31 sierpnia 2015 r.

Prof. dr hab. Andrzej Zoll

Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją RP
materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP
o zarządzeniu ogólnopolskiego referendum
(druk senacki nr 1054)

Punktem wyjścia dla oceny zgodności z Konstytucją RP materii pytań zawartych w projekcie Prezydenta RP musi być ustalenie wzorca konstytucyjnego, z którego treścią normatywną treść pytań może być porównana. Taki wzorzec konstytucyjny musi zostać zbudowany na podstawie art. 4, art. 10 ust. 2, 25 ust. 1 i 2, a pomocniczo także art. 235 ust. 6 Konstytucji. Zgodnie z art. 4 ust. 1 Konstytucji władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. Ustęp 2 tego artykułu normuje sposób wykonywania władzy zwierzchniej. Nie jest przypadkowa kolejność przedstawionych sposobów jej wykonywania. Na pierwszym miejscu postawione zostało wykonywanie władzy przez przedstawicieli Narodu, a więc, jeśli chodzi o władzę ustawodawczą (art. 10 Konstytucji) przez Sejm i Senat. Wzorzec wyprowadzony z obu powołanych przepisów wskazuje jednoznacznie, że władza ustawodawcza należy do przedstawicieli Narodu zasiadających w Sejmie i Senacie. Przejaw wykonywania władzy zwierzchniej może przybrać postać bezpośredniego sprawowania tej władzy w postaci referendum. W szczególności z art. 125 ust. 1 Konstytucji wynika, że jest to sytuacja wyjątkowa i dotyczy spraw o szczególnym znaczeniu dla państwa.

Ustrojodawca nie określił wprost katalogu spraw, do których odnosić można treść normy konstytucyjnej wyrażonej w art. 125 ust. 1. Zwrócić należy jednak uwagę na następujące okoliczności. Przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego, z wyjątkiem referendum zatwierdzającego zmianę Konstytucji (art. 235 ust. 6), jest fakultatywne, pozostawione do decyzji Sejmu bezwzględną większością przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, Prezydenta za zgodą Senatu wyrażoną bezwzględną większością głosów przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Wynikający z tych przepisów wzorzec konstytucyjny nakazuje stwierdzić, że referendum jest instytucją wyjątkową, a nie równorzędną w stosunku do sposobu sprawowania władzy zwierzchniej Narodu poprzez swoich przedstawicieli.

Wyjątkowość referendum wyraża się w dopuszczalności jego przeprowadzenia w wypadku wystąpienia sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa. Powstanie takiej sprawy powoduje uaktualnienie się kompetencji Sejmu albo Prezydenta, o której jest mowa w art. 125 ust. 2 Konstytucji. Ponieważ w art. 125 ust. 1 Konstytucji nie zostały bliżej określone sprawy rodzące wspomnianą kompetencję, to należy przyjąć, że wskazane w tym przepisie organy powołane są do ustalenia, czy zachodzi wskazana przesłanka w art. 125 ust. 1 Konstytucji. Sejm podejmuje tę decyzję autonomicznie, natomiast Prezydent, aby móc zarządzić referendum potrzebuje zgody Senatu. Jest rzeczą charakterystyczną, że nawet Prezydent, wybierany w wyborach powszechnych, nie otrzymał w Konstytucji kompetencji samodzielnego zarządzenia referendum. Potrzeba uzyskania tej zgody oznacza, że ocena Prezydenta, czy przesłanka przeprowadzenia referendum, określona w art. 125 ust. 1, faktycznie wystąpiła, wymaga kontroli ze strony organu przedstawicielskiego, jakim jest Senat. Oznacza to, że ustrojodawca decyzję o przeprowadzeniu referendum ogólnokrajowego oddał w ręce przedstawicieli Narodu.

Decydujące, z punktu widzenia zgodności z Konstytucją, jest ustalenie treści „sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa". Przy interpretacji tego sformułowania może okazać się przydatny art. 235 ust. 6 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem jedynie zmiany dokonane w Konstytucji przez Sejm i Senat w oparciu o art. 235 ust. 4 i 5 w rozdziałach I, II i XII Konstytucji muszą, na żądanie podmiotów określonych w ust. 1 tego artykułu, zostać zatwierdzone w referendum. Znów w tym wypadku wskazuje się na wagę spraw, które mają być poddane rozstrzygnięciu w trybie demokracji bezpośredniej.

Odpowiedź na zadane mi przez Kancelarię Senatu pytanie wymaga odniesienia się w tym samym stopniu co do ustalenia wzorca konstytucyjnego, do treści pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP.

Zgodność treści tych pytań ze wzorcem wynikającym z art. 125 ust. 1 Konstytucji należy rozpatrzyć w odniesieniu do każdego pytania z osobna.

Pytanie pierwsze brzmi: „ Czy jest Pan/Pani za obniżeniem wieku emerytalnego i powiazaniem uprawnień emerytalnych ze stażem pracy?"

Ustalenie wieku emerytalnego jest niewątpliwie sprawą niezwykle istotną dla wielu obywateli. Nie ma już jednak znaczenia dla osób, coraz w Polsce liczniejszych, którzy wiek emerytalny osiągnęli. Trudno uznać, że jest to problem o szczególnym znaczeniu dla państwa, którego kierunek regulacji powinien być przesądzany w tym wyjątkowym trybie, jakim jest tryb referendalny. Jest to poza tym sprawa, której rozstrzygnięcie wymaga dokładnego rozpoznania obciążeń budżetowych państwa, a także obciążeń dla kolejnych pokoleń

Polaków. Bez wiedzy na ten temat nie da się podjąć racjonalnej decyzji w trakcie oddawania głosu w zarządzonym ewentualnie referendum. Ten czynnik musi być także brany pod uwagę przy decyzji, czy sprawa może, w znaczeniu art. 125 ust. 1 Konstytucji być przekazana do rozstrzygnięcia referendalnego. Pytanie jest poza tym tak sformułowane, że nie da się przedstawić danych dotyczących wyżej wskazanych obciążeń. Nie jest bowiem sprecyzowane, jak znaczne ma być obniżenie wieku emerytalnego w stosunku do dzisiaj obowiązującego. Problem ustalenia wieku emerytalnego jest typowym problemem dla prac władzy ustawodawczej w parlamencie, rozwiązywanym w oparciu o projekty rządowe oparte na analizach eksperckich oraz debatę w pracach legislacyjnych parlamentu. Przy docenieniu, co powtarzam, wagi sprawy poruszonej w tym pytaniu, nie uważam, że nosi ona kwalifikację sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa.

Pytanie drugie brzmiące : „Czy jest Pan/Pani za utrzymaniem dotychczasowego systemu funkcjonowania Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe ?" można z góry określić jako oczywiście sprzeczne z art. 125 ust. 1 Konstytucji. Pomijam już brak informacji o tym, jaki jest dotychczasowy system funkcjonowania Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, to podkreślić należy, że pytanie to w ogóle nie jest adekwatne do istoty zagadnienia: ochrony dotychczasowej własności państwowej lasów. Dotyczy jedynie systemu funkcjonowania jednostki gospodarczej. Odpowiedź twierdząca na to pytanie nie zapobiegnie np. dopuszczenia do sprzedaży lasów przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe. System funkcjonowania jednostki gospodarczej, nawet takiej, która zarządza skarbem narodowym w postaci lasów państwowych nie może być, moim zdaniem, kwalifikowane jako sprawa o szczególnym znaczeniu dla państwa.

Trzecie pytanie „Czy jest Pan/Pani za zniesieniem obowiązku szkolnego sześciolatków i przywróceniem obowiązku szkolnego od 7 roku życia?" jest także niewątpliwie sprawą ważną dla wielu obywateli, ale nie można jej, moim zdaniem, zakwalifikować jako sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa. To typowa sprawa, jak i sprawy związane z poprzednimi pytaniami, dla prac w trybie parlamentarnym. W tym wypadku także obywatel nie posiada najczęściej dokładnego rozeznania o kosztach cofnięcia wprowadzonej już w życie reformy obowiązku szkolnego.

Podsumowując uważam, że materia pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP o referendum nie spełnia kryteriów wymaganych przez art. 125 ust. 1 Konstytucji dla przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego.