
Warszawa, 26 sierpnia 2015 r.

Prof. Marek Chmaj

**Opinia prawna w przedmiocie
zgodności z Konstytucją materii pytań zawartych
w projekcie postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu
ogólnokrajowego referendum**

I. Źródła prawa

- (1). Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.);
- (2). Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 318);
- (3). Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1153 ze zm.).

II. Definicje i skróty

- | | |
|--------------------|---|
| (1). „Opiniujący” | prof. dr hab. Marek Chmaj, |
| (2). „Referendum” | ogólnokrajowe referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa, które ma być zarządzane przez Prezydenta RP, Andrzeja Dudę za zgodą Senatu, zgodnie ze skierowanym do Senatu projektem postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum, w trybie art. 125 ust. 2 Konstytucji; |
| (3). „Konstytucja” | Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku; |
| (4). „Ustawa” | ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 318); |
| (5). „LasU” | ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1153 ze zm.). |

III. Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii prawnej jest ocena zgodności z Konstytucją materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum, wyznaczonego na dzień 25 października 2015 r.

IV. Stan faktyczny

Dnia 21 sierpnia 2015 r. Prezydent RP skierował do Senatu RP projekt postanowienia o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum, z prośbą o wyrażenie przez Senat zgody na przeprowadzenie referendum. Ogólnokrajowe referendum miałyby zostać zarządzone przez Prezydenta w trybie art. 125 Konstytucji, dotyczącym referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa. Dzień referendum zostałby wyznaczony na niedzielę 25 października 2015 r.

Projektuje się zadanie trzech pytań w referendum:

1. „Czy jest Pani/Pan za obniżeniem wieku emerytalnego i powiązaniem uprawnień emerytalnych ze stażem pracy?”;
2. „Czy jest Pani/Pan za utrzymaniem dotychczasowego systemu funkcjonowania Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe?”;
3. Czy jest Pani/Pan za zniesieniem powszechnego ustawowego obowiązku szkolnego sześciolatków i przywróceniem powszechnego ustawowego obowiązku szkolnego od siódmego roku życia?”.

Przy czym we wszystkich trzech przypadkach, udzielenie odpowiedzi pozytywnej „tak” oznacza zgodę, zaś udzielenie odpowiedzi negatywnej „nie” oznacza brak zgody na ww. działania.

Zgodnie z treścią uzasadnienia projektu postanowienia, celem referendum jest umożliwienie obywatelom zajęcia stanowiska w sprawach problemowych o istotnym znaczeniu dla państwa i niezwykle ważnych ze społecznego punktu widzenia. „Potrzebne jest bowiem poznanie zdania obywateli w tak istotnych sprawach jak: obniżenie wieku emerytalnego i uzależnienie nabycia prawa do emerytury od długości trwania stażu pracy, przyszłość lasów państwowych, zmiany w systemie edukacji dotyczące obowiązku szkolnego sześciolatków. O fundamentalnym znaczeniu wyżej wymienionych kwestii dla państwa świadczy

fakt, że sprawy wskazane w postanowieniu stanowiły przedmiot obywatelskich wniosków o zarządzenie referendum, skierowanych w latach 2012, 2013 i 2014 do Sejmu VII kadencji. Łącznie pod trzema wnioskami o przeprowadzenie referendum podpisało się ponad 5 mln obywateli.”

V. Ocena prawna

1. Referendum ogólnokrajowe w trybie art. 125 Konstytucji

Referendum jest właściwym dla demokracji sposobem rozstrzygnięcia o istotnych sprawach państwa przez ogół zainteresowanych. W referendum biorą udział wyborcy, którzy głosując zgodnie z własną wolą, decydują o szczególnie ważnych dla państwa i jego obywateli sprawach. Konstytucja w art. 125 przewiduje możliwość przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa.

Referendum ogólnokrajowe może zarządzić Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Sejm może postanowić o poddaniu pod referendum określonej sprawy z własnej inicjatywy, a także na wniosek Senatu, Rady Ministrów lub obywateli. Obywatele wnioskując o zarządzenie referendum powinni wykazać poparcie co najmniej 500.000 osób mających prawo udziału w referendum (art. 63 ust. 1 Ustawy). Referendum z inicjatywy obywateli nie może dotyczyć wydatków i dochodów, w szczególności podatków oraz innych danin publicznych, obronności państwa, amnestii (art. 63 ust. 2 Ustawy).

Prawo zarządzenia referendum ma również Prezydent za zgodą Senatu. Prezydent przekazuje Senatowi projekt postanowienia o zarządzeniu referendum, zawierający treść pytań lub wariantów rozwiązania w sprawie poddanej pod referendum, a także termin jego przeprowadzenia. Senat wyraża zgodę na zarządzenie referendum przez Prezydenta bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Prawo zarządzenia referendum ogólnokrajowego jest prerogatywą Prezydenta, tym samym nie wymaga dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem (art. 144 ust. 2 i 3

Konstytucji). Prezydent, przedkładając Senatowi projekt analizowanego postanowienia, skorzystał z ww. prerogatywy.

Należy zaznaczyć, iż w przypadku skorzystania z omawianej prerogatywy Prezydent we własnym zakresie ustala pełną treść zarządzenia o przeprowadzeniu referendum, a zatem do niego należy dobór spraw o szczególnym znaczeniu dla państwa, sposób sformułowania pytań oraz wskazanie daty referendum. W tym wypadku, rolą Senatu jest wyłącznie wyrażenie zgody na sformułowaną przez Prezydenta treść projektu postanowienia o zarządzeniu referendum. Oznacza to, że Senat może podjąć uchwałę dopuszczającą lub odmawiającą przeprowadzenia referendum w ustalonym przez Prezydenta terminie i kształcie (L. Garlicki, *Komentarz do art. 125 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2001, s. 8).

Zgodnie z art. 64 Ustawy, Prezydent przekazuje Senatowi projekt postanowienia o zarządzeniu referendum, zawierający treść pytań lub wariantów rozwiązania w sprawie poddanej pod referendum, a także termin jego przeprowadzenia. Senat w terminie 14 dni od dnia przekazania projektu postanowienia podejmuje uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na zarządzenie referendum. Jak stanowi art. 65 ust. 1 Ustawy, postanowienie Prezydenta powinno zawierać: wskazanie podstawy prawnej zarządzenia referendum, treść pytań lub wariantów rozwiązania w sprawie poddanej pod referendum, termin przeprowadzenia referendum oraz kalendarz czynności związanych z przeprowadzeniem referendum. Projekt postanowienia Prezydenta zawiera te elementy.

Zasady i tryb przeprowadzenia referendum określa ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym. Przeprowadzenia referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa dotyczy rozdział 8 Ustawy. Referendum polega na udzieleniu na urzędowej karcie do głosowania pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytanie albo pytania lub na dokonaniu wyboru między zaproponowanymi wariantami rozwiązań (art. 2 ust. 2 Ustawy). Prawo udziału w referendum ma obywatel polski, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat. Nie mają prawa udziału w referendum osoby

pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądowym, pozbawione praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu oraz osoby ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądowym (art. 3 Ustawy).

Zgodnie z art. 125 ust. 3 Konstytucji, jeżeli w referendum ogólnokrajowym wzięło udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, wynik referendum jest wiążący. Wówczas, właściwe organy państwowe mają obowiązek podjąć niezwłocznie czynności w celu realizacji jego wyniku zgodnie z jego rozstrzygnięciem przez wydanie aktów normatywnych bądź podjęcie innych decyzji, nie później jednak niż w terminie 60 dni od dnia ogłoszenia uchwały Sądu Najwyższego o ważności referendum w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (art. 67 Ustawy). Konstytucja zastrzega jednocześnie, iż ważność referendum stwierdza Sąd Najwyższy.

Sprawa poddana pod ogólnokrajowe referendum musi mieć „szczególne znaczenie dla państwa”, a tym samym musi być istotna. Nie może to być zatem sprawa, której znaczenie odnosi się do ograniczonego kręgu podmiotów (np. społeczności lokalnej, pewnych grup zawodowych), czy też ograniczonego terytorium kraju. Ponadto, konieczne jest istnienie bezpośredniego związku poddanej pod referendum sprawy z interesami państwa jako całości (zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 125 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2001, s. 5). W jednym referendum można poddać pod rozstrzygnięcie kilka spraw, nawet jeśli nie są one ze sobą powiązane, o ile każda z tych spraw ma istotne znaczenie dla państwa.

Projektowane postanowienie Prezydenta dotyczy trzech spraw, które w ocenie tego organu są sprawami o istotnym znaczeniu dla całego państwa i jego obywateli. Sprawy te dotyczą: obniżenia wieku emerytalnego i powiązania uprawnień emerytalnych ze stażem pracy, utrzymania dotychczasowego systemu funkcjonowania Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe oraz podwyższenia wieku dzieci objętych powszechnym ustawowym obowiązkiem szkolnym.

W świetle przepisów Konstytucji i Ustawy, dopuszczalność zarządzenia przez Prezydenta Referendum w sprawach, o których mowa w pytaniu pierwszym i trzecim, nie powinna budzić wątpliwości. Sprawy te niewątpliwie mają szczególne znaczenie dla państwa. Kwestie poddane pod Referendum dotyczą interesów wszystkich obywateli (dzieci, ich rodziców oraz przyszłych emerytów) i całego państwa. Nie są to kwestie dotyczące tylko pewnego zakresu terytorium RP, czy też ograniczonego kręgu obywateli czy też pewnych grup interesów. Sprawy te są o tyle istotne, że dotyczą materii regulowanej w Konstytucji – prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji) oraz powszechnego obowiązku szkolnego (art. 70 ust. 1 Konstytucji). Rozstrzygnięcie wskazanych spraw w Referendum i uwzględnienie jego wyniku przez organy państwa będzie miało istotny wpływ na działalność całego państwa i jego sytuację finansową.

Należy pamiętać, iż wynik referendum jest wiążący, jeżeli w referendum ogólnokrajowym wzięło udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania. Jeżeli wynik Referendum będzie wiążący, to w zależności od jego rozstrzygnięcia, Sejm i Senat będą zobowiązani do uchwalenia zmian w regulacjach odnoszących się do przesłanek nabycia uprawnień emerytalnych związanych z wiekiem i stażem pracy oraz do wieku dzieci objętych powszechnym obowiązkiem szkolnym albo do powstrzymania się z dokonaniem zmian obowiązującego stanu prawnego.

2. Niekonstytucyjność materii poddanej pod referendum ogólnokrajowe

Istotne wątpliwości konstytucyjne budzi dopuszczalność zarządzenia referendum ogólnokrajowego w trybie art. 125 Konstytucji w sprawie wskazanej w pytaniu drugim projektu postanowienia, tj.: „Czy jest Pani/Pan za utrzymaniem dotychczasowego systemu funkcjonowania Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe?”. Poddana pod Referendum sprawa nie ma szczególnego znaczenia dla państwa. Wbrew założeniom, pytanie nie dotyczy lasów państwowych, lecz modelu funkcjonowania jednostki organizacyjnej reprezentującej Skarb Państwa w zakresie zarządzania lasami.

Jak wskazano w treści uzasadnienia projektu postanowienia Prezydenta, po stronie władzy publicznej istnieje obowiązek należytego dbania o lasy, jako element gwarantujący bezpieczeństwo ekologiczne. Obowiązek ten wynika z całokształtu gwarancji konstytucyjnych zawartych w art. 5, art. 68 ust. 4, art. 74 ust. 1. „Ukształtowany na mocy obowiązujących w Polsce przepisów system gospodarowania lasami Skarbu Państwa zabezpiecza wypracowany na przestrzeni wielu lat model polskiego leśnictwa (...). Obowiązujący model zarządzania lasami służy zrównoważonemu użytkowaniu zasobów środowiska, gwarantuje racjonalną gospodarkę leśną, zapewnia ochronę polskich lasów państwowych przed procesem przekształceń własnościowych, w tym ukierunkowanych na osiągnięcie zysków z prowadzonej działalności, jak również gwarantuje dostępność lasów dla ludności na równych zasadach. Należy zauważyć, że obecna struktura własnościowa cieszy się powszechną akceptacją społeczną. (...) Istnieją obawy, że gdyby doszło do zmian w strukturze własnościowej lasów państwowych, prowadzenie właściwej gospodarki leśnej byłoby znacznie utrudnione lub wręcz niemożliwe.”

Z powyższego wynika, iż celem zarządzenia przez Prezydenta Referendum jest uzyskanie stanowiska obywateli w kwestii objęcia lasów stanowiących własność Skarbu Państwa szczególną ochroną, z jednoczesnym zapewnieniem ludności prawa do korzystania z dobrodziejstw lasów państwowych, a tym samym objęcia ich zakazem przekształceń własnościowych. Tak określona sprawa, wskazana we właściwie sformułowanym pytaniu, mogłaby zostać poddana pod rozstrzygnięcie w referendum ogólnokrajowym, gdyż stanowi sprawę o istotnym znaczeniu dla państwa.

Jak zaznaczono w uzasadnieniu projektu postanowienia, lasy stanowią majątek narodowy, zajmując blisko 30% terytorium kraju (tj. obszar 9,1 mln ha), przy czym zdecydowana większość to lasy państwowe. Niewątpliwie, las jest nieprzecenionym miejscem wypoczynku, obcowania z naturą, pozyskiwania, stanowiących istotny składnik pożywienia, płodów runa leśnego. Zasady gospodarowania lasami państwowymi, w tym możliwość dysponowania gruntami leśnymi, nie wyłączając rozporządzania nimi, określają obecnie przepisy LasU. Rozdział 6a LasU obejmuje przepisy dotyczące gospodarowania mieniem Skarbu

Państwa będącym w zarządzie Lasów Państwowych. W przepisach tych uregulowano zasady zbywania, nabywania, wydzierżawiania, przekazywania w użytkowanie gruntów leśnych będących w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. W ustawie LasU zawarto pewne ograniczenia w swobodzie dysponowania lasami państwowymi, lecz regulacji tych nie można uznać za skutecznie przeciwdziałających prywatyzacji lasów państwowych. Rozstrzygnięcie w kwestii tak doniosłego dla całego społeczeństwa dobra mogłoby być przedmiotem referendum ogólnokrajowego.

W kontekście powyższego, należy zauważyć, iż pytanie drugie zawarte w projekcie postanowienia Prezydenta nie dotyczy ochrony lasów, ani ich struktury własnościowej, ale ściśle dotyczy funkcjonowania Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe i jego struktury organizacyjnej („systemu funkcjonowania”). Zgodnie z art. 32 ust. 1 LasU, Lasy Państwowe jako państwowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej reprezentują Skarb Państwa w zakresie zarządzanego mienia. W skład Lasów Państwowych wchodzi następujące jednostki organizacyjne: Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, regionalne dyrekcje Lasów Państwowych, nadleśnictwa, inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (art. 32 ust. 2 LasU).

Sprawy związane z funkcjonowaniem i organizacją wybranej państwowej jednostki organizacyjnej nie mogą stanowić spraw o szczególnym znaczeniu dla całego państwa. W innym wypadku, możliwe byłoby poddanie pod rozstrzygnięcie referendum ogólnokrajowego pytań o strukturę organizacyjną lub dalsze losy, np. Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze”, czy też Przedsiębiorstwa Hurtu Spożywczego w Otwocku Sp. z o.o. w likwidacji lub Zakładów Metalowych "ŁUCZNIK" S.A. w upadłości. Niewątpliwie, system funkcjonowania tych należących do państwa osób prawnych nie ma znaczenia dla całego państwa, czy też jego obywateli. Sprawy te odnoszą się bowiem do ograniczonego kręgu podmiotów (pracowników tych przedsiębiorstw, ich kontrahentów, uczestników rynku, na którym działa dane przedsiębiorstwo itp.). Sprawy te nie są bezpośrednio związane z interesami państwa jako całości.

Ponadto, przy formułowaniu pytań poddanych pod referendum ogólnokrajowe należy mieć na uwadze jego wiążący wynik, gdyby wzięło w nim udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania. W przedmiotowym wypadku uzyskanie w Referendum wiążącego wyniku co do sprawy wskazanej w pytaniu drugim oznaczałoby bezwzględne zadecydowanie o trwałości modelu gospodarczego Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, w tym jego struktury, organizacji, zadań i kompetencji jego organów.

W związku z powyższym, należy uznać, iż materia zawarta w pytaniu drugim wskazanym w przedmiotowym projekcie, w świetle art. 125 Konstytucji, nie może stanowić sprawy poddanej pod rozstrzygnięcie referendum ogólnokrajowego.

VI. Konkluzje

- 1. Dopuszczalne jest przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego w trybie art. 125 Konstytucji w dwóch sprawach wskazanych w projekcie postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum, tj. w sprawie obniżenia wieku emerytalnego i powiązania uprawnień emerytalnych ze stażem pracy oraz w sprawie podwyższenia wieku dzieci objętych powszechnym ustawowym obowiązkiem szkolnym. Sprawy te niewątpliwie stanowią sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa.**
- 2. Materia pytania drugiego, w brzmieniu: „Czy jest Pani/Pan za utrzymaniem dotychczasowego systemu funkcjonowania Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe?”, w świetle Konstytucji nie może stanowić przedmiotu referendum ogólnokrajowego.**