

Lublin, 31 sierpnia 2015 r.

dr hab. Wojciech Orłowski  
prof. UMCS w Lublinie

**Zgodność z Konstytucją RP materii pytań zawartych  
w projekcie postanowienia Prezydenta RP  
o zarządzaniu ogólnokrajowego referendum  
(druk senacki nr 1054)**

**I. Istota referendum ogólnokrajowego z punktu widzenia art. 4 Konstytucji**

Wyrażenie opinii w przedmiotowej sprawie, wymaga zdefiniowania istoty referendum ogólnokrajowego oraz skutków jego zarządzania.

Przepis art. 125 Konstytucji stanowi, iż „w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa może być przeprowadzone referendum ogólnokrajowe”. Referendum takie ma prawo zarządzić Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów lub Prezydent Rzeczypospolitej za zgodą Senatu wyrażoną bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Referendum ogólnokrajowe nie ma charakteru prawodawczego. Użycie w art. 125 ust.1 pojęcia „sprawa”, oznacza zastrzeżenie na rzecz Sejmu i Senatu kompetencji do stanowienia ustaw<sup>1</sup>.

Ponadto, art. 125 ust. 3 stanowi, że „jeżeli w referendum ogólnokrajowym wzięło udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, wynik referendum jest wiążący. Referendum ogólnokrajowe, jeżeli okaże się wiążące i rozstrzygające, oznacza powstanie prawnego obowiązku wykonania jego wyniku zapadłego w referendum przez Sejm i Senat.

W analizowanej sprawie istotne znaczenie ma treść art. 4 Konstytucji wskazująca, iż Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. Tym samym, zarządzanie przez wskazane w konstytucji podmioty referendum, oznacza przekazanie

---

<sup>1</sup> M. Jagielski, *Przedmiot referendum ogólnokrajowego*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 472-473. Postanowienia te rozwija art. 67 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym. Regulacja ta wyłącza możliwość poddania pod głosowanie referendalne „sprawy” tożsamej z projektem, uchwaloną czy już obowiązującą ustawą. Koresponduje to również ze wskazaniem, że działania decyzyjne podejmują „właściwe organy”. Tym samym referendum nie zastępuje Sejmu i Senatu w wykonywaniu ich funkcji ustrojodawczej.

Suwerenowi podjęcia decyzji w określonej sprawie. Zgodnie z utrwalonym w doktrynie poglądem suwerenność jest władzą pierwotną, trwałą, niezależną w stosunkach zewnętrznych i wewnętrznych, prawnych oraz prawnie nieograniczoną<sup>2</sup>.

Zarządzenie referendum oznacza, że Naród jako Suweren ma prawo, w świetle art. 4 ust. 1 i 2 Konstytucji, ukierunkowywać politykę państwa, wyrażać opinię w przedmiocie rządzenia państwem, jak i współdecydować z organami państwa w procesie rządzenia<sup>3</sup>. Jest on zatem źródłem władzy i pełnić może rolę arbitra w sytuacjach konfliktowych między konstytucyjnymi organami państwa, ale także w sporach między podmiotami sceny politycznej, czego wyrazem może być właśnie ukierunkowanie działalności władz publicznych wyrażone w referendum.

Tym samym, jestem zdania, że możliwe jest zarządzenie referendum ogólnokrajowego w sprawach wymagających zmian w ustawie zasadniczej, czemu dałem wyraz we wcześniejszej opinii.

## **II. Kompetencje Senatu w zakresie oceny pytań referendalnych**

Kluczowym dla oceny przez Senat propozycji Prezydenta jest wyjaśnienie znaczenia określenia „w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa”. W doktrynie przeważa pogląd, że określenie „w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa” należy odczytywać ograniczająco, tzn. jako zakaz przeprowadzania referendum w sprawach, które owego „szczególnego znaczenia” są pozbawione. Ponadto, szczególne znaczenie musi odnosić się do „Państwa”, przedmiotem referendum nie może być więc sprawa ograniczona do pewnych tylko środowisk, grup czy terytoriów, zawsze konieczny jest bezpośredni związek z interesami państwa jako pewnej całości<sup>4</sup>.

Ocena „szczególnego znaczenia” sprawy poddawanej pod referendum zależy tylko od podmiotu zarządzającego jego przeprowadzenie, czy też możliwe jest także formułowanie tej oceny przez organy zewnętrzne, w oparciu o bardziej zobiektywizowane kryteria<sup>5</sup>.

Projekt postanowienia Prezydenta przekazywany jest do Senatu, w celu uzyskania jego zgody na przeprowadzenie wskazanego w nim wniosku. Projekt postanowienia musi zawierać podstawę przeprowadzenia referendum, treść proponowanych pytań lub wariantów rozwiązania w sprawie poddanej pod referendum oraz termin jego przeprowadzenia, a także

---

<sup>2</sup> B. Banaszak, *Prawo Konstytucyjne*, s. 208.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 117.

<sup>4</sup> L. Garlicki, art. 125 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2000.

<sup>5</sup> *ibidem*.

kalendaryzacji czynności związanych z jego przeprowadzeniem.

Senat nie może ingerować w treść proponowanych przez Prezydenta pytań i jego rola ogranicza się wyłącznie do zatwierdzenia bądź nie projektu postanowienia<sup>6</sup>.

Nie dotyczy to oceny przez Senat strony formalnej przedłożenia Prezydenta. Zgodnie z procedurą obowiązującą w drugiej izbie, niezbędnym elementem projektu postanowienia o zarządzeniu referendum jest jego uzasadnienie. Zgodnie z art. 87 Regulaminu Senatu, Marszałek może 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 oraz przedstawienie oczekiwanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych rozwiązań sprawy poddanej pod referendum.

Z doniesień prasowych wynika, że 24 sierpnia Marszałek Senatu zwrócił się do Prezydenta o uzupełnienie uzasadnienia wniosku o zarządzenie referendum w zakresie skutków prawnych wynikających z ewentualnej pozytywnej odpowiedzi na pytanie dotyczące obniżenia wieku emerytalnego i powiązania uprawnień emerytalnych ze stażem pracy, skutków finansowych w przypadku ewentualnej pozytywnej odpowiedzi na pytanie dotyczące obniżenia wieku emerytalnego i powiązania uprawnień emerytalnych ze stażem pracy oraz skutków społecznych i finansowych w przypadku pozytywnej odpowiedzi na pytanie dotyczące obowiązku szkolnego sześciolatków, w zakresie odwrócenia zrealizowanych rozwiązań organizacyjnych.

Udzielenie przez Senat zgody na zarządzenie referendum stanowi formę kontroli nad zasadnością i prawną możliwością zarządzenia referendum. Dotyczy to również spełnienia wymogów regulaminowych wniosku Prezydenta.

### **III. Szczegółowa ocena pytań referendalnych zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu referendum (druk senacki nr 1054)**

Norma dotycząca możliwości zarządzenia referendum „w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa” jest spełniona, gdy pytania dotyczą zwłaszcza kwestii uregulowanych w Konstytucji. Z istoty ustawy zasadniczej wynika, że jest ona aktem prawnym określającym podstawy ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego Państwa. Zgodnie z tytułem opinii,

---

<sup>6</sup> Zob. A. Szmyt, *Zgoda Senatu na referendum zarządzane przez Prezydenta*, [w:] *Studia nad prawem konstytucyjnym*, J. Trzeciński, B. Banaszak (red.), Wrocław 1997, s. 251-252.; P. Uziębło, *Nowe regulacje prawne dotyczące referendum ogólnokrajowego w Polsce (wybrane zagadnienia)*, b.m.w. 2003, s. 7.

ocena pytań zawartych we wniosku Prezydenta dokonana zostanie z punktu widzenia obowiązujących regulacji konstytucyjnych.

W projekcie zarządzenia Prezydent wskazuje trzy pytania referendalne o następującej treści:

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?”

Prezydent chce wyznaczyć dzień referendum na niedzielę 25 października 2015 r.

W uzasadnieniu wniosku Prezydent wskazuje, że 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”.

W uzasadnieniu do wniosku o zarządzenie referendum wskazuje się ponadto, że „podwyższenie wieku emerytalnego doprowadziło do zmian w życiu wszystkich pracujących obywateli i ich rodzin, a także przyszłych pokoleń. Znamiennym jest fakt, że wniosek o zarządzenie referendum dotyczącego przywrócenia poprzedniego wieku uprawniającego do przechodzenia na emeryturę poparło ponad 2 mln Polaków”. Zasady nabywania uprawnień emerytalnych są bowiem jedną z zasadniczych kwestii społecznych, mającą szczególne znaczenie dla ogółu obywateli. W związku z powyższym, w przypadku tak istotnych zmian, jak określenie wieku uprawniającego do przejścia na emeryturę, należy umożliwić obywatelom wyrażenie opinii w tej sprawie.

Analiza przepisów Konstytucji potwierdza doniosłość wskazanego przez Prezydenta pytania referendalnego. Regulacja art. 67 ust. 1 wyraźnie stanowi, że „obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego”. Zakres i formy tego zabezpieczenia społecznego określać ma ustawa.

Redakcja treści tego pytania ma jednak określone wady. W projekcie zarządzenia ani w

uzasadnieniu nie zawarto wskazówek w jaki sposób należy rozumieć określenie „i powiązaniem uprawnień emerytalnych ze stażem pracy”. Nie określono również wieku, od osiągnięcia którego przysługiwać mają nowe uprawnienia emerytalne.

Może to zatem prowadzić do trudności w ocenie podjętej przez Naród decyzji w referendum.

Odnosnie pytania drugiego w uzasadnieniu zawarto stwierdzenie, że Konstytucja w art. 1 przesądza, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Z kolei w art. 5 wskazuje, że Rzeczpospolita Polska strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. W art. 68 ust. 4 Konstytucja wskazuje, że władze publiczne są obowiązane do zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska. W art. 74 ust. 1 Konstytucji na władze publiczne nałożono obowiązek prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom. Mimo że Konstytucja chroniąc środowisko naturalne, nie odnosi się wprost do lasów, to jednak po stronie władzy publicznej istnieje obowiązek należytego dbania o lasy jako element gwarantujący bezpieczeństwo ekologiczne.

Wnioskodawca słusznie wskazuje, że lasy zajmują 29,2 proc. terytorium kraju, z czego prawie 7,6 mln ha to lasy stanowiące własność Skarbu Państwa, zarządzane przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe.

Obowiązujący model zarządzania, który określony jest w przepisach ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2014 r. poz. 1153, ze zm.) służy, zdaniem Wnioskodawcy, 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.

Zdaniem Prezydenta, zasadnym jest zwrócenie się do obywateli z pytaniem o sprawy przyszłości lasów państwowych i utrzymania stabilnego systemu funkcjonowania Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, co potwierdziłoby dotychczasową rolę tego podmiotu w wypełnianiu potrzeb narodowych. „Udzielenie odpowiedzi pozytywnej „TAK” na pytanie drugie oznaczać będzie zgodę, zaś udzielenie odpowiedzi negatywnej „NIE” oznacza brak zgody na utrzymanie dotychczasowego systemu funkcjonowania Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe”.

Drugie pytanie referendalne nie dotyczy wprost problemu własności państwowej lasów, jako dziedzictwa narodowego, a jedynie mniej doniosłej sprawy, jaką jest forma

organizacyjno-prawna zarządzania majątkiem Państwa.

Zauważyć jednak należy, że w przypadku własności państwowej regulacje konstytucyjne akcentują zasadę wyłączności ustawy. Przepis art. 216 Konstytucji wymaga zatem, aby ustawa regulowała sposób gromadzenia i wydatkowania środków finansowych na cele publiczne; zasady i tryb nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości, udziałów lub akcji Skarbu Państwa. Regulacja ta przez odwołanie się do ustawy tworzy istotne gwarancje prawidłowości funkcjonowania mechanizmów finansów publicznych. Użyte przez Konstytucję terminy „nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości, udziałów lub akcji” powinny być rozumiane szeroko<sup>7</sup>. Powoduje to, że procesy komercjalizacji i prywatyzacji lasów stanowiących własność Skarbu Państwa mieszczą się w zakresie przedmiotowym art. 216 ust. 2 Konstytucji. Dodatkowo, rola ustawy podkreślona została także w przypadku organizacji Skarbu Państwa oraz sposobu zarządzania majątkiem Skarbu Państwa (art. 218 Konstytucji). Tym samym należy uznać, że również drugie pytanie referendalne jest doniosłe konstytucyjnie. Jest ono jednak nieprecyzyjne, gdyż nie daje wskazówek co do rozumienia określenia „utrzymanie dotychczasowego systemu funkcjonowania”.

Równie doniosłe z punktu widzenia Konstytucji jest pytanie o wiek obowiązku szkolnego. Wskazać należy, że problematyka ta znajduje swoje określenie w regulacji konstytucyjnej. Art. 70 ust. 1 wskazuje, że każdy ma prawo do nauki oraz, że nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa. Sposób wykonywania obowiązku szkolnego określa ustawa. Dowodzi to bezsprzecznie, że określenie wieku obowiązku szkolnego jest sprawą o szczególnym znaczeniu dla Państwa. Pytanie to jest nie tylko zgodne z postanowieniami Konstytucji, lecz również konkretyzuje treść norm ustawy zasadniczej.

W konkluzji należy wyrazić pogląd, że pytania referendalne wskazane przez Prezydenta RP w projekcie zarządzenia, są zgodne z przepisami aktualnie obowiązującej Konstytucji i wypełniają warunki określone w art. 125 ustawy zasadniczej. Mają one jednak, podobnie jak pytania referendalne referendum zarządzonego na 6 września, charakter ogólny, niedający ustawodawcy wyraźnych wskazówek dotyczących zmian w istniejącym prawie.

---

<sup>7</sup> zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 928.

#### **IV. Pozostałe uwagi.**

Moim zdaniem, największe wątpliwości wzbudza termin przeprowadzenia referendum, który również jest elementem oceny przez Senat.

Wątpliwości te wynikają z faktu odmiennej regulacji godzin głosowania ustawy wyborczej i referendalnej. Głosowanie w referendum powinno zostać przeprowadzane w godzinach określonych w ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 318), tj. od godziny 6.00 do godziny 22.00, a głosowanie w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w godzinach określonych w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zm.) tj. od godziny 7.00 do godziny 21.00. W mojej osobistej opinii, problem ten wymaga dokonania zmian ustawowych, które trudno będzie przeprowadzić przed proponowaną datą referendum.

Prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego jest podstawowym prawem politycznym obywateli, określonym w art. 62. Konstytucji. Nie wydaje się możliwe, aby regulacje te mogły być modyfikowane uchwałą Państwowej Komisji Wyborczej. Organ ten nie ma kompetencji do wydawania aktów powszechnie obowiązujących, a jego uchwały mogą być skierowane jedynie do komisji wyborczych niższego szczebla.

Nie wydaje się zatem możliwe, aby w przypadku wyrażenia przez Senat zgody na zarządzenie referendum w terminie 25 października 2015 r, jedna komisja mogła jednocześnie przeprowadzać wybory do Sejmu i czynności dotyczące przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego. Rozwiązanie takie mogłoby być ewentualną podstawą do zarzutu odnośnie trybu wyborów do Sejmu i Senatu, a w konsekwencji doprowadzić do konstytucyjnego kryzysu w Państwie.

Czuję się również w obowiązku przypomnieć, iż w utrwalonej tradycji wielu parlamentów, obowiązuje zasada, że projekt odrzucony, nie może być ponownie procedowany, o ile nie zostanie w istotny sposób zmieniony.

W projekcie zarządzenia, Prezydent słusznie nie powtórzył wcześniejszych pytań referendalnych, lecz w przypadku dwóch pytań zaproponował inną ich treść.

Dodatkowo, obywatelski wniosek o poddanie pod referendum ogólnokrajowe sprawy przyszłości Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe i Polskiej Ziemi (druk nr

2512) dotychczas nie został rozpatrzony przez Sejm<sup>8</sup>. Projekt zawiera propozycję dwóch pytań referendalnych:

1. Czy jesteś za utrzymaniem dotychczasowego systemu funkcjonowania Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Polskie, określonego w ustawie z dnia 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?

2. Czy jesteś za zobowiązaniem rządu do pilnych renegocjacji Traktatu Akcesyjnego w zakresie wolnego obrotu ziemią dla obcokrajowców w Polsce – uwzględniając, iż stanowisko Rządu do zmiany w traktacie powinno być następujące: Zakup polskiej ziemi przez obcokrajowców będzie możliwy od roku, w którym siła nabywcza średniej pensji w Polsce będzie stanowiła 90% średniej pensji mieszkańców 5 najbogatszych Państw Unii Europejskiej.

Inny zakres pytań miał również 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)<sup>9</sup>. Proponowanym pytaniem referendalnym było rozstrzygnięcie w sprawie: „Czy jest Pan/Pani za utrzymaniem dotychczasowego wieku emerytalnego wynoszącego 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn?”

Inaczej ma się sprawa w odniesieniu do ostatniego pytania referendalnego. Obywatelski wniosek o poddanie pod referendum ogólnokrajowe sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa i obywateli dotyczącej systemu edukacji, „Ratuj maluchy i starsze dzieci też”, zawierał pięć pytań referendalnych: 1. Czy jesteś za zniesieniem obowiązku szkolnego sześciolatków?, 2. Czy jesteś za zniesieniem obowiązku przedszkolnego pięciolatków?, 3. Czy jesteś za przywróceniem w liceach pełnego kursu historii oraz innych przedmiotów?, 4. Czy jesteś za stopniowym powrotem do systemu: 8 lat szkoły podstawowej + 4 lata szkoły średniej?, 5. czy jesteś za ustawowym powstrzymaniem procesu likwidacji publicznych szkół i przedszkoli?<sup>10</sup>. Natomiast druk sejmowy nr 2022 z 19 listopada

<sup>8</sup> Projekt wpłynął do Sejmu 9 maja 2014 r. i 23 czerwca 2014 r. został skierowany przez Marszałka Sejmu do rozpatrzenia na posiedzeniu Sejmu.

<sup>9</sup> Projekt wpłynął do Sejmu 16 lutego 2012 r. i został skierowany przez Marszałka Sejmu do rozpatrzenia na posiedzeniu Sejmu. 30 marca 2012 r. na 11 posiedzeniu Sejmu wniosek został odrzucony. W głosowaniu 180 posłów głosowało za, 233 było przeciw i 42 wstrzymało się od głosu.

<sup>10</sup> Projekt wpłynął do Sejmu 30 lipca 2013 r. Marszałek Sejmu 27 sierpnia 2013 r. skierowała wniosek do rozpatrzenia na posiedzeniu Sejmu. Na 52 posiedzeniu Sejmu 24 października 2013 r. izba odbyła dyskusję nad wnioskiem, przenosząc głosowanie na kolejne posiedzenie Sejmu w dniu 8 listopada 2013 r. W głosowaniu 222 posłów głosowało za przyjęciem wniosku, 232 było przeciw. Żaden z posłów nie wstrzymał się od głosu.



2013 r. grupy posłów o zarządzenie ogólnopolskiego referendum w sprawie zniesienia obowiązku szkolnego sześciolatków, zawierał tylko jedno pytanie mające być przedmiotem referendum. Brzmiało ono: „Czy jesteś za zniesieniem obowiązku szkolnego sześciolatków?”

Moim zdaniem, pytanie „Czy jesteś za zniesieniem obowiązku szkolnego sześciolatków?” oraz „Czy jest Pani/Pan za zniesieniem powszechnego ustawowego obowiązku szkolnego sześciolatków i przywróceniem powszechnego ustawowego obowiązku szkolnego od siódmego roku życia?”, jest w istocie innym redakcyjnym ujęciem tej samej normy prawnej.

Podejmując decyzję w sprawie wniosku Prezydenta RP, Senat będzie musiał również rozważyć, czy możliwe jest zarządzenie referendum zawierającego pytanie, które wcześniej zostało przez Sejm odrzucone w innym wniosku referendalnym.