіді «за» були явно переважаючими: 78,75% і 94,52% голосів, відповідно, а на друге запитання учасники референдуму відповіли негативно (82,63% голосів). Незважаючи на однозначну позицію виборців у справах, винесених на референдум, його результати не могли вважатися обов'язковими через незабезпечення необхідної явки — 7,8% тих, хто має право голосу, брали участь у плебісциті, що було найгіршим результатом серед всіх європейських всезагальних голосувань, що проводилися після Другої світової війни<sup>47</sup>.

Для порядку варто зазначити, що відповідно до Конституції Польщі 1997 року також планувалися інші референдуми, загалом ініційовані громадянами, але вони зрештою не відбулися (тільки в 2007–2012 роках було зроблено 9 спроб; їх не допускав Сейм, не приймаючи постанов щодо референдуму, а деякі Сенат, який не дав згоди на ініціативу Президента РП про референдум<sup>48</sup>. Як приклад: у 2005 році мав відбутися референдум щодо Конституції ЄС, але після негативних результатів референдумів у Франції та Нідерландах ідея його проведення була відкинута. Дві ініціативи Президента РП про проведення референдуму виявилися неефективними: проект постанови про ухвалення національного референдуму щодо пенсійного віку, функціонування державних лісів та обов'язкового шкільного віку шестирічних дітей, внесений Главою держави в Сенат 17 серпня 2015 року, був відхилений другою палатою 4 вересня 2015 року<sup>49</sup>, а ініціатива про проведення

<sup>48</sup> Winczorek P., Kilka uwag o polskich referendach [Some Remarks on the Polish Referenda], "Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" Year LXXVI, journals 2 — 2014. — P. 144; Zarys instytucji referendum jako formy demokracji bezpośredniej. Referenda ogólnokrajowe w Polsce. Opracowanie tematyczne OT-620 [Outline of the Institution of the Referendum as a Form of Direct Democracy. National Referenda in Poland. Thematic Studies OT-620], the Office of the Senate, May, 2013. — P. 13.

<sup>49</sup> Leszczyńska K., Instytucja referendum ogólnokrajowego zarzą-

конституційного референдуму 10–11 листопада цього року, включаючи 10 питань політичного характеру, не отримала згоди Сенату під час голосування 25 липня 2018 року.

## ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ЗАКОНУ ПРО РЕФЕРЕНДУМ

Вищезгадане чітке обговорення положень Закону «Про національний референдум» 2003 року дозволяє зробити висновок, що більшість його положень побудовано прозоро, що не викликає сумнівів у тлумаченні. Тим не менш, існують деякі положення, формулювання яких вимагає змін для об'єднання з нормами Виборчого кодексу та деякі положення, які можуть, у нинішній редакції, створювати труднощі у їх практичному застосуванні.

По-перше, необхідно гармонізувати час голосування на референдумі з часом голосування на виборах до Парламенту, виборах Президента, виборах до органів місцевого самоврядування та виборах до Європарламенту<sup>50</sup>. Як уже зазначалося, голосування на референдумі відбувається з 6:00 до 22:00 у випадку одноденного плебісциту та з 6:00 до 20:00 у разі голосування, яке здійснюється протягом 2 днів. Щодо виборів, то законодавцем встановлено час голосування з 7:00 до 21:00. (Стаття 39 § 2 Виборчого кодексу). Крім того, слід підкреслити, що у разі проведення одноденного референдуму виборча тиша триває до 22:00, а на виборах — до 21:00, якщо жодна з окружних виборчих комісій не продовжить голосування через виникнення надзвичайних випадків. Це може призвести до виникнення колізій у проведенні виборів і референдуму в той же день. Подібні ускладнення, пов'язані з часом голосування, участю у голосуванні чи тишею у день референдуму і виборів призведуть до дводенного голосування на референдумі та до проведення одночасних виборів на другий день.

Також потребує уваги питання списку виборців, що використовується на референдумі, який проводиться разом з виборами. Відповідно до чин-

ної редакції ст. 90, абз. 1 пункту 1 Закону «Про референдум», у розглянутому випадку використовуються списки виборців, складені для потреб конкретних виборів, натомість у зв'язку з пропозиціями виборчих органів<sup>51</sup>, у разі одночасного проведення виборів і референдуму необхідно було б вимагати від учасників окремого підтвердження отримання виборчої та референдумної картки, тому може бути розглянута зміна зазначеного положення у напрямі надання компетентному міністру права визначати нову форму списку виборців.

Необхідно також гармонізувати з положеннями Виборчого кодексу терміни публічного оприлюднення інформації про кількість і межі виборчих округів та місцезнаходження окружних виборчих комісій у постійних та окремих округах. Беручи до уваги діючу редакцію ст. 6, абзац 5 Закону від 14 березня 2003 року, таку інформацію надають не пізніше ніж на 40-ий день до референдуму, а відповідно до диспозиції ст. 6, абз. 3 Закону про референдум, положення Виборчого кодексу застосовуються до окремих виборчих округів, створених у лікарнях, установах соціального забезпечення, в'язницях та слідчих ізоляторах. Відповідно до змісту ст. 12 абзац 10 Кодексу, створення окремих округів відбувається не пізніше 35-го дня до дня виборів. Беручи до уваги зазначене вище, слід зауважити, що наразі Закон «Про референдум» вимагає опублікування інформації про межі та номери виборчих округів та місця окружних виборчих комісій не пізніше ніж за 5 днів до закінчення терміну формування окремих округів на референдумі. Також було б доцільно узгодити найменування підрозділів, в яких створюються окремі округи для проведення референдуму, з назвами, що впливають з положень Виборчого кодексу (пункт 1 абзац 1 ст. 6 Закону «Про референдум» у зв'язку з абзацом 4 ст. 10 Виборчого кодексу).

Необхідно також звернути увагу на потребу доповнення положень Закону «Про референдум» нормами про голосування через представника і про кореспонденційне голосування. Хоча ст. 5, абзац 5 Закону про референдум вимагає, щоб положення Виборчого кодексу застосовувалися до

dzanego przez Prezydenta RP za zgodą Senatu [Institution of the National Referendum Ordered by the President of the Republic of Poland with the Consent of the Senate], *“Studia Politologiczne”* 2016, issue 42. — P. 85.

<sup>50</sup> National Electoral Commission, Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany [Information

on the Implementation of the Electoral Code and the Proposals of Amendments], ZPOW-430-8/15, Warszawa, 2016. — P. 19.

<sup>51</sup> National Electoral Commission, Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany [Information on the Implementation of the Electoral Code and the Proposals of Amendments], ZPOW-430-8/15, Warszawa, 2016. — P. 20.

процедури голосування, слід зазначити, що, поперше, ст. 5, абзац 1 Закону про референдум безпосередньо висловлює лише можливість особистого голосування (Закон не висловлює застережень щодо ст. 38 § 1 Виборчого кодексу), подруге, немає посилання на конкретні положення Кодексу чи підзаконні акти, пов'язані з цим<sup>52</sup>, що регулюють кореспонденційне голосування та голосування через представника.

Також варто розглянути питання про розширення норм про референдум такими, що стосуються надання інформації про дату референдуму, годин і способу голосування для тих, хто має право на участь у референдумі в постійних округах. Аналогічне положення Виборчого кодексу (ст. 37d) набрало чинності з 1 січня 2016 року і передбачає обов'язок члена виборчої комісії надати виборцям цю інформацію у вигляді безадресних листівок, які розміщуються в поштових скриньках.

Наприкінці зауважень щодо бажаних напрямків змін до Закону про референдум слід запропонувати уточнити положення, що визначають правові підстави для подання протесту проти дійсності референдуму. Нинішнє нормативне регулювання важко вважати однозначним і зрозумілим для учасників голосування, оскільки диспозиція ст. 34, абзац 2 Закону посилається на належне застосування положень Виборчого кодексу у питаннях, що стосуються умов та порядку подання протесту, а також його розгляду, засад прийняття рішень Верховним судом у вирішенні цього питання, без вказівки однак, щодо яких виборів ці положення мають застосовуватися<sup>53</sup>. Беручи до уваги відсутність цієї інформації, слід чітко застосовувати положення, що регулюють порядок оскарження дійсності конкретної виборчої процедури (парламентські та президентські вибори), або детально регулювання правил подання протестів на референдум в Законі від 14 березня 2003 року.

## ВИСНОВКИ

Принцип суверенітету народу, виражений у ст. 4 абзац 1 Конституції РП від 2 квітня 1997 року, реалізується (ст. 4 абзац 2) при здійсненні повноважень вищого рівня опосередковано або безпосередньо. Беручи до уваги, що детальна си-

стематика Основного Закону не є випадковою і базується на конкретній конституційній концепції, вирішальне значення має відігравати представницька демократія, коли народ шляхом вільних виборів визначає склад представницьких органів, що виражають його волю. Тим не менш, повнота демократичної конституційної системи виражається у наданні суверену можливості висловитися безпосередньо з питань, що мають для нього ключове значення — в сучасних демократіях цю мету має обслуговувати інститут референдуму. Незважаючи на застереження, висловлені в доктрині про всенародне голосування, підкреслення його потенційно антипарламентського характеру, здатності маніпулювати волею виборців через ненадійне формулювання питань референдуму, зниження інтересу до референдуму та його значення там, де інститут використовується надто часто, або високих витрат на організацію, які часто не призводять обов'язкових результатів, можна з упевненістю відзначити, що інкорпорація інституту референдуму до змісту сучасних конституцій має бути однозначно оцінена позитивно. Безпосередня участь суверена у прийнятті рішень, які мають істотне політичне та соціальне значення, є найбільш повним проявом демократії, важливим засобом побудови громадянського суспільства та додатком до представницького правління. Референдум також має важливу освітню функцію, активізуючи політичне суспільство та переконуючи громадян у можливості прямого впливу на хід державних справ. Для того, щоб уможливити вищезазначені переваги, що випливають з доповнення представницької демократії інструментами безпосередньої участі суверена в здійсненні влади, органи державної влади, які вирішили забезпечити ефективне всенародне голосування, повинні продемонструвати свою зрілість та розсудливість при його скликанні. Беручи до уваги попередній польський досвід організації національного референдуму, слід зазначити, що цей інститут не користується особливим соціальним визнанням, оскільки влада трактує референдум опортуністично і з суто політичних причин, не мотивованих потребами, про які сигналізують громадяни. Такі дії, замість того, щоб виробляти в суспільстві переконання про реальний зміст волі, висловленої суве-

<sup>52</sup> National Electoral Commission, Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany [Information on the Implementation of the Electoral Code and the Proposals of Amendments], ZPOW-430-8/15, Warszawa, 2016. — P. 21.

<sup>53</sup> National Electoral Commission, Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany [Information on the Implementation of the Electoral Code and the Proposals of Amendments], ZPOW-430-8/15, Warszawa, 2016. — P. 22.

реном під час голосування, призвели до знецінення інституту референдуму та зниження інтересу до цієї форми прямої демократії. Крім того, варто вказати додатково на незадовільний стан правового регулювання референдуму в польському конституційному ладі: відсутність ефективної ініціативи референдуму групою принаймні 500 000 громадян, бо вона залежить від рішення Сейму та супроводжується відсутністю обов'язкових референдумів на національному рівні, виключення су-

верена з процесу ініціювання конституційного референдуму та недоліки Закону про референдум, зазначені у цій статті як пропозиції щодо внесення змін. Без законодавчого втручання в обговорювані питання та використання референдуму лише у випадках, що мають реальне значення для громадян, важко буде змінити соціальне сприйняття інституту, який мав би в основі служити суверену.

Переклад: Ольга НИКОРАК

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Jabłoński M., Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym, [National Referendum in Polish Constitutional Law], *Publ. by the University of Wrocław*, Wrocław, 2001.
2. Garlicki L., Uwagi do art. 125 [Comments on Article 125], (in:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* [The Constitution of the Republic of Poland. Commentary], *Publ. by Wyd. Sejmowe*, Warszawa, 2001.
3. Paczkowski A., Referendum z 30 czerwca 1946 r. Próba wstępnego bilansu, [Referendum of 30 June 1946. An Attempt of Initial Result], (in:) *Referendum w Polsce współczesnej* [Referendum in Modern Poland] (ed. D. Waniek and M. T. Staszewski), Warszawa, 1995.
4. Jabłoński M., Referendum ogólnokrajowe. Wybrane zagadnienia, [National Referendum. Selected Issues] *Publ. by "Pa-lestra"* 2003, issues 5–6.
5. Jaskiernia J. Prawnoustrojowe i społeczno-polityczne doświadczenia referendum z 29 listopada 1987 r. [Legal, Systemic and Socio-Political Experience of the Referendum of 29 November 1987] (in:) *Referendum w Polsce współczesnej* [Referendum in Contemporary Poland] (ed. D. Waniek and M. T. Staszewski), Warszawa, 1995.
6. Winczorek P., Kilka uwag o polskich referendach [Some Remarks on the Polish Referenda], *"Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny"* Year LXXVI, journals 2. — 2014.
7. Malinowski A., Społeczne uwarunkowania referendum [Social Conditions of the Referendum], (in :) *Referendum w Polsce i w Europie Wschodniej* [Referendum in Poland and Eastern Europe] (ed. M. T. Staszewski, D. Waniek), Warszawa, 1996.
8. Gebethner S., Referendum konstytucyjne — uwikłania społeczne i prawnoustrojowe [Constitutional Referendum — Social, Legal and Structural Entanglement], (in:) *Referendum konstytucyjne w Polsce* [Constitutional Referendum in Poland] (ed. M. T. Staszewski), Warszawa 1997.
9. Wawrzyniak J., Aksjologia referendum konstytucyjnego [Axiology of the Constitutional Referendum], (in:) *Referendum konstytucyjne w Polsce* [Constitutional Referendum in Poland] (ed. M. T. Staszewski), Warszawa, 1997.
10. Jarosz Z., Prawne problemy referendum konstytucyjnego [Legal Issues of the Constitutional Referendum], (in:) *Referendum konstytucyjne w Polsce* [Constitutional Referendum in Poland] (ed. M. T. Staszewski), Warszawa 1997.
11. Sarnecki P., Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym na tle Konstytucji RP [The Act of 14 March 2003 on National Referendum on the Background of the Constitution of the Republic of Poland], *"Przegląd Sejmowy"*, 2003, issue 3.
12. Rytel-Warzocho A., Zarządzanie referendum ogólnokrajowego przez Prezydenta RP [Ordering National Referendum by the President of the Republic of Poland], (in:) *Referendum ogólnokrajowe w Polsce. Wybrane zagadnienia* [National Referendum in Poland. Selected Issues], *Publ. by the Gdańsk University* 2016.
13. Piłat M. Referendum ogólnokrajowe w procesie integracji Polski z Unią Europejską [National Referendum in the Integration Process of Poland with the European Union], *"Studia Iuridica Lublinensia"*, 2004, vol. 3.
14. Dubicka A., Uwagi o ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym w świetle prac nad jej projektem [Comments on the Act of 14 March 2003 on the National Referendum in the Light of Work on its Draft], *"Acta Universitatis Wratislaviensis"*, *Przegląd Prawa i Administracji*, 2004, issue 63.

15. Grabowska M., Polska ustawa o referendum ogólnokrajowym (referenda akcesyjne) [Polish Act on National Referendum (Accession Referenda)], *“Studia Europejskie”*, 2003.
16. Uziębło P., Zarządzanie referendum ogólnokrajowego na wniosek grupy wyborców [Ordering National Referendum, at Request of Voters' Group], (in:) Referendum ogólnokrajowe w Polsce. Wybrane zagadnienia [National Referendum in Poland. Selected issues]. *Publ. by the Gdańsk University*, Gdańsk, 2016.
17. Koziełło T., Ogólnokrajowa obywatelska inicjatywa referendalna w Polsce, [National Civic Referendum Initiative in Poland], *“Polityka i Społeczeństwo”*, 2010, issue 7.
18. Grabowska S., Inicjatywa ludowa w sprawie przeprowadzenia ogólnokrajowego referendum wpływającego na ustawodawstwo (na przykładzie uregulowań szwajcarskich, włoskich i polskich [The People's Initiative for a National Referendum Affecting Legislation (Examples of the Swiss, Italian and Polish Regulations)], *“Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”*, 2003–2004, issue 50.
19. Mordwiłko J., W sprawie trybu postępowania Sejmu z wnioskiem grupy obywateli o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego [On the Procedure of the Sejm with the Request by a Group of Citizens to Hold a National Referendum], *“Biuletyn EiOP”*, 2000, issue 1.
20. Wrzałik M., Zarządzenie referendum ogólnokrajowego przez Prezydenta RP w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa (wybrane problemy) [Ordering a National Referendum by the President of the Republic of Poland on Matters of Special Importance to the State (Selected Problems)], *“Przegląd Prawa Konstytucyjnego”*, 2017, issue 4.
21. Skotnicki K., Opinia dotycząca wniosku obywatelskiego o podjęcie przez Sejm uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w sprawie zmian w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej [Opinion on a Citizen's Request to the Sejm to Adopt a Resolution on Holding a National Referendum on Changes in the Political System of the Republic of Poland], *“Przegląd Sejmowy”* 2005, issue 3.
22. Jachimowicz M., Przepięstwa z ustawy o referendum ogólnokrajowym [Offences under the Act on the National Referendum], *“Przegląd Sejmowy”*, 2008, issue 1.
23. Osiecki G., Potocki M., Referendum przeszło do historii [Referendum Passed into History]. *“Dziennik Gazeta Prawna”*, 8 September 2015.
24. Zarys instytucji referendum jako formy demokracji bezpośredniej. Referenda ogólnokrajowe w Polsce. Opracowanie tematyczne OT-620 [Outline of the Institution of the Referendum as a Form of Direct Democracy. National Referenda in Poland. Thematic Studies OT-620], the Office of the Senate, May 2013.
25. Leszczyńska K., Instytucja referendum ogólnokrajowego zarządzanego przez Prezydenta RP za zgodą Senatu [Institution of the National Referendum Ordered by the President of the Republic of Poland with the Consent of the Senate], *“Studia Politologiczne”*, 2016, issue 42.
26. National Electoral Commission, Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany [Information on the Implementation of the Electoral Code and the Proposals of Amendments], ZPOW-430-8/15, Warszawa, 2016.