

31 sierpnia 2015 r.

Dr Marcin Michał Wiszowaty

**Opinia prawna w przedmiocie zgodności z Konstytucją RP  
materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP  
o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum  
(druk senacki nr 1054).**

**Stan prawny**

Zgodnie z art. 125 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.) w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa może być przeprowadzone referendum ogólnokrajowe. Prawo do jego zarządzenia posiada Sejm lub Prezydent. Ten drugi wyłącznie za zgodą Senatu (wyrażoną bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów). Konstytucja stanowi, że wynik referendum jest wiążący jeżeli wzięło w nim udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania. W kwestii zasad i trybu przeprowadzenia referendum konstytucja odsyła do regulacji ustawowych. W obecnie obowiązującym stanie prawnym jest to przede wszystkim ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r. Nr 318, zwana dalej: Uref), a także ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.). Szczegółowe kwestie dotyczące procedury wyrażania zgody przez Senat na zarządzenie referendum przez Prezydenta, określają także, na mocy art. 112 w zw. z art. 124 Konstytucji, przepisy uchwały Senatu z 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (Dz. U. z 2014 r. Nr 529 ze zm., (zwany dalej: RegSen) zawarte w Dziale X pt. "Postępowanie w sprawie referendum", art. 86-89).

Zgodnie z przywołanymi, szczegółowymi regulacjami Senat podejmuje uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na zarządzenie referendum w ciągu 14 dni od dnia przekazania projektu postanowienia Prezydenta o zarządzeniu referendum, a więc w opisywanym przypadku – termin ten upływa 4 września 2015 r. Przed podjęciem decyzji Marszałek Senatu kieruje projekt postanowienia Prezydenta do właściwych komisji senackich, które po rozpatrzeniu projektu przedstawiają Senatowi opinię w tej sprawie (art. 88 RegSen). Marszałek Senatu może ponadto zwrócić się do Prezydenta o przedstawienie uzasadnienia do projektu postanowienia o zarządzeniu referendum, zawierającego: określenie potrzeby i celu zarządzenia referendum, wyjaśnienie treści pytań i wariantów rozwiązań sprawy poddanej

pod referendum, przedstawienie oczekiwanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych rozwiązań sprawy poddanej pod referendum (art. 87 RegSen). Wykładnia przepisów RegSen prowadzi do wniosku, że ewentualne zadanie pytań przez Marszałka Senatu oraz uzyskanie odpowiedzi od Prezydenta powinno nastąpić przed upływem 14-dniowego terminu na podjęcie przez Senat decyzji w sprawie wyrażenia zgody na zarządzenie referendum przez Prezydenta<sup>1</sup>. Należy także przyjąć, że Marszałek Senatu ma prawo wystąpić do Prezydenta z wnioskiem o wspomniane wyżej uzasadnienie zarówno wtedy, kiedy projekt zarządzenia był zupełnie pozbawiony uzasadnienia, jak i w przypadku kiedy jest ono zdaniem Marszałka niepełne (nie zawiera jednej lub więcej wyliczonych w Regsen informacji).

Zgodnie z ustawą referendum jest zarządzane przez Prezydenta tylko z własnej inicjatywy (w przeciwieństwie do Sejmu, który może je zarządzić z inicjatywy własnej, Senatu, Rady Ministrów lub obywateli (art. 61 ust. 1 Uref))<sup>2</sup>.

### **Stan faktyczny**

Dnia 21 sierpnia 2015 r. na podstawie art. 125 ust. 2 Konstytucji oraz art. 60 pkt 2 i art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Uref, Prezydent RP Andrzej Duda przekazał Marszałkowi Senatu projekt postanowienia o zarządzeniu referendum ogólnokrajowego, zawierający treść pytań oraz termin jego przeprowadzenia, z prośbą o wyrażenie przez Senat zgody na przeprowadzenie referendum. Pytania w referendum mają mieć następujące brzmienie:

- 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<sup>3</sup>?

---

<sup>1</sup> Inaczej: M. Jabłoński, który uważa, że w opisanej sytuacji powinno dojść do zawieszenia biegu 14-dniowego terminu do czasu uzyskania odpowiedzi (uzasadnienia) od Prezydenta. Nie podzielam tego zdania. (M. Jabłoński, *Rola Senatu w procesie inicjowania i zarządzania referendum ogólnokrajowego – uwagi de lege lata i de lege ferenda* (w:) *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP*, Warszawa 2014, s. 155).

<sup>2</sup> Tak: P. Uziębło, który nie wyklucza, że faktyczna inspiracja może pochodzić z różnych środowisk obywatelskich (*Nowe regulacje prawne dotyczące referendum ogólnokrajowego w Polsce (wybrane zagadnienia)*) (2003), [http://pedrou.w.interia.pl/referendum\\_ogolno.pdf](http://pedrou.w.interia.pl/referendum_ogolno.pdf), odczyt: 16.5.2015).

<sup>3</sup> Pismo Prezydenta Rzeczypospolitej do Marszałka Senatu Bogdana Borusewicza z 21 sierpnia 2015 r., druk nr 1054, Senat VIII Kadencji.

Na podstawie art. 87 RegSen Marszałek Senatu zwrócił się do Prezydenta o uzupełnienie uzasadnienia projektu postanowienia. W odpowiedzi udzielonej przez Szefa Kancelarii Prezydenta stwierdzono m. in., że "wskazanie skutków prawnych, skutków finansowych i skutków społecznych, jakie wystąpią w przypadku pozytywnej odpowiedzi na poszczególne pytania referendalne nie jest możliwe z uwagi na kierunkowy charakter pytań i niemożność ustalenia treści ostatecznej decyzji prawodawcy, jaka zostanie podjęta w przypadku wiążącego wyniku referendum ogólnokrajowego"<sup>4</sup>.

Dnia 27 sierpnia 2015 r. odbyło się wspólne posiedzenie Komisji Środowiska, Komisji Ustawodawczej, Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej, Komisji Budżetu i Finansów Publicznych, Komisji Nauki, Edukacji i Sportu oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej w celu rozpatrzenia projektu postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum. Po rozpatrzeniu projektu postanowienia Prezydenta, w tym wysłuchaniu przedstawiciela Kancelarii Prezydenta, na podstawie art. 88 oraz 62 ust. 1 i 3 RegSen., większości komisji podjęły decyzję o przedstawieniu Senatowi negatywnej opinii w wymienionej sprawie, rekomendując niewyrażenie zgody na zarządzenie referendum. Mniejszość komisji zarekomendowała Senatowi wyrażenie zgody<sup>5</sup>.

### **Analiza wstępna – dogmatyczno-prawna**

Ze względu na podobieństwo materii, treść niniejszej części opinii (analizy wstępnej) stanowi *mutatis mutandis* powtórzenie treści i twierdzeń zawartych w mojej opinii nt. zgodności z konstytucją materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego o zarządzeniu referendum ogólnokrajowego przekazanym Marszałkowi Senatu 13 maja br.<sup>6</sup>, uzupełnione o nowe wątki.

---

<sup>4</sup> *Borusewicz: otrzymałem odpowiedzi ws. referendum, wątpliwości pozostały*, Polska Agencja Prasowa 28.8.2015,

[http://www.pap.pl/palio/html.run?\\_Instance=cms\\_www.pap.pl&\\_PageID=1&s=infopakiet&dz=kraj&idNewsComp=&filename=&idnews=227541&data=&status=biezace&\\_Checksum=813286795](http://www.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_www.pap.pl&_PageID=1&s=infopakiet&dz=kraj&idNewsComp=&filename=&idnews=227541&data=&status=biezace&_Checksum=813286795), dostęp: 28.8.2015.

<sup>5</sup> Opinia Komisji Środowiska, Komisji Ustawodawczej, Komisji Nauki, Edukacji i Sportu, Komisji Budżetu i Finansów Publicznych, Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej z 27 sierpnia 2015 r. w sprawie projektu postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum, Druk nr 1054A, Sejm VIII kadencji.

<sup>6</sup> M. M. Wiszowaty, *Opinia prawna dotycząca oceny zgodności z Konstytucją materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum (druk senacki nr 899) – w szczególności pytania dotyczące jednomandatowych okręgów wyborczych – z odniesieniem się do bieżących głosów konstytucjonalistów w tej kwestii* (w:) "Opinie i Ekspertyzy" OE-234, Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Dokumentacji, maj 2015, s. 24-29.

Kluczowe znaczenie dla oceny zgodności z konstytucją materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum ma kwestia:

- 1) Czy materia referendum, na które składają się tematy wszystkich jego pytań dotyczy "spraw o szczególnym znaczeniu dla państwa" ?

Znaczenie uzupełniające mają dwie dodatkowe kwestie:

- 2) Czy pytania zostały prawidłowo sformułowane ?
- 3) Jakie są dopuszczalne kryteria, którymi może kierować się Senat decydując o wyrażeniu zgody na zarządzenie referendum przez Prezydenta ?

Ad 1)

Ustrojodawca postanowił, że przedmiotem referendum ogólnokrajowego mogą być "sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa" (art. 125 ust. 1 Konstytucji). Jak stwierdził L. Garlicki: "przedmiotem referendum może być tylko »sprawa« rozumiana jako problem natury ogólniejszej czy kierunkowej (...), nie może zaś mieć za przedmiot podjęcia konkretnego aktu czy decyzji, jeżeli kompetencja do podejmowania takich aktów lub decyzji należy – z mocy konstytucji lub ustaw – do innego organu państwowego. Rolą referendum jest bowiem rozstrzygnięcie o kierunku decyzji państwowych, ale nie zastępowanie organów w podejmowaniu decyzji konkretnych"<sup>7</sup>. Twierdzenie to uzupełnia wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego, który podkreślił w swoim orzeczeniu ważny fakt: konsekwencją osiągnięcia odpowiedniej frekwencji w referendum nie jest wiążące rozstrzygnięcie, ale wiążący wynik referendum<sup>8</sup>. Obywatele nie tyle podejmują konkretną decyzję o charakterze formalnym, co nakładają na organy władzy publicznej obowiązek urzeczywistnienia ich woli. "Biorący udział w referendum merytorycznie rozstrzygają o określonym zagadnieniu, natomiast po stronie organów, dysponujących określoną kompetencją, powstaje obowiązek ujęcia wyniku referendum w stosowną formę prawną"<sup>9</sup>.

P. Winczorek wyraził pogląd, że referendum ogólnokrajowe może dotyczyć kwestii merytorycznych, których prawne uregulowanie wymaga uchwalenia ustawy. Jeśli takie referendum przyniesie wynik wiążący (art. 125 ust. 3 Konstytucji), wówczas na właściwych organach władzy publicznej spoczywa obowiązek doprowadzenia do uchwalenia ustawy o treści zgodnej z jego wynikiem"<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> L. Garlicki, *Art. 125...*, s. 6-7.

<sup>8</sup> Wyrok z 27 maja 2003 r., sygn. K 11/03, pkt 11.10.

<sup>9</sup> P. Sarnecki, *Ustawa z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym na tle Konstytucji RP*, "Przegląd Sejmowy" 2003, nr 3 (56), s. 13.

<sup>10</sup> P. Winczorek, *Komentarz...*, s. 273.

Regulacja konstytucyjna dotycząca referendum na poziomie lokalnym stanowi, że "członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty" (art. 170 konstytucji). Porównanie brzmienia tego przepisu z art. 125 ust. 1 prowadzi do konkluzji, że ustrojodawca dokonał rozróżnienia zakresu materii obu typów referendum. O ile referendum lokalne może być przeprowadzone nieomal w każdej sprawie dotyczącej lokalnej wspólnoty (doprecyzowanie przedmiotu referendum lokalnego nastąpiło na poziomie ustawowym, zgodnie z art. 170 zd. 2 Konstytucji)<sup>11</sup>, o tyle referendum ogólnokrajowe – już tylko w sprawach o s z c z e g ó l n y m z n a c z e n i u d l a p a ń s t w a (podkr. – MMW) Na ten fakt zwróciła uwagę zarówno część przedstawicieli polskiej doktryny prawa konstytucyjnego (B. Banaszak)<sup>12</sup>, jak i Trybunał Konstytucyjny. W uzasadnieniu do wyroku z dnia 26 lutego 2003 r. (sygn. akt K 30/02) Trybunał stwierdził *expressis verbis*, że art. 125 Konstytucji w przeciwieństwie do art. 170 formułuje "zawężenie materii referendum".

Istotne jest pytanie o zakres tego zawężenia. Ustalenie tej kwestii jest konieczne, aby odpowiedzieć na pytanie, czy materia konkretnego pytania referendalnego spełnia przesłankę określoną w art. 125 ust. 1 Konstytucji, ergo: czy materia pytania jest zgodna z ustawą zasadniczą.

Sformułowanie "sprawa o szczególnym znaczeniu dla państwa" nie zostało objaśnione ani w Konstytucji, ani w żadnym innym akcie prawnym. W opinii doktryny oznacza to, że "to podmioty zarządzające referendum (Sejm, Prezydent RP), czy też współuczestniczące w tym procesie (Senat), winny każdorazowo przy podejmowaniu decyzji o jego zarządzeniu oceniać, czy waga sprawy poddanej pod referendum jest rzeczywiście tak duża"<sup>13</sup>.

Zgodnie z regułami wykładni prawa, które nakazują rozpoczęcie interpretacji przepisu od wykładni językowej<sup>14</sup> ustalenie znaczenia danego wyrazu należy rozpocząć od odwołania się do słownika języka polskiego. Przymiotnik "szczególny" definiowany jest jako "odznaczający się czymś osobliwym, zwracający uwagę, osobliwy, niezwykły, wyjątkowy, specjalny"<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 706 ze zm.) w art. 2 wskazuje zarówno konkretne sprawy, które mogą być przedmiotem referendum, jak odwołanie wójta gminy czy samoopodatkowanie się mieszkańców, jak i ogólniej: sprawy dotyczące lokalnej wspólnoty, mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki oraz "inne istotne sprawy, dotyczące społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę.

<sup>12</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 763.

<sup>13</sup> J. Repel, *Nowa ustawa o referendum*, "Przegląd Sejmowy" 1997, nr 2 (19), s. 27.

<sup>14</sup> L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2014, s. 74.

<sup>15</sup> *Słownik Języka Polskiego*, red. W. Doroszewski, <http://sjp.pwn.pl/doroszewski/szczegolny;5503514.html>

Dalsze wskazówki interpretacyjne zawiera orzecznictwo oraz literatura naukowa z zakresu prawa konstytucyjnego. Opinie doktryny w analizowanej kwestii nie są jednolite. Najbardziej skrajne stanowisko wyraził J. Boć, który stwierdził, że "sprawą o szczególnym znaczeniu" jest każda sprawa, która za taką zostanie uznana przez określone w ust. 2 art. 125 Konstytucji organy "zarządzające" (Sejm, Prezydent) lub "zgadzające się na referendum ogólnokrajowe" (Senat). Ten sam autor z zasady zwierzchniej władzy Narodu wyprowadził twierdzenie, że referendum "może dotyczyć każdej sprawy, niezależnie od tego kto w obowiązującym porządku prawnym jest kompetentny do jej załatwienia czy rozstrzygnięcia. (...) Przedmiotem referendum ogólnokrajowego może być zarówno rozstrzygnięcie w sprawie indywidualnej, jak rozstrzygnięcie o treści normy prawnej"<sup>16</sup>. Drugi z poglądów nie spotkał się z aprobatą i jest w polskiej literaturze odosobniony. Większość autorów jest zdania, że podejmując decyzję dotyczącą zarządzenia referendum organ powinien brać pod uwagę kryterium "szczególnego" znaczenia dla państwa sprawy stanowiącej jego przedmiot, co wpływa zawężająco na dopuszczalną materię referendum. Materię tę ograniczają także inne przepisy konstytucji określające uprawnienia i kompetencje organów państwowych. Tytułem przykładu wymienić można zasadę wyłączności ustawodawczej parlamentu, która w Polsce uniemożliwia przyjęcie konkretnej ustawy w drodze referendum ("ustawy referendalnej").

M. Jagielski rozróżnił kilka różnych wariantów konstytucyjnej regulacji określenia materii referendalnej. Wśród nich znalazły się: a) brak określenia przedmiotu referendum, b) ogólne określenie przedmiotu referendum, c) enumeratywne wyliczenie przedmiotu referendum lub d) wyłączenie pewnych materii spod referendum. Spotykane są również rozwiązania łączące lub obejmujące kilka wymienionych wariantów. W Polsce przyjęto drugi wariant, co zdaniem autora "pozostawia organom zarządzającym referendum dużą swobodę w określaniu zakresu przedmiotowego referendum"<sup>17</sup>.

Skala uznaniowości przy ocenianiu dopuszczalności uczynienia przedmiotem referendum określonej sprawy jest tym większa, że żaden organ nie posiada w Polsce uprawnień kontrolnych w tym zakresie. Konstytucja nie przyznaje Trybunałowi Konstytucyjnemu kompetencji do wstępnej kontroli konstytucyjności pytań, ani kontroli

---

<sup>16</sup> J. Boć, *Art. 125 (w:) Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 207.

<sup>17</sup> M. Jabłoński, *Konstytucyjna regulacja i podział referendum (w:) Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, red. R. M. Małajny, Warszawa 2013, s. 315-316.

następczej dotyczącej odpowiedzi i zgodności z konstytucją ich skutków<sup>18</sup>. Jak słusznie zauważa A. Rytel-Warzocha kwestia ta nie należy również do właściwości Sądu Najwyższego, gdyż sprawowana przez niego kontrola nad referendum "dokonywana jest wyłącznie w aspekcie formalnym i ma na celu wykrycie pewnych nieprawidłowości proceduralnych, które mogły mieć wpływ na wynik głosowania". Sąd Najwyższy nie bada natomiast przedmiotu referendum, ani treści decyzji podjętych w głosowaniu pod względem ich konstytucyjności i legalności<sup>19</sup>. L. Garlicki zwrócił jednak uwagę na istotny wyjątek dotyczący referendum zarządzanego przez Prezydenta. Uzależnienie jego przeprowadzenia od zgody Senatu oznacza, że to Senat decyduje o jego dopuszczalności. Jak stwierdza autor, "można sobie wyobrazić odmowę wyrażenia zgody przez Senat umotywowaną brakiem »szczególnego znaczenia« sprawy, a więc n i e d o p u s z c z a l n o ś c i ą r e f e r e n d u m"<sup>20</sup> (podkr. – MMW). Fakt, że referendum może być zarządzane przez Prezydenta tylko za zgodą Senatu stanowił przedmiot burzliwych debat już w czasie prac nad Małą Konstytucją 1992 r.<sup>21</sup> Konstytucja z 1997 r. w zakresie prawa do zarządzania referendum ogólnokrajowego utrzymała uprzywilejowaną pozycję organów przedstawicielskich. Pomimo wprowadzenia obywatelskiej inicjatywy referendalnej – nadal weryfikacja wniosku o przeprowadzenie głosowania powszechnego należy do Sejmu, który może go odrzucić<sup>22</sup>. Analogicznie – wniosek Prezydenta może zostać odrzucony przez Senat. Również obywatelska (ludowa) inicjatywa ustawodawcza została skonstruowana w sposób, w którym ostateczną decyzję dotyczącą projektu ustawy podejmują przedstawiciele narodu w parlamencie (posłowie)<sup>23</sup>. W literaturze zagranicznej nazywa się to "kontrolowanym referendum" – rządzący decydują czy w ogóle się odbędzie, kiedy będzie miało miejsce i rozstrzygają o pytaniach<sup>24</sup>.

---

<sup>18</sup> Zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 274. Inaczej uważa M. Jabłoński, który twierdzi, że postanowienie Prezydenta RP w sprawie zarządzania referendum może zostać zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego (M. Jabłoński, *Rola Senatu...*, s. 155-156). Do tej pory nigdy nie zgłoszono podobnego wniosku, a większość przedstawicieli doktryny odrzuca taki pogląd – na czele z A. Wyrozumską, która zwróciła uwagę, że Trybunał uznał się za niewłaściwy do badania konstytucyjności uchwał Sejmu dot. m.in. zarządzania referendum (A. Wyrozumska, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11.5.2005r., sygn. K 18/04 (zgodność Traktatu akcesyjnego z Konstytucją RP)* "Kwartalnik Prawa Publicznego", 2005, nr 4, s. 230).

<sup>19</sup> A. Rytel-Warzocha, *Sądowa kontrola nad referendum ogólnokrajowym* (w:) *Trzecia władza. Sądy i Trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008, s. 443.

<sup>20</sup> L. Garlicki, *Art. 125...*, s. 6.

<sup>21</sup> Więcej na ten temat: M. Rachwał, *Prawo do zarządzania referendum ogólnokrajowego w Polsce w latach 1992-2009. Przyjęte rozwiązania i postulowane zmiany*, (w:) *Prawo wyborcze i wyboru. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, red. A. Stelmach, Poznań 2010, s. 115-116, 120.

<sup>22</sup> M. Rachwał, *Prawo do zarządzania...*, s. 121.

<sup>23</sup> M. Rachwał, *Prawo do zarządzania...* s. 122.

<sup>24</sup> G. Smith, *The Functional Properties of the Referendum*, "European Journal of Political Research", March 1976, (za:) M. Rachwał, *Prawo do zarządzania...* s. 123.

Odnosząc się do przywołanych poglądów doktryny należy rozróżnić rolę, jaką w procedurze zarządzania referendum ogólnokrajowego pełnią obywatele i Prezydent. O ile ci pierwsi jedynie inicjują tę procedurę, o tyle Prezydent jest jednocześnie inicjatorem, jak i zarządzającym referendum. W przeciwieństwie do obywateli, Prezydenta wiąże zasada legalizmu i wynikający z niej nakaz działania tylko na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Można więc uznać, że Prezydent inicjując referendum i ustalając jego materię jest związany przepisami prawa, w tym treścią art. 125 ust. 1 Konstytucji, który nakazuje, aby referendum dotyczyło wyłącznie spraw o szczególnym znaczeniu dla państwa. Senat pełni rolę weryfikatora decyzji Prezydenta. Przekazanie Senatowi przez Prezydenta projektu postanowienia o zarządzeniu referendum ogólnokrajowego można postrzegać m. in. jako konsekwencję uznania przez niego, że materia referendum jest zgodna z prawem, a więc m.in. dotyczy sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa. Ostateczna decyzja, również w tej sprawie, należy do Senatu, który nie jest związany opinią Prezydenta. Jak wspomniano, Senat podejmując decyzję w sprawie wyrażenia zgody na zarządzenie referendum kieruje się zarówno kryterium legalności, czy słuszności jak również względami politycznymi.

Wykładnia przepisów dotyczących przedmiotu referendum ogólnokrajowego dokonana przez przedstawicieli doktryny przynosi dodatkowe wskazówki dotyczące oceny dopuszczalności przeprowadzenia referendum. L. Garlicki, którego zdanie w pełni podzielałam uważa, że sformułowanie "szczególne znaczenie dla państwa" "należy odczytywać ograniczająco, tzn. jako zakaz przeprowadzania referendum w sprawach, które owego szczególnego znaczenia są pozbawione. Szczególne znaczenie musi odnosić się do »państwa«, przedmiotem referendum nie może być więc kwestia ograniczona do pewnych tylko środowisk grup czy terytoriów, zawsze konieczny jest bezpośredni związek z interesami państwa jako pewnej całości"<sup>25</sup>. Autor ten stwierdza także, że co do zasady "przedmiotem referendum może być każda sprawa o szczególnym znaczeniu dla państwa – ustawodawca zwykły nie może ustalić żadnych wyjątków i wykluczyć poddania określonych spraw pod referendum. Możliwe jest natomiast wprowadzenie różnicowań proceduralnych w zależności od charakteru sprawy – w pełni dopuszczalne jest np. wykluczenie inicjowania przez grupy obywateli referendum w sprawie wydatków i dochodów państwa, jego obronności, a także dotyczące amnestii (art. 6 ust. 1 zd. 2 Uref)"<sup>26</sup>.

M. Jabłoński w poszukiwaniu właściwego rozumienia zwrotu "szczególne znaczenie dla państwa" odwołuje się do znaczeń słowa "państwo" przywoływanych w pracach Komisji

---

<sup>25</sup> L. Garlicki, *Art. 125...*, s. 5.

<sup>26</sup> L. Garlicki, *Art. 125...*, s. 6.



Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Wyraźnie rozróżniano tam "państwo" pisane małą literą, rozumiane jako organizacja, "zespół instytucji i ludzi występujących w jego imieniu" od Państwa pisanego wielką literą jako synonimu Rzeczypospolitej Polskiej<sup>27</sup>. Z kolei M. Masternak-Kubiak i A. Ławniczak rozróżniają "państwo" jako synonim władzy publicznej, organów państwowych, podmiotów wykonujących zadania zlecone przez władzę od Rzeczypospolitej czyli wspólnoty wszystkich obywateli<sup>28</sup>.

D. Waniek, M. T. Staszewski podają ogólną charakterystykę: referendum zostaje ogłoszone "gdy tradycyjne mechanizmy demokracji przedstawicielskiej zawodzą lub są nieskuteczne z konkretnych przyczyn politycznych bądź społecznych. W ten sposób łagodzi występujące konflikty, godzi różne dążenia i wartości społeczne (...) Odwołanie się do referendum oznacza wprowadzenie do praktyki ustrojowej demokratycznych procedur w materii rozstrzygania spraw trudnych i skomplikowanych"<sup>29</sup>.

Istotną wskazówkę doprecyzowującą sformułowanie "sprawa o szczególnym znaczeniu dla państwa" zawarł w swoim orzeczeniu z 2003 r. Trybunał Konstytucyjny. Stwierdził on, że jest to jednostkowa, ważna sprawa, o ogólnokrajowym znaczeniu, która jest przedmiotem uprzedniego zainteresowania obywateli (społeczeństwa)<sup>30</sup>. Ta wskazówka jest istotna dla oceny opiniowanego referendum. Wszystkie jego pytania dotyczą materii, które były przedmiotem referendalnych inicjatyw obywatelskich w czasie dobiegającej końca kadencji Sejmu i Senatu.

W konkluzji należy stwierdzić, odwołując się do opinii przeważającej większości doktryny prawa konstytucyjnego i zgadzając się z nią, że ostateczna decyzja w sprawie oceny czy referendum dotyczy spraw o szczególnym znaczeniu dla państwa, a więc spełnia przesłankę zawartą w art. 125 ust. 1 Konstytucji, należy do organów uprawnionych do zarządzenia referendum. Czynią to "w ramach swojego uznania"<sup>31</sup>, a więc z dużą dozą swobody. Konstytucyjne określenie "sprawa o szczególnym znaczeniu dla państwa" ma charakter materialny, a nie formalny<sup>32</sup>. Wypełnienie go konkretną treścią należy do organu zarządzającego referendum (i wyrażającego zgodę na jego zarządzenie). Swoboda ta ma jednak swoje granice. Oprócz woli politycznej, która zawsze będzie miała decydujący wpływ

---

<sup>27</sup> M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe...*, s. 70.

<sup>28</sup> M. Masternak-Kubiak, A. Ławniczak, *Republikańska forma państwa w ujęciu Konstytucji RP*, "Państwo i Prawo", 1999, nr 8, s. 45-50, (za:) M. Jabłoński, *Referendum...*, s. 70.

<sup>29</sup> D. Waniek, M. T. Staszewski, *Słowo wstępne* (w:) *Referendum w Polsce współczesnej*, Warszawa 1995, s. 5.

<sup>30</sup> Wyrok z 27 maja 2003 r., sygn. K 11/03, pkt 2.2.

<sup>31</sup> B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 640.

<sup>32</sup> P. Sarnecki, *Ustawa...*, s. 13.

na ostateczną decyzję<sup>33</sup>, swobodę decyzyjną ograniczającą: z jednej strony – waga tematyki pytania (pytań) referendalnego, które musi dotyczyć sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa, z drugiej – uprawnienia i kompetencje organów państwa, których referendum nie może naruszać<sup>34</sup>. W omawianym przypadku organami uprawnionymi do decydowania o materii referendum jest Prezydent i Senat. Prezydent ma w tej kwestii rolę inicjującą i pozytywną – dokonuje wyboru tematyki i formułuje treść pytań (pytania). Referendum może się odbyć wyłącznie w przypadku wystąpienia zgodności stanowisk między Prezydentem i Senatem, przy czym do Senatu należy podjęcie ostatecznej, przesądzającej decyzji – pozytywnej lub negatywnej.

Na zakończenie warto przywołać jeszcze jedno twierdzenie Trybunału Konstytucyjnego. W uzasadnieniu do przywołanego wyżej wyroku Trybunał zawarł sugestię, że również obywatele dokonują weryfikacji materii referendum, chociaż czynią to już *post factum*: "Referendum niewiążące [a więc takie, w którym nie wzięła udziału ponad połowa uprawnionych do głosowania – przyp. MMW] [...] należy traktować jako brak akceptacji suwerena co do samej propozycji jego przeprowadzenia"<sup>35</sup>. Niską frekwencję można więc, zdaniem Trybunału, odczytywać jako uznanie przez suwerena, że referendum nie dotyczyło spraw(y) o szczególnym znaczeniu dla państwa.

Ad 2)

Jak zauważa się w doktrynie prawa konstytucyjnego – "sformułowanie pytania referendalnego jest sprawą (...) istotną, gdyż od jego treści będzie zależeć *de facto* treść decyzji podjętej przez obywateli"<sup>36</sup>.

Konstytucja w ogóle nie odnosi się do kwestii sposobu sformułowania pytań referendalnych. Regulację zasad i trybu przeprowadzenia referendum przekazała ustawodawcy (art. 125 ust. 5 Konstytucji). Ustawa o referendum ogólnokrajowym nie zawiera wyczerpujących wytycznych dotyczących sposobu sformułowania pytania referendalnego (z wyjątkiem referendum dotyczącego zatwierdzenia zmian w Konstytucji). Z treści przepisów można jednak wyprowadzić szczegółowe wskazówki. Z brzmienia art. 2 ust. 1 oraz 20 ust. 3

---

<sup>33</sup> A. Ławniczak, *Art. 125 (w:) Komentarz. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, s. 325.

<sup>34</sup> P. Winczorek wymienił przykładowo oprócz ustaw, których w referendum nie można uchylać, także inne decyzje i czynności, których nie można dokonywać w drodze referendum: ratyfikacja umów międzynarodowych (art. 133 ust. 1, pkt 1 konstytucji), sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1), orzekanie o konstytucyjności ustaw (art. 188 pkt 1). P. Winczorek, *Komentarz...*, s. 272-273.

<sup>35</sup> Wyrok z 27 maja 2003 r., sygn. K 11/03, pkt 12.5.

<sup>36</sup> A. Rytel-Warzocho, *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2011, s. 263.

Uref wynikają dwa warunki, które musi spełniać prawidłowo sformułowane pytanie referendalne. Po pierwsze – powinno umożliwiać udzielenie odpowiedzi pozytywnej ("tak") lub negatywnej ("nie"), na zadanie pytanie, ewentualnie wybór między zaproponowanymi wariantami rozwiązań. Po drugie – musi umożliwić wyrażenie przez obywatela swojej woli co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy poddanej pod referendum. Oznacza to, że pytanie powinno wskazywać co najmniej dwa możliwe rozstrzygnięcia, z których oddający głos obywatel wybiera jedno.

Wskazówek dotyczących zasad dobrej praktyki w referendach dostarcza dokument działającej w ramach Rady Europy Komisji Europejskiej dla Demokracji Poprzez Prawo (Komisja Wenecka) z 2006 r., który stanowi m. in., że "pytanie powinno być jasne, czytelne, nie może wprowadzać w błąd ani sugerować odpowiedzi, a głosujący muszą zostać poinformowani, jakie skutki niesie ze sobą udzielenie odpowiedzi na "tak" lub "nie", bądź niezaznaczenie żadnej opcji"<sup>37</sup>.

Również w doktrynie prawa konstytucyjnego znalazły się wskazówki dotyczące prawidłowego sformułowania pytania referendalnego. Powinno ono być "jednoznaczne, zrozumiałe dla przeciętnie wykształconego człowieka"<sup>38</sup>, aby "w sposób precyzyjny mogły być odczytane intencje osób odpowiadających na nie, względnie wybierających wskazane warianty"<sup>39</sup>. Ponieważ "wynik referendum może oznaczać obowiązek działania (np. podjęcia danej decyzji) lub powstrzymania się od działania (np. niepodejmowania tej decyzji)"<sup>40</sup> można uznać, że prawidłowo sformułowane pytanie referendalne w typie alternatywy "tak/nie", powinno proponować dwa rozwiązania określonej sprawy, z których każde oznacza skonkretyzowaną decyzję, nie pozostawiającą wątpliwości co do konsekwencji udzielenia jednej lub drugiej odpowiedzi.

Z okresu prac nad obecnie obowiązującą konstytucją pochodzą wskazówki dotyczące prawidłowego sformułowania oraz tematyki pytań referendalnych udzielone przez K. Działochę. Pytania powinny dotyczyć "kwestii istotnych bądź głęboko społecznie kontrowersyjnych, być jasno i wyraźnie sformułowane dla wszystkich uprawnionych, tak by

---

<sup>37</sup> *Code of Good Practice on Referendums, European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission, przyjęty w Wenecji 16 grudnia 2006 r., CDL-AD (2007) 008 (za:) A. Rytel-Warzocho, Referendum..., s. 265.*

<sup>38</sup> P. Winczorek, *Komentarz...*, s. 274.

<sup>39</sup> P. Uziębło, *Pytania referendalne*, (w:) *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, red. A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, Warszawa 2013, s. 190.

<sup>40</sup> P. Winczorek, *Komentarz...*, s. 274.

można było na nie udzielić prostej odpowiedzi, być napisane tak, aby nie były narzędziem politycznego manipulowania wyborcami przez partie polityczne"<sup>41</sup>.

Postulat jednoznaczności i jasności pytań referendalnych, szczególnie w warstwie dotyczącej możliwości prawidłowego rozpoznania przez głosującego konsekwencji podjętej przez siebie decyzji i poparcia jednego z proponowanych rozwiązań (konsekwencji wiążącego wyniku referendum) można wywieść z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji, a szczególnie zawartych w niej zasad szczegółowych sformułowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego: zasady przyzwoitej legislacji, zasady określoności przepisów, czy zasady zaufania jednostki do państwa i stanowionego przezeń prawa.

W tym miejscu warto ponownie przywołać pogląd wyrażony w doktrynie oraz orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego: "rolą referendum jest [...] rozstrzygnięcie o kierunku decyzji państwowych, ale nie zastępowanie organów w podejmowaniu decyzji konkretnych"<sup>42</sup>. Konsekwencją osiągnięcia odpowiedniej frekwencji w referendum nie jest "wiążące rozstrzygnięcie", ale "rozstrzygający wynik" referendum<sup>43</sup>. Suweren udzielając odpowiedzi na pytanie referendalne nakłada na organy władzy publicznej obowiązek urzeczywistnienia jego woli. Sposób sformułowania pytania oraz wariantów udzielanych odpowiedzi musi umożliwiać organom władzy publicznej ustalenie treści tej woli.

Ad 3)

W zgodnej opinii przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego Senat posiada szeroką autonomię w zakresie decydowania o wyrażeniu zgody na zarządzenie referendum przez Prezydenta, a więc podejmuje ją nie tylko w oparciu o kryteria formalne<sup>44</sup> wprost wskazane w Konstytucji i ustawach, ale także o inne kryteria zarówno formalne – np. dotyczące prawidłowego sformułowania pytania, czy zgodności przedmiotu referendum z obowiązującym prawem, jak i materialne – dotyczące skutków decyzji podjętej w referendum dla państwa i obywateli. Nie ma podstaw, aby wykluczyć prawo do odmowy przez Senat

---

<sup>41</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 2. posiedzenia Zgromadzenia Narodowego 21 VI 1996 r., cz. II, Warszawa 1996, s. 24, (za:) M. Jabłoński, *Ogólna charakterystyka instytucji referendum ogólnokrajowego po uchwaleniu nowej Konstytucji RP*, "Acta Universitatis Wratislaviensis No 2142", "Przegląd Prawa i Administracji", 1999, t. XLII, s. 146-147.

<sup>42</sup> L. Garlicki, *Art. 125...*, s. 6-7.

<sup>43</sup> Wyrok z 27 maja 2003 r., sygn. K 11/03, pkt 11.10.

<sup>44</sup> Zob. A. Szmyt *Zgoda Senatu na referendum zarządzane przez Prezydenta*, (w:) *Studia nad prawem konstytucyjnym*, red. J. Trzciniński, B. Banaszak (Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo, tom 257), Wrocław 1997, s. 251-2; L. Garlicki, *Art. 125...* (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 9.

zgody wyłącznie z powodów politycznych. Prezydent jest więc w tej kwestii w pełni zależny od woli Senatu. O ile jednak wady natury formalnej i materialnej powinny decydować o bezwzględnej odmowie wyrażenia zgody przez Senat, o tyle powody polityczne zależą już wyłącznie od uznania senackiej większości. Senat nie może udzielić zgody częściowej, np. z wyłączeniem któregoś z pytań ani modyfikować ich treści<sup>45</sup>. Określona w ustawie oraz w Regulaminie Senatu "uchwała w sprawie wyrażenia zgody" może mieć charakter pozytywny (zgoda) lub negatywny (brak zgody) odnoszący się *in extenso* do projektu zarządzenia. Oznacza to, tytułem przykładu, że aby uznać, że referendum spełnia przesłankę formalną określoną w art. 125 ust. 1 Konstytucji, a więc "dotyczy sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa", każde z pytań musi dotyczyć takiej "sprawy" lub "spraw". W przeciwnym wypadku, jeśli chociażby jedno z pytań nie spełniało wymogów konstytucyjnych lub ustawowych – Senat nie powinien wyrazić zgody na zarządzenie takiego referendum przez Prezydenta.

Na istotny aspekt granic uznaniowości Senatu przy podejmowaniu decyzji w przedmiocie wyrażenia zgody na zarządzenie przez Prezydenta referendum ogólnokrajowego zwrócił uwagę W. Kraluk, odwołując się do systematyki Konstytucji: "[...] należy zauważyć, że treść art. 62 ust. 1 Konstytucji z 1997 r. przenosi problematykę referendum [...] na grunt praw obywatelskich, co skłania do spojrzenia na tę instytucję przez pryzmat koncepcji pozycji jednostki w państwie. [...] Przyjmując treść art. 62 ust. 1 ustawodawca konstytucyjny miał na uwadze w tym momencie nie tyle realizację art. 4 Konstytucji, wprowadzającego zasadę demokracji bezpośredniej, co właśnie przyjęcie aktywnego statusu jednostki w ustawie zasadniczej"<sup>46</sup>. Senat podejmując decyzję powinien brać pod uwagę fakt, że prawo udziału w referendum jest jednym z konstytucyjnych praw obywatelskich. Jego negatywną decyzję można więc uznać za ograniczenie prawa przysługującego obywatelowi. Senat ma do tego prawo, ale powinien korzystać z niego ze świadomością jego konsekwencji.

Zgoda Senatu musi być udzielona wyraźnie, w formie uchwały podjętej odpowiednią większością głosów i przy spełnieniu wymogów dotyczących quorum. Brzmienie art. 125 ust. 2 Konstytucji nie pozostawia co do tego wątpliwości. W konsekwencji zdanie odmienne, że bezskuteczny upływ terminu 14 dni oznacza milczącą zgodę Senatu na zarządzenie przez

---

<sup>45</sup> M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001, s. 83.

<sup>46</sup> W. Kraluk, *O rozumieniu i regulacji normatywnej demokracji bezpośredniej w nowej konstytucji*, "Gdańskie Studia Prawnicze" 1998, t. III, s. 26.

Prezydenta referendum<sup>47</sup> należy uznać za bezpodstawne, a wobec tego milczenie Senatu – za brak wymaganej zgody uniemożliwiającej zarządzenie referendum przez Prezydenta. Termin 14-dniowy nie ma charakteru zawitego, bowiem nie został ustanowiony w konstytucji, a jedynie w ustawie. Senat mógłby więc udzielić zgody po upływie wspomnianego terminu<sup>48</sup>. Brak wyraźnej zgody Senatu, również po upływie terminu należy uznać za niewypełnienie obligatoryjnej przesłanki umożliwiającej przeprowadzenie referendum. Dopóki Senat nie wypowie się wyraźnie w tej sprawie – Prezydent nie może zarządzić referendum.

## **Analiza szczegółowa – projekt zarządzenia Prezydenta (druk senacki nr 1054)**

### **Część wspólna**

Na wstępie uzasadnienia do projektu postanowienia Prezydenta o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum zaznaczono, że referendum krajowe może być przeprowadzone w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa. Sprawy będące przedmiotem sformułowanych pytań referendalnych określono w uzasadnieniu jako mające "istotne" lub "fundamentalne" znaczenie dla państwa. Wyrazy "istotny" i "fundamentalny" można w tym wypadku uznać za bliskoznaczne dla wyrazu "szczególne". Mamy więc do czynienia z ogólnym stwierdzeniem, że inicjator referendum uważa jego materię za spełniającą przesłankę wymienioną w art. 125 ust. 1 Konstytucji.

Argumentem świadczącym za powyższą tezę w przypadku wszystkich trzech pytań referendalnych jest zdaniem Prezydenta 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 podpisało się ponad 5 mln obywateli".

Prezydent wyraził ponadto przekonanie, że "powinno się zrealizować wolę obywateli będących Suwerenem i umożliwić im realizację ich uprawnień zagwarantowanych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Referendum, będące podstawowym instrumentem demokracji bezpośredniej, jest bowiem najpełniejszą formą udziału obywateli w procesie podejmowania decyzji"<sup>49</sup>.

Oba argumenty można uznać za nawiązanie do przywołanych wyżej twierdzeń zawartych w literaturze przedmiotu i orzecznictwie. Sprawa o szczególnym znaczeniu dla

---

<sup>47</sup> Tak: A. Dubicka, *Uwagi o ustawie z dnia 14 marca 2003 roku o referendum ogólnokrajowym w świetle prac nad jej projektem*, "Przegląd Prawa i Administracji", 2003, tom LXIII, s. 77; M. Jabłoński, *Rola Senatu...*, s. 155.

<sup>48</sup> Tak: L. Garlicki, *Art. 125...*, s. 9.

<sup>49</sup> Uzasadnienie do Projektu postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum, Senat Rzeczypospolitej Polskiej VIII Kadencja, druk nr 1054, s. 1.

państwa to w opinii Trybunału Konstytucyjnego jednostkowa, ważna sprawa, o ogólnokrajowym znaczeniu, która jest przedmiotem uprzedniego zainteresowania obywateli (społeczeństwa)<sup>50</sup>. Prawo do udziału w referendum jest natomiast jednym z praw obywatela wyrażonym w art. 62 umieszczonym w rozdziale II Konstytucji (Prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela).

Odnosząc się do faktu powołania się przez Prezydenta na odrzucone uprzednio przez Sejm wnioski grup obywateli w sprawie przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w podobnych do obecnych sprawach, należy rozróżnić i oddzielić trzy kwestie: uprawnienie obywateli do złożenia wniosku o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego, minimalne poparcie (ilość podpisów) wymagane dla zainicjowania przez obywateli postępowania w sprawie zarządzenia referendum ogólnokrajowego (500.000 podpisów) oraz inne przesłanki formalne, których spełnienie jest wymagane dla zarządzenia referendum, przede wszystkim wymóg, aby sprawa poddana pod referendum miała "szczególne znaczenie dla państwa". Po pierwsze – zgodnie z Uref, referendum na wniosek obywateli może zarządzić wyłącznie Sejm. Prezydent zarządza referendum wyłącznie z własnej inicjatywy (vide art. 61 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Uref). Nie oznacza to niemożności zarządzenia przez Prezydenta referendum w tej samej sprawie, w której poprzednio wniosek zgłosili obywatele i wniosek ten został odrzucony przez Sejm. W przypadku referendum zarządzanego przez Prezydenta, zgodę na jego zarządzenie wyraża Senat. Sejm w ogóle nie bierze udziału w tej procedurze. Odmowa zarządzenia referendum udzielona przez Sejm, nie nakłada na Senat obowiązku udzielenia odmowy w przypadku zarządzenia przez Prezydenta referendum z takimi samymi lub podobnymi pytaniami. Każda z izb parlamentu posiada autonomię oznaczającą m. in. niezależność w podejmowaniu decyzji<sup>51</sup>. Należy zwrócić uwagę na fakt, że treść (sposób sformułowania) pytań referendalnych sformułowanych w opiniowanym projekcie zarządzenia dotyczy tej samej tematyki co wnioski obywatelskie, ale nie jest identyczna z pytaniami zaproponowanymi przez wnioskodawców inicjatyw obywatelskich<sup>52</sup> – każdy z wniosków

---

<sup>50</sup> Wyrok z 27 maja 2003 r., sygn. K 11/03, pkt 2.2.

<sup>51</sup> Zob. P. Winczorek, *Komentarz...*, s. 249

<sup>52</sup> Przykładowo – obywatelska inicjatywa dotycząca referendum w sprawie zniesienia obowiązku szkolnego sześciolatków, dotyczyła także innych zagadnień, m.in. programu nauczania w liceum ogólnokształcącym czy przywrócenia systemu opartego na 8-letniej szkole podstawowej i 4-letnim liceum (zob. Obywatelski wniosek o poddanie pod referendum ogólnokrajowe sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa i obywateli dotyczącej systemu edukacji "Ratuj maluchy i starsze dzieci też", druk sejmowy nr 1635 z 30 lipca 2013 r., Sejm VII kadencji). Jak wynika z relacji medialnych, na decyzję negatywną Sejmu w sprawie zarządzenia referendum wpłynęły znacząco wątpliwości dotyczące innych pytań, nie dotyczących obowiązku szkolnego 6-latków (por. E. Olczyk, *Mobilizacja w sprawie sześciolatków*, "Rzeczpospolita", 8.11.2013).

obywatelskich zawierał więcej niż jedno pytanie na dany temat, część z nich została inaczej sformułowana<sup>53</sup>.

Fakt odwołania się przez Prezydenta do wniosku obywateli nie powoduje, że mamy do czynienia z referendum z inicjatywy obywateli w rozumieniu ustawy o referendum ogólnokrajowym. Jest to nadal referendum z inicjatywy Prezydenta.

Fakt, że taka sama lub podobna kwestia stanowiła przedmiot zainteresowania społecznego przejawiający się w zgłoszeniu wniosku o przeprowadzenie referendum i w poparciu go odpowiednią liczbą podpisów może stanowić jeden z argumentów na korzyść "szczególnego znaczenia danej sprawy". Warto w tym miejscu zaznaczyć, że zebranie odpowiedniej liczby podpisów popierających wniosek obywatelski nie jest łatwe. Niemożność spełnienia tego wymogu sprawia, że większość obywatelskich inicjatyw ustawodawczych kończy się fiaskiem już przed złożeniem projektu do Sejmu z powodu niezbrania wymaganej liczby 100.000 podpisów. W takich realiach uzyskanie 500.000, a tym bardziej 2.000.000 podpisów może świadczyć o szerokim zainteresowaniu społecznym i szczególnym znaczeniu danej sprawy. Kwestia ta nie jest jednak ściśle związana, czy uzależniona od określonej liczby zebranych podpisów. Ustawodawca nie określił dolnego limitu podpisów, które oznaczają, że sprawa nabiera "szczególnego znaczenia" lub referendum należy zarządzić. Podobnie, nie jest uprawniona teza, że spełnienie przesłanki 500.000 podpisów pod obywatelską inicjatywą referendalną oznacza *per se*, że sprawa, której dotyczy pytanie (pytania) referendalne posiada szczególne znaczenie. Organ podejmujący decyzję w sprawie zarządzenia referendum nie powinien w omawianej kwestii kierować się automatyzmem. Skala poparcia dla obywatelskiego wniosku o przeprowadzenie referendum, szczególnie jeżeli znacząco przekracza minimalny limit, może stanowić jedno z kryteriów oceny "szczególnego znaczenia sprawy dla państwa".

---

<sup>53</sup> "Czy jesteś za zniesieniem obowiązku szkolnego sześciolatków?" (Obywatelski wniosek o poddanie pod referendum ogólnokrajowe sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa i obywateli dotyczącej systemu edukacji "Ratuj maluchy i starsze dzieci też", druk sejmowy nr 1635 z 30 lipca 2013 r., Sejm VII kadencji), "Czy jesteś za utrzymaniem dotychczasowego systemu funkcjonowania Państwowego Gospodarstwa Leśnego "Lasy Państwowe", określonego w ustawie z dn. 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. 2011 nr 12 poz. 59, ostatnia zmiana Dz. U. 2013 nr 628, poz. 1247), co zabezpiecza dotychczasową rolę tego podmiotu w wypełnianiu potrzeb narodowych?" (Obywatelski wniosek o poddanie pod referendum ogólnokrajowe sprawy przyszłości Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe i Polskiej Ziemi, druk nr 2512 z 9.05.2014 r., Sejm VII kadencji), "Czy jest Pani/Pan za utrzymaniem dotychczasowego wieku emerytalnego wynoszącego 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn?" (Obywatelski wniosek o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego w sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa i obywateli dotyczącej powszechnego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, druk nr 254 z 15.02.2012 r., Sejm VII kadencji).



## **Poszczególne pytania**

Pytanie nr 1 – "Czy jest Pani/Pan za obniżeniem wieku emerytalnego i powiązaniem uprawnień emerytalnych ze stażem pracy?".

### **Argumenty Prezydenta RP zawarte w uzasadnieniu projektu postanowienia o zarządzeniu referendum<sup>54</sup>**

Poza wspomnianym już ogólnym, wstępnym stwierdzeniem, że wszystkie pytania referendalne dotyczą spraw o fundamentalnym, istotnym znaczeniu dla państwa, Prezydent dodatkowo zaznaczył, że "podwyższenie wieku emerytalnego doprowadziło do zmian w życiu wszystkich pracujących obywateli i ich rodzin, a także przyszłych pokoleń". Przypomniał także, że "wniosek o zarządzenie referendum dotyczącego przywrócenia poprzedniego wieku uprawniającego do przechodzenia na emeryturę poparło ponad 2 mln Polaków", oraz, że "zasady nabywania uprawnień emerytalnych są [...] jedną z zasadniczych kwestii społecznych, mającą szczególne znaczenie dla ogółu obywateli". Za wskazanie dodatkowego powodu uznania sprawy obniżenia wieku emerytalnego za mającą szczególny charakter dla państwa można uznać uwagę, że: "obniżenie wieku emerytalnego może wywołać również pozytywny skutek w stosunku do osób młodych, wchodzących dopiero na rynek pracy"<sup>55</sup>.

W dalszej części uzasadnienia dotyczącego pierwszego pytania zaprezentowano aktualny stan prawny w omawianym obszarze, wraz z argumentami za i przeciw jego ustanowieniu w 2012 r. ze wskazaniem oczekiwanych, pozytywnych konsekwencji udzielenia odpowiedzi pozytywnej w warunkach wiążącego wyniku referendum.

### **Analiza zgodności:**

1. Pytanie referendalne dotyczy kwestii, która nie jest uregulowana w Konstytucji, ale należy do materii ustawowej. Udzielenie odpowiedzi pozytywnej w warunkach wiążącego wyniku referendum nie będzie oznaczało konieczności dokonania zmian w ustawie zasadniczej.
2. Konstytucyjność obowiązujących regulacji dotyczących wieku emerytalnego była przedmiotem kontroli przez Trybunał Konstytucyjny w dwóch sprawach, w których Trybunał analizował przede wszystkim kwestie podwyższenia wieku emerytalnego<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> Uzasadnienie do Projektu..., s. 1-2.

<sup>55</sup> Uzasadnienie do Projektu..., s. 6.

<sup>56</sup> Wyrok TK z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. akt K 63/07.

oraz zróżnicowania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn<sup>57</sup>, w tym: fakt i sposób wprowadzenia wspomnianych zmian. Obie kwestie stanowiły ponadto przedmiot tzw. postanowienia sygnalizacyjnego Trybunału Konstytucyjnego skierowane do Sejmu i Senatu, w którym Trybunał rekomendował podjęcie prac zarówno nad sukcesywnym podwyższeniem wieku emerytalnego jak i nad stopniowym wyrównywaniem wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Trybunał zawarł w postanowieniu sugestię, że zmiany powinny "uwzględniać odpowiednie kryteria demograficzne, ekonomiczne i społeczne", a "specyfika wskazanej reformy wymaga rozłożenia procesu zrównywania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn na wiele lat, a przede wszystkim podjęcia decyzji przez ustawodawcę na długo przed rozpoczęciem samego procesu podwyższania tego wieku. Takie działanie pozwoli osobom ubezpieczonym na racjonalne dostosowanie się do nowych warunków przechodzenia na emeryturę"<sup>58</sup>. W wypowiedziach Trybunału zawarto jedynie sugestię o zasadności przystąpienia do procesu podwyższania wieku emerytalnego. Trybunał zastrzegł przy tym, że "Wskazanie [...] konkretnego kierunku legislacyjnego w tej sferze nie mieści się w zakresie jego kompetencji i stanowi wypowiedź Trybunału co do pożądanego, w jego ocenie, kierunku zmian ustawodawczych w dziedzinie zabezpieczenia społecznego – sfery zastrzeżonej dla ustawodawcy". Ponadto Trybunał "nie jest [...] powołany do udzielania pozytywnych wskazówek dla ustawodawcy co do kształtu przyszłych rozwiązań prawnych".

3. Pytanie referendalne zostało sformułowane w sposób ogólny, nie wskazując ani konkretnego, proponowanego wieku emerytalnego, ani sposobu, w jaki jego uzyskanie miałyby zostać powiązane ze stażem pracy. Pytania mają więc częściowo charakter kierunkowy (zmiana ma zmierzać w kierunku obniżenia wieku uprawniającego do nabycia uprawnień emerytalnych), częściowo innowacyjny (powiązanie uprawnień emerytalnych ze stażem pracy). Jak wynika z uzasadnienia do postanowienia Prezydenta: "pozytywne odpowiedzi na zadane pytania referendalne skutkować będą wprowadzeniem odpowiednich zmian legislacyjnych"<sup>59</sup>. Ogólny i kierunkowy charakter pytania sprawia, że w przypadku przewagi odpowiedzi pozytywnych realizacja i konkretyzacja woli suwerena należeć będzie do ustawodawcy. W ten sposób uszanowano konstytucyjną zasadę względnej swobody ustawodawcy

---

<sup>57</sup> Wyrok TK z dnia 7 maja 2014 r., sygn. akt K 43/12.

<sup>58</sup> Postanowienie TK z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. akt S 2/10.

<sup>59</sup> Uzasadnienie do Projektu..., s. 6.

wynikającą m. in. z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) oraz podziału władzy (art. 10 Konstytucji). Zasada ta, będąca wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego przewiduje m. in., że "ustawodawca posiada znaczną swobodę w kształtowaniu obowiązującego prawa. Nie jest ona jednak nieograniczona. Jej granice wyznaczają normy konstytucyjne". W opinii Trybunału: "do kompetencji ustawodawcy należy stanowienie prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym oraz przyjmowanie takich rozwiązań prawnych, które jego zdaniem będą najlepiej służyły realizacji tych celów"<sup>60</sup>. Ponadto: "stanowienie prawa, a więc także wybór najwłaściwszych wariantów legislacyjnych, [...] pozostaje [...] w ramach politycznej swobody działań parlamentu, za którą ponosi on odpowiedzialność przed elektoratem"<sup>61</sup>. Ewentualnej ocenie zgodności z Konstytucją podlegać powinny szczegółowe regulacje przyjęte przez ustawodawcę w efekcie ewentualnej, pozytywnej decyzji suwerena podjętej w referendum. Ogólność sformułowanego pytania sprawia, że dopiero realizacja woli narodu może przybrać konkretny kształt, który będzie zgodny lub niezgodny z normami Konstytucji. Ta kwestia nie zależy już od sformułowania pytania referendalnego, ani odpowiedzi suwerena. Samego faktu obniżenia wieku emerytalnego nie można uznać za niezgodny z Konstytucją. Znaczenie dla konstytucyjności ewentualnego obniżenia wieku emerytalnego będzie miał jego zakres. Może to być obniżenie o kilka miesięcy lub kilka lat, lub zmiana procesu wprowadzania zmian (np. jego wydłużenie lub czasowe zawieszenie). Pytanie referendalne o tym w ogóle nie wspomina. O zakresie ewentualnego obniżenia zadecyduje ustawodawca i to jego, konkretna decyzja może podlegać ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Analogicznie należy postrzegać problem powiązania uprawnień emerytalnych ze stażem pracy.

4. Nie budzi wątpliwości, że sprawa wieku emerytalnego ma szczególne znaczenie o charakterze gospodarczym i społecznym dla państwa.
5. W świetle poczynionych uwag i przeprowadzonej analizy należy uznać, że nie ma podstaw dla uznania, że pierwsze pytanie (przedmiot, treść, sposób sformułowania) narusza postanowienia Konstytucji.

---

<sup>60</sup> Wyrok TK z dnia 29 maja 2012 r., sygn. akt SK 17/09.

<sup>61</sup> Wyrok TK z dnia 19 lipca 2007 r., sygn. akt K 11/06.

**Pytanie nr 2** „Czy jest Pani/Pan za utrzymaniem dotychczasowego systemu funkcjonowania Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe?”.

**Argumenty Prezydenta RP zawarte w uzasadnieniu projektu postanowienia o zarządzeniu referendum**

Poza wspomnianym już ogólnym, wstępnym twierdzeniem, że wszystkie pytania referendalne (a więc również to) dotyczą spraw o fundamentalnym, istotnym znaczeniu dla państwa, a także przywołaniem faktu, że "pod wnioskiem o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego podpisało się ponad 2 miliony osób", Prezydent dodatkowo odwołał się do wybranych norm konstytucyjnych. Wśród nich do wyrażonej w art. 1 zasady dobra wspólnego wszystkich obywateli, ochrony dziedzictwa narodowego i środowiska (art. 5 Konstytucji) oraz do konstytucyjnych nakazów "zapobiegania przez władze negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska" (art. 68 ust. 4 Konstytucji) i "prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom". Można w tym zabiegu dopatrywać się chęci wzmocnienia legitymacji do wystąpienia z tą konkretną inicjatywą referendalną przez prezydenta jako organu czuwającego nad przestrzeganiem konstytucji (art. 126 ust. 2 Konstytucji).

W uzasadnieniu zawarto także charakterystykę obecnego funkcjonowania Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe jako podstawy do decydowania przez obywateli o jego ewentualnym utrzymaniu lub zmianie. Charakterystyka ta jest jednoznacznie pozytywna<sup>62</sup>.

Również do tego pytania odnosi się stwierdzenie zawarte w uzasadnieniu, że "pozytywne odpowiedzi na zadane pytania referendalne skutkować będą wprowadzeniem odpowiednich zmian legislacyjnych"<sup>63</sup>.

## **ANALIZA ZGODNOŚCI**

1. W strukturze własnościowej lasów w Polsce dominują lasy publiczne. Zgodnie z raportem za rok 2014 lasy państwowe stanowią 81,0% ogółu lasów, w tym lasy pozostające w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe – 77,1%. Według danych GUS łączna powierzchnia lasów w Polsce wynosi 9197,9 ha,

---

<sup>62</sup> Uzasadnienie do Projektu..., s. 3-4.

<sup>63</sup> Uzasadnienie do Projektu..., s. 6.

co stanowi blisko 30% powierzchni kraju<sup>64</sup>. W tym kontekście, sposób funkcjonowania Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe – podmiotu zarządzającego lasami państwowymi – można uznać za sprawę o szczególnym znaczeniu dla państwa.

2. Pytanie referendalne dotyczy kwestii, która nie jest wprost uregulowana w Konstytucji, ale należy do materii ustawowej. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. Nr 101, poz. 444, ze zm.): "Lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa zarządza Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe". Ustawa określa zasady funkcjonowania Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (dalej PGLLP) – państwowej jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej i nie będącej przedsiębiorstwem.
3. Ewentualna zmiana systemu funkcjonowania PGLLP wymagałaby wprowadzenia odpowiednich zmian legislacyjnych, przede wszystkich w przywołanej ustawie o lasach. Sformułowanie "system funkcjonowania" można jednak rozumieć szerzej. Ustawodawca nie posłużył się nim w ustawie. Uprawnione jest więc postrzeganie problemu "systemu funkcjonowania" PGLLP w sposób szerszy. Ewentualne zmiany tego systemu mogłyby obejmować nie tylko zmiany w ustawie o lasach, ale objąć również dokonanie zmian w rozporządzeniach wykonawczych (np. wydanego na podstawie art. 59 ustawy o lasach rozporządzenia Rady Ministrów określającego szczegółowe zasady gospodarki finansowej w lasach państwowych), czy dotyczyć sposobu wykonywania nadzoru nad lasami państwowymi przez ministra właściwego do spraw środowiska (art. 4 ust. 4 ustawy).
4. Analizowane pytanie zostało sformułowane w sposób ogólny, nie proponując konkretnego rozwiązania alternatywnego wobec obecnego kształtu "systemu funkcjonowania" PGLLP. Analiza treści uzasadnienia do postanowienia o zarządzeniu referendum ogólnokrajowego prowadzi do konkluzji, że intencją Prezydenta jest utrzymanie dotychczasowego systemu funkcjonowania PGLLP. Istotne znaczenie ma zawarta w uzasadnieniu informacja o tym, że "pozytywne odpowiedzi na zadane pytania referendalne skutkować będą wprowadzeniem odpowiednich zmian legislacyjnych"<sup>65</sup>. Rekonstruując sens pytania zgodny z intencją jego autora należałoby uznać, że udzielenie pozytywnej odpowiedzi ma być poparciem dla

---

<sup>64</sup> A. Wasiak, *Raport o stanie lasów w Polsce 2014*, Warszawa 2015, s. 8, 11. [http://bip.lasy.gov.pl/pl/bip/px\\_~raport\\_o\\_stanie\\_lasow\\_w\\_polsce\\_2014.pdf?page\\_opener=http%3A%2F%2Fbip.lasy.gov.pl%2Fpl%2Fbip%2Fraporty\\_i\\_prognozy](http://bip.lasy.gov.pl/pl/bip/px_~raport_o_stanie_lasow_w_polsce_2014.pdf?page_opener=http%3A%2F%2Fbip.lasy.gov.pl%2Fpl%2Fbip%2Fraporty_i_prognozy), dostęp: 30.08.2015.

<sup>65</sup> Uzasadnienie do Projektu..., s. 6.

wdrożenia stosownych działań i środków – głównie o charakterze legislacyjnym – zmierzających do utrzymania (wzmocnienia) dotychczasowego systemu funkcjonowania PGLLP. Odpowiedź negatywną należy wówczas rozumieć jako brak poparcia dla wdrożenia takich działań, a więc zgodę na pozostawienie systemowego *status quo* – nie wdrażanie żadnych dodatkowych środków utrzymujących (czyli zabezpieczających) stan obecny.

Uwzględnienie przy ustalaniu treści pytania informacji zawartej w uzasadnieniu postanowienia prowadzi do istotnej modyfikacji tej treści. Aby było ono w pełni zgodne z zakładaną wyżej intencją Prezydenta nie pozostawiając pola do interpretacji, powinno brzmieć: "Czy jest Pani/Pan za utrzymaniem dotychczasowego systemu funkcjonowania Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe poprzez wprowadzenie odpowiednich zmian legislacyjnych?". Bez wskazanego (lub podobnego) uzupełnienia sens pytania należy interpretować w sposób dosłowny, a zatem – jak się wydaje – odmienny (odwrotny) od wskazanego w uzasadnieniu. Odpowiedź pozytywna na tak (dosłownie) rozumiane pytanie będzie oznaczała wolę zachowania *status quo*, bez (konieczności) podejmowania żadnych dodatkowych działań. Odpowiedź negatywną należy rozumieć jako wyraz woli wprowadzenia zmian w systemie funkcjonowania PGLLP. Pytanie nie precyzuje o jakie zmiany chodzi. Należy jednak uznać, że nie mogą to być jakiegokolwiek zmiany, ale tylko takie które prowadzą do zmiany całego systemu funkcjonowania PGLLP, a więc mają charakter kompleksowy. Pytanie drugie odznacza się znacznym poziomem ogólności, największym spośród trzech pytań. Nie wpływa to jednak na ocenę jego zgodności z prawem (w tym Konstytucją i ustawą o referendum ogólnokrajowym). Pomimo zgłoszonych zastrzeżeń – pytanie jest kierunkowe (dotyczy utrzymania lub zmiany systemu funkcjonowania PGLLP), nie wprowadza w błąd co do jego treści, ani treści udzielonej odpowiedzi, nie sugeruje też odpowiedzi<sup>66</sup>.

Uważna lektura treści uzasadnienia postanowienia Prezydenta mogłaby prowadzić do zmiany sposobu rozumienia przez obywatela treści omawianego pytania i wpłynąć na wybór odpowiedzi. Należy jednak zaznaczyć, że za obowiązującą uznaje się zawsze literalną treść pytania referendalnego określoną w części normatywnej postanowienia,

---

<sup>66</sup> Próbę taką można dostrzec w przypadku pytania proponowanego w odrzuconym przez Sejm wniosku obywatelskim. Pytanie o treści: "Czy jesteś za utrzymaniem dotychczasowego systemu funkcjonowania Państwowego Gospodarstwa Leśnego "Lasy Państwowe" [...] co zabezpiecza dotychczasową rolę tego podmiotu w wypełnianiu potrzeb narodowych?" można uznać za zawierające sugestię, że odpowiedź negatywna może skutkować pogorszeniem spełniania potrzeb narodowych.

a nie w jego uzasadnieniu. Opisana rozbieżność – faktyczna lub pozorna – nie wpływa na ocenę zgodności formy i treści pytania z obowiązującym prawem (konstytucją i ustawą). Na marginesie należy dodać, że można oczekiwać, iż ewentualna konfuzja dotycząca rozbieżności pomiędzy treścią pytania, a intencjami autora będzie dotyczyła jedynie nielicznej grupy obywateli, którzy zapoznają się z treścią prezydenckiego uzasadnienia.

5. W świetle poczynionych uwag i przeprowadzonej analizy należy stwierdzić, że nie ma podstaw dla uznania, że drugie pytanie (przedmiot, treść, sposób sformułowania) narusza postanowienia Konstytucji.

**Pytanie nr 3** – „Czy jest Pani/Pan za zniesieniem powszechnego ustawowego obowiązku szkolnego od siódmego roku życia?”

#### **Argumenty Prezydenta RP zawarte w uzasadnieniu projektu postanowienia**

Obniżenie wieku rozpoczęcia obowiązku szkolnego do lat sześciu, dokonane ustawą z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 458 ze zm.) zostało określone w uzasadnieniu jako "sprawa o szczególnym znaczeniu dla systemu oświaty". Zdaniem Prezydenta "względ na kontrowersje, jakie wywołały w społeczeństwie wprowadzone rozwiązania, uzasadnia tezę, że powinny one w większym stopniu uwzględniać wolę rodziców w zakresie edukacji swoich dzieci". W uzasadnieniu zwrócono uwagę na fakt, że nie uwzględniono dostatecznie głosów rodziców i nauczycieli dotyczących faktu, że reformy objęły dzieci małe, szkoły nie były dostatecznie przygotowane do nowych rozwiązań pod względem organizacyjnym i finansowym, a także z powodu niedostosowania podstawy programowej i braku odpowiedniej kadry nauczycielskiej. Obniżenie wieku szkolnego "zostało ocenione przez obywateli jako rozwiązanie przedwczesne, zmniejszające stabilność systemu edukacji w kraju, a przede wszystkim nieuwzględniające w dostatecznym stopniu prawa rodziców do opieki i wychowania swoich dzieci". W uzasadnieniu podkreślono, że "milion osób, które podpisały się pod obywatelską inicjatywą przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego stoi na stanowisku, że zmiany w systemie edukacji [...] spowodują skutki, które najmłodszy obywatele będą odczuwali przez całe życie", a "zmiany w systemie oświaty powinny być wprowadzone z poszanowaniem środowisk związanych ze szkołą – nauczycieli, specjalistów, a zwłaszcza rodziców". W uzasadnieniu stwierdzono również, że "opór społeczny przed wprowadzonymi zmianami nie maleje" i "w dalszym ciągu zgłaszany jest postulat przywrócenia poprzednio obowiązujących zasad regulujących obowiązek szkolny".

## **Analiza zgodności**

1. Pytanie referendalne dotyczy kwestii, która nie jest wprost uregulowana w Konstytucji, ale należy do materii ustawowej. To sprawia, że ewentualna realizacja woli suwerena wymagająca dokonania zmian w prawie nie obejmowałaby zmian Konstytucji (co stanowiłoby podstawę uznania pytania za niedopuszczalne na gruncie obowiązującego prawa), a jedynie zmiany w ustawodawstwie, względnie – w aktach podustawowych.
2. Podstawowy problem związany z oceną analizowanego pytania pod względem jego zgodności z Konstytucją dotyczy przesłanki zawartej w art. 125 ust. 1 ustawy zasadniczej. Czy kwestia wieku szkolnego ma charakter "sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa"? W mediach pojawiły się wątpliwości na ten temat zgłaszane również przez konstytucjonalistów<sup>67</sup>. Odwołując się do wyników przeprowadzonej wyżej analizy dogmatyczno-prawnej oraz części wspólnej analizy szczegółowej należy stwierdzić, że ustawodawca nie określił listy tematów, kryteriów oceny, ani innych szczegółowych przesłanek, których spełnienie pozwalałoby na uznanie określonej sprawy jako mającej "szczególne znaczenie dla państwa". Decyzja ta należy zawsze do organów decydujących o zarządzeniu referendum. O ile nie można mówić o automatyzmie przy decydowaniu w sprawie zarządzenia referendum i sam fakt zebrania wystarczającej ilości podpisów pod stosownym wnioskiem nie przesądza o uznaniu sprawy za mającą "szczególne znaczenie dla państwa", o tyle fakt ten, szczególnie, że doszło do złożenia w danej sprawie wniosku o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego, a zebrana liczba podpisów przewyższa parokrotnie wymagany limit – nie może zostać zlekceważony. Świadczy on o ogólnokrajowym znaczeniu danej sprawy oraz o tym, że była przedmiotem uprzedniego zainteresowania obywateli (społeczeństwa). Charakterystyka ta jest zbieżna z opinią Trybunału Konstytucyjnego na temat ważnych spraw mogących być przedmiotem referendum<sup>68</sup>.

Fakt poparcia przez grupę ponad miliona obywateli wniosku o zarządzenie referendum m. in. w sprawie wieku szkolnego dzieci nie jest jedynym powodem uznania tej kwestii za mającą szczególne znaczenie dla państwa. Sprawę związaną ściśle z rodzicielstwem oraz edukacją szkolną na poziomie podstawowym (a więc

---

<sup>67</sup> Zob. *Balicki: dochodzi do dezawuacji referendum jako ważnej instytucji*, Polska Agencja Prasowa, 20.08.2015.

<sup>68</sup> Wyrok z 27 maja 2003 r., sygn. K 11/03, pkt 2.2.



powszechnym i obowiązkowym, dotyczącym ogółu dzieci) można uznać za ważną dla państwa. Wśród zagadnień związanych z funkcjonowaniem państwa, na które wpływa decyzja o wieku szkolnym wymienia się również problem rynku pracy i systemu emerytalnego. Decyzja o wieku rozpoczęcia edukacji szkolnej wpływa na moment jej zakończenia i wejścia kolejnych pokoleń na rynek pracy w charakterze pracowników i płatników zasilających system ubezpieczeń społecznych. Zmiana (podwyższenie lub obniżenie) wieku szkolnego miało i może mieć wpływ na sytuację dużej grupy zawodowej nauczycieli, trudną z powodu zjawiska niżu demograficznego<sup>69</sup>. Wszystkie te fakty przemawiają za uznaniem sprawy wieku szkolnego za mającą szczególne znaczenie dla państwa.

3. W świetle poczynionych uwag i przeprowadzonej analizy należy stwierdzić, że nie ma podstaw do uznania, że pytanie trzecie (przedmiot, treść, sposób sformułowania) narusza postanowienia Konstytucji.

## **Konkluzje**

Przytoczone fakty oraz argumenty poparte zarówno wykładnią obowiązujących przepisów, jak i tezami z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz opiniami przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego prowadzą do następujących konkluzji:

1. Żadne z pytań referendalnych nie dotyczy kwestii regulowanych wprost w Konstytucji. Oznacza to, że realizacja woli suwerena wyrażonej w referendum (jeżeli wynik referendum będzie wiążący) nie będzie wymagała dokonania zmiany ustawy zasadniczej. Byłaby to okoliczność decydująca o niezgodności materii pytań referendalnych z konstytucją (był to najpoważniejszy zarzut pod adresem jednego z pytań referendum zarządzanego przez Prezydenta Bronisława Komorowskiego na dzień 6 września br.). Jednocześnie wszystkie pytania referendalne dotyczą spraw o szczególnym znaczeniu dla państwa. Na tej podstawie można stwierdzić, że w warstwie ogólnej – materia pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta o zarządzeniu referendum (druk senacki nr 1054) jest zgodna z Konstytucją, w szczególności spełnia przesłankę z art. 125.

---

<sup>69</sup> Zob. J. Niedbał, *Kto zyska na wysłaniu sześciolatek do szkoły?*, Bankier.pl 26.11.2013, <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Kto-zyska-na-wyslaniu-szesciolatek-do-szkoly-2997904.html>, dostęp: 30.08.2015.

2. Pytania referendalne zostały sformułowane w sposób, który nie wprowadza w błąd, ani nie uniemożliwia ustalenia przez obywatela treści pytania oraz ogólnych konsekwencji udzielonej odpowiedzi. Pytania pierwsze oraz drugie mają charakter ogólny i kierunkowy, pytanie trzecie jest najbardziej konkretne przy zachowaniu koniecznej ogólności. Sprawia to, że ustawodawcy pozostawiono dostateczną swobodę regulacyjną w kwestii realizacji woli suwerena – o ile wynik referendum będzie wiążący. Odpowiedź pozytywna lub negatywna na poszczególne pytania nie będzie obligowała organów władzy publicznej do podejmowania decyzji niezgodnych z konstytucją.
3. Pomimo wykazanej zgodności materii pytań referendalnych z Konstytucją, ostateczna decyzja w sprawie wyrażenia zgody na zarządzenie przez Prezydenta referendum ogólnokrajowego z pytaniami o treści sformułowanej w projekcie – należy do Senatu. Druga izba parlamentu posiada w tej sprawie autonomiczne prawo do podjęcia decyzji – pozytywnej lub negatywnej. Wobec niewskazania przez ustrojodawcę w art. 125 ust. 1 Konstytucji kryteriów jakimi powinien lub nie może kierować się Senat, należy stwierdzić, że mogą to być dowolne kryteria, również *stricte* polityczne. Senat nie jest związany decyzją, ani opinią Sejmu w sprawie wniosków obywatelskich o przeprowadzenie referendum w sprawach o podobnej tematyce do referendum zarządzanego obecnie przez Prezydenta.