

*Krystyna Leszczyńska*

## **Instytucja referendum ogólnokrajowego zarządzanego przez Prezydenta RP za zgodą Senatu**

SŁOWA KLUCZOWE:

*Prezydent, Senat, referendum, zgoda na zarządzenie, frekwencja*

### **Podstawy prawne referendum**

Artykuł 125 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.<sup>1</sup> określa, że w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa może być przeprowadzone referendum ogólnokrajowe. Jego przedmiotem powinny zatem być tylko kwestie bardzo istotne dla państwa, a nie takie, które akurat wymagają rozstrzygnięcia<sup>2</sup>. To głosowanie ma prawo zarządzić: a) Sejm, bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów lub b) Prezydent za zgodą Senatu wyrażoną bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Jeżeli w referendum ogólnokrajowym wzięła udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, to jego wynik jest wiążący. Przytoczony wyżej artykuł stanowi niemal dosłowne powtórzenie uregulowań zawartych w art. 19 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. *o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym*<sup>3</sup>. Jedyna różnica polega

<sup>1</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483.

<sup>2</sup> M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 2331, Wrocław 2001, s. 70.

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 84, poz. 426.

na dodaniu w ust. 1 po wyrazie „referendum” wyrazu „ogólnokrajowe” oraz dołączeniu ust. 4 wskazującego kompetencję Sądu Najwyższego do stwierdzenia ważności referendum<sup>4</sup>.

Skorzystanie przez Prezydenta z przysługującego mu uprawnienia jest równoznaczne z przygotowaniem projektu postanowienia o zarządzeniu referendum obejmującego: wybór spraw o szczególnym znaczeniu dla państwa, sformułowanie pytań lub wariantów rozwiązania w sprawie poddanej pod referendum oraz określenie daty jego przeprowadzenia<sup>5</sup>. Konstytucja jednak wyraźnie zastrzega, że głowa państwa nie może bezpośrednio przekazać swojej decyzji narodowi jako „podmiotowi władzy zwierzchniej”. Potrzebna jest bowiem zgoda Senatu na sformułowaną przez głowę państwa treść projektu postanowienia o zarządzeniu referendum. Oznacza to, że druga izba parlamentu może podjąć uchwałę dopuszczającą lub odrzucającą przeprowadzenie referendum w określonym przez Prezydenta kształcie i terminie. Ustawa doprecyzowuje, że Senat podejmuje ją w terminie 14 dni od dnia przekazania projektu takiego postanowienia<sup>6</sup>. Paweł Sarnecki wskazuje na fakt skrępowania Prezydenta „choćby tym, że musi najpierw uzyskać zgodę Senatu”<sup>7</sup>. Natomiast Piotr Zientarski zauważa, że Senat w ten sposób realizuje swoje uprawnienia kontrolne w stosunku do Prezydenta<sup>8</sup>.

## Praktyka stosowania referendum

Dotychczas Senat pięciokrotnie podejmował uchwały w kwestii wyrażenia (bądź nie) zgody na zarządzenie przez Prezydenta referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa. Izba druga parlamentu ustosunkowywała się do projektów zarządzeń w przedmiocie przeprowadzenia referendum (2 listopada 1995 r. i 17 listopada 1995 r.), a następnie projektów postanowień o zarządzeniu referendum (29 października 2008 r., 21 maja 2015 r. oraz 4 września 2015 r.) zawierających

<sup>4</sup> Zob. L. Garlicki, *Uwagi do art. 125 Konstytucji*, [w:] L. Galicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2001, s. 4.

<sup>5</sup> Tamże, s. 8; zob. także: art. 64 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. Nr 57, poz. 507 ze zm.).

<sup>6</sup> Zob. Art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca...

<sup>7</sup> P. Sarnecki, *Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 3, s. 21.

<sup>8</sup> P.B. Zientarski, *Organizacja wewnętrzna Senatu. Studium prawnoustrojowe*, Toruń 2011, s. 41–42.

treść pytań lub wariantów rozwiązań w sprawach poddanych referendum przez: Lecha Wałęsę, Lecha Kaczyńskiego, Bronisława Komorowskiego oraz Andrzeja Dudę.

19 października 1995 r. prezydent L. Wałęsa przedstawił Senatowi projekt zarządzenia *w sprawie przeprowadzenia referendum o powszechnym uwłaszczeniu obywateli*<sup>9</sup>, który zawierał pytanie – czy należy w Polsce przeprowadzić powszechne uwłaszczenie obywateli? wraz z wariantami odpowiedzi: I. Przedmiotem uwłaszczenia powinno być: 1) mienie stanowiące własność Skarbu Państwa, 2) mienie stanowiące własność Skarbu Państwa oraz mienie komunalne; II. W ramach powszechnego uwłaszczenia obywateli powinny być ustanowione: 1) fundusz powszechnego uwłaszczenia obywateli, 2) fundusz powszechnego uwłaszczenia obywateli, fundusz ubezpieczeń społecznych, fundusz emerytalny i fundusz reprivatyzacyjny; III. Uprawnione do uczestnictwa w powszechnym uwłaszczeniu obywateli powinny być: 1) osoby posiadające obywatelstwo polskie co najmniej od 5 lat i stale zamieszkałe w kraju, 2) osoby posiadające obywatelstwo polskie i stale zamieszkałe w kraju, 3) osoby posiadające obywatelstwo polskie zamieszkałe w kraju oraz zamieszkałe za granicą; IV. Powszechne uwłaszczenie obywateli powinno być realizowane w formie: 1) nieodpłatnej, 2) częściowo odpłatnej, 3) kredytu. Głowa państwa wyznaczyła jednocześnie termin jego przeprowadzenia – wskazując na dzień 21 stycznia 1996 r.

Prezydencka inicjatywa nie została jednak zaaprobowana przez wymaganą większość senatorów<sup>10</sup>. 2 listopada 1995 r. za wnioskiem głosowało 16 senatorów, przeciw było 45 senatorów, wstrzymało się od głosu 24 senatorów<sup>11</sup>. Inicjatywę L. Wałęsy poparli głównie członkowie Klubu Senackiego NSZZ „Solidarność”. Krytycznie do koncepcji głowy państwa ustosunkowali się przedstawiciele SLD i niektórzy reprezentanci PSL. Natomiast niemal połowa senatorów: PSL i niezależnych oraz wszyscy obecni na głosowaniu mandatariusze UD, zachowali swego rodzaju ostrożność wyrażoną głosem wstrzymującym się. Gros członków izby drugiej podzieliło bowiem wątpliwości sformułowane w postaci 35 pytań na etapie prac komisji senackich<sup>12</sup> odnośnie sposobu – wyrażonego

---

<sup>9</sup> Zob. Druk Senatu III kadencji, nr 292 wraz załącznikiem nr 1.

<sup>10</sup> Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 listopada 1995 r. *w sprawie zgody na przeprowadzenie referendum*.

<sup>11</sup> Zob. głosowanie nr 2 w czasie posiedzenia Senatu w dniu 2 listopada 1995 r.

<sup>12</sup> Były ty senackie komisje: Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, Polityki Społecznej i Zdrowia, Gospodarki Narodowej, Inicjatyw i Prac Ustawodawczych. Zob. Druk Senatu III kadencji, nr 292A.

w treści projektu prezydenckiego zarządzenia – w jaki miałby się dokonać proces powszechnego uwłaszczenia obywateli. Absencja Eligiusza Włodarczaka, podsekretarza stanu w Kancelarii Prezydenta RP, zarówno na posiedzeniach senackich komisji jak i plenarnym posiedzeniu Senatu, uniemożliwiła senatorom uzyskanie odpowiedzi m.in. w sprawie: przedmiotu powszechnego uwłaszczenia, elementów majątkowych wchodzących w skład uwłaszczonego mienia (tylko aktywa?, także pasywa?), kręgu obywateli mających być uwłaszczonymi. „Nieobecność jego przedstawiciela na sali pozwala mniemać – podkreślił senator Bogusław Mąsior z SLD, że rzecz polegała, jak to się mówi, nie tyle na złapaniu, ile na gonieniu króliczka, że dla pana Prezydenta nie jest w sumie ważne, jakie stanowisko zajmie dzisiaj Senat, bo i tak zamierzony cel będzie osiągnięty, będzie w zasięgu ręki”<sup>13</sup>. Fakt złożenia projektu zarządzenia referendum na niespełna trzy tygodnie przed wyborami prezydenckimi stanowił niewątpliwie element strategii politycznej obozu L. Wałęsy. Można było nawet odnieść wrażenie, że głowa państwa próbuje wywiązać się z zapowiedzi powszechnego uwłaszczenia pod hasłem „100 milionów dla każdego”, ogłoszonej w toku prezydenckiej kampanii wyborczej w 1990 r. a dotąd niezrealizowanej<sup>14</sup>. Ubiegający się o reelekcję Prezydent wyjaśniał, że jedni nie pozwolili mu zrealizować tego pomysłu, a inni zarzucali, że wciąż jeszcze nie dał im obiecanych pieniędzy<sup>15</sup>. Nawet piosenka wykonana przez Kazika Staszewskiego, podczas festiwalu w Sopocie w 1992 r., zawierała żądanie „Wałęsa dawaj moje sto milionów”<sup>16</sup>. W rzeczywistości jednak głowa państwa, niejako „przy okazji” realizacji własnej obietnicy wyborczej, dostarczała opinii publicznej argumentu, że rządząca wówczas koalicja PSL-SLD nie chce uwłaszczyć obywateli. O stosunku L. Wałęsy do własnego wniosku dosadnie świadczy – o czym była już mowa – nieobecność jego przedstawiciela na posiedzeniu Senatu poświęconym rozpatrzeniu propozycji referendum.

17 listopada 1995 r. Senat rozpatrzył nowy projekt zarządzenia Prezydenta RP w sprawie przeprowadzenia referendum o powszechnym uwłaszczeniu obywateli<sup>17</sup>, który zawierał jedno pytanie – „Czy jesteś za przeprowadzeniem powszechnego uwłaszczenia obywateli?” i określał jego termin na niedzielę 18 lutego 1996 r. Członkowie izby drugiej parlamentu postano-

<sup>13</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 57. posiedzenia Senatu w dniu 2 listopada 1995 r., s. 5.

<sup>14</sup> L. Wałęsa, zabiegając w 1990 r. o poparcie „Solidarności” dla swej kandydatury, obiecał w zamian poprzeć związkowy postulat uwłaszczenia obywateli.

<sup>15</sup> L. Wałęsa, *Droga do prawdy. Autobiografia*, Warszawa 2008, s. 361.

<sup>16</sup> Chodzi o piosenkę pt. „100 000 000” opublikowanej na albumie solowym *Spalaj się!* z 1993 r., <https://www.youtube.com/watch?v=LzM37iaqtoo>, 15.10.2015.

<sup>17</sup> Zob. Druk Senatu III kadencji, nr 299 wraz z załącznikiem.

wili – na wniosek Zofii Kuratowskiej, wicemarszałek Senatu III kadencji, aby decyzja w tej sprawie została podjęta bez przeprowadzania debaty. Zdecydowana większość senatorów (głównie z SLD i PSL) uznała bowiem, że na dwa dni przed drugą turą wyborów prezydenckich nie należy podgrzewać i tak już niezwykle gorącej atmosfery politycznej. Następnie przeprowadzono głosowanie, w którym izba druga wyraziła zgodę na przeprowadzenie referendum<sup>18</sup>. W obecności 90 senatorów za wnioskiem opowiedziało się 54, przeciw było 18, wstrzymało się od głosu 18<sup>19</sup>. Senat głosami „Solidarności”, PSL, UD oraz mandatariuszy niezrzeszonych i większości niezależnych poparł koncepcję L. Wałęsy. Wniosek Prezydenta podzielił senatorów lewicy (uczestniczących w tym posiedzeniu) na dwie równe części, tj. przeciwników i wstrzymujących się.

Opinia publiczna poróżniła się w sprawie będącej przedmiotem referendum nie tylko w zależności od poglądów politycznych, ale także ewentualnego w nim uczestnictwa. W połowie stycznia 1996 r. zaledwie 50% respondentów, wyraziło zamiar głosowania<sup>20</sup>. Wydaje się, że największą trudność sprawiało społeczeństwu, zrozumienie znaczenia pojęcia „uwłaszczenie” i celowości referendum. Specjaliści, a także publicyści, wskazywali na problem sformułowania pytania – „czy jesteś za...”, jako pytania sugerującego oraz niejasną jego treść<sup>21</sup>.

Referendum zarządzane przez Prezydenta za zgodą Senatu odbyło się 18 lutego 1996 r.<sup>22</sup>, razem z referendami przeprowadzonym na podstawie uchwały Sejmu<sup>23</sup>. Jednak z powodu niskiej frekwencji, która wyniosła 32,4% uprawnionych do głosowania, jego wynik nie był wiążący<sup>24</sup>.

---

<sup>18</sup> Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 listopada 1995 r. *w sprawie zgody na przeprowadzenie referendum*, Sprawozdanie stenograficzne z 59. posiedzenia Senatu w dniu 17 listopada 1995 r., s. 45–46.

<sup>19</sup> Zob. głosowanie nr 16 w czasie posiedzenia Senatu w dniu 17 listopada 1995 r.

<sup>20</sup> *Referendum uwłaszczeniowe i w sprawie rozdysponowania majątku narodowego*, BS/23/23/96/Komunikat z Badań CBOS, Warszawa, luty 1996, s. 2 i 12.

<sup>21</sup> M.in.: M. Dębicki, *Nauczmy się zadawać pytania*, „Rzeczpospolita” 16.01.1996, nr 13, s. 3.

<sup>22</sup> Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 listopada 1995 r. *w sprawie przeprowadzenia referendum o powszechnym uwłaszczeniu obywateli* (Dz. U. Nr 138, poz. 685).

<sup>23</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 grudnia 1995 r. *w sprawie przeprowadzenia referendum o niektórych kierunkach wykorzystania majątku państwowego* (Dz. U. Nr 154, poz. 795).

<sup>24</sup> Zob. Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 20 lutego 1996 r. *o wynikach głosowania i wynikach referendów przeprowadzonych w dniu 18 lutego 1996 r.* (Dz. U. Nr 22, poz. 101).

Projekt postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum w sprawie kierunku reformy służby zdrowia<sup>25</sup> wpłynął do Senatu 17 października 2008 r. Lech Kaczyński zaniepokojony rozwiązaniami zawartymi w tzw. pakiecie ustaw zdrowotnych<sup>26</sup>, który był wówczas właśnie procedowany przez parlament na wniosek grupy posłów PO i zaskoczony faktem, że tak poważne ustawy, wymagające bardzo rozległej wiedzy systemowej na temat funkcjonowania służby zdrowia, wniesione zostały jako projekty poselskie, a nie projekty rządowe, argumentował że „każdy obywatel Rzeczypospolitej będzie mógł dzięki merytorycznej debacie, jaka poprzedzi referendum, wyrobić sobie zdanie i świadomie podjąć decyzję w tej jakże istotnej sprawie”<sup>27</sup>. Głowa państwa określiła następujące brzmienie pytania w referendum: „czy wyraża Pani/Pan zgodę na komercjalizację placówek służby zdrowia, która umożliwi prywatyzację szpitali?”<sup>28</sup> Natomiast termin przeprowadzenia głosowania w referendum został wyznaczony na dwa dni, tj. 10 i 11 stycznia 2009 r.<sup>29</sup>

Komisja Zdrowia nie poparła wniosku głowy państwa i ośmioma głosami za (senatorowie PO), przy pięciu głosach przeciw (senatorowie PiS), zarekomendowała Izbie drugiej niewyrażenie zgody na zarządzenie referendum<sup>30</sup>. Do stanowiska Komisji został zgłoszony wniosek mniejszości postulujący wyrażenie zgody na przeprowadzenie referendum. Głosowanie w senackiej komisji poprzedziła żywiołowa dyskusja z udziałem Ewy Kopacz, ówczesnej szefowej resortu zdrowia, która twierdziła, iż „Prezydent wprowadza Polaków w błąd” zadając „to jedno pytanie w tej formule”<sup>31</sup> i Andrzeja Dudy, podsekretarza stanu w Kancelarii Prezydenta RP apelującego o to, aby dać „ludziom wybrać”, ponieważ „ten wybór jest wyborem uczciwym” i stanowczo sprzeciwiającego się twierdzeniu, że „pytanie referendum jest sformułowane nieuczciwie”<sup>32</sup>. Zapo-

<sup>25</sup> Zob. Druk Senatu VII kadencji, nr 295 wraz załącznikami.

<sup>26</sup> W ramach pakietu posłowie przedstawili sześć projektów ustaw o: *zakładach opieki zdrowotnej; prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta; pracownikach zakładów opieki zdrowotnej; akredytacji w ochronie zdrowia; konsultantach w ochronie zdrowia* oraz projekt ustawy – *przepisy wprowadzające ustawy z zakresu ochrony zdrowia*.

<sup>27</sup> Uzasadnienie dołączone do Druku Senatu VII kadencji, nr 295.

<sup>28</sup> Projekt postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia ... 2008 r. o *zarządzeniu ogólnokrajowego referendum w sprawie kierunku reformy służby zdrowia*, [w:] Druk Senatu VII kadencji, nr 295.

<sup>29</sup> Tamże.

<sup>30</sup> Druk Senatu VII kadencji, nr 295A; Zapis stenograficzny (466) 34. posiedzenie Komisji Zdrowia w dniu 23 października 2008 r., Senat RP – VII kadencja, s. 33.

<sup>31</sup> Tamże, s. 22.

<sup>32</sup> Tamże, s. 30.



czątkowana wówczas polemika znalazła swoją kontynuację na plenarnym posiedzeniu Senatu<sup>33</sup>. Członkowie drugiej izby parlamentu z ramienia PO wskazywali, że prezydencki wysłannik wprowadza, w imieniu Prezydenta, Polaków w błąd, sugerując jakoby Platforma planowała prywatyzację szpitali, podczas gdy ona proponuje ich komercjalizację i poddanie ściślejszej kontroli, a nie rezygnację z tej formy nadzoru<sup>34</sup>. Podkreślali, powołując się na wypowiedzi specjalistów od badań opinii publicznej, że pytanie referendalne sformułowane przez L. Kaczyńskiego jest tendencyjne, ponieważ wyraźnie sugeruje odpowiedź i nie jest „pytaniem zupełnie odpolitycznionym”, jak to powinno być w przypadku referendum<sup>35</sup>. Przedstawiciele PO próbowali także uzyskać od A. Dudy informacje na temat szacunkowych kosztów referendum<sup>36</sup> oraz ewentualnych planów działania głowy państwa w sytuacji gdyby frekwencja okazała się niska<sup>37</sup> bądź obywatele nie wyrazili zgody na komercjalizację placówek służby zdrowia umożliwiającej prywatyzację szpitali<sup>38</sup>.

Ze względu na liczebną przewagę senatorów PO nad senatorami PiS, wynik głosowania w sprawie wyrażenia zgody na referendum był z góry przesądzony. Na 95 obecnych członków izby drugiej 38 było za, 57 przeciw<sup>39</sup>. Linia podziału głosów dokładnie pokryła się z układem partyjnym PO-PiS, który ukształtował się w Senacie w toku wyborów parlamentarnych przeprowadzonych 25 września 2005 r.

Bezpośrednio po pierwszej turze wyborów prezydenckich w 2015 r. B. Komorowski zapowiedział, że zarządzi referendum m.in. w sprawie jednomandatowych okręgów wyborczych (JOW), ponieważ jest to jedna z kwestii wymagających natychmiastowego rozwiązania. Prezydent podkreślił, że zawsze wspierał JOWy i przy mobilizacji obywateli zmiana ta może zostać wprowadzona szybko<sup>40</sup>. O tym, że słowa B. Komorowskiego

---

<sup>33</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 20. posiedzenia Senatu w dniu 28 października 2008 r., s. 8–120.

<sup>34</sup> Wypowiedź Mieczysława Augustyna (PO)..., s. 21.

<sup>35</sup> Wypowiedź Tomasza Misiaka (PO)..., s. 18.

<sup>36</sup> Pytanie Bogdana Borusewicza (PO)..., s. 23.

<sup>37</sup> Pytanie Piotra Wacha (PO)..., s. 30.

<sup>38</sup> Pytanie Krzysztofa Kwiatkowskiego (PO)..., s. 18.

<sup>39</sup> Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 października 2008 r. w sprawie wyrażenia zgody na zarządzenie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ogólnokrajowego referendum w sprawie kierunku reformy służby zdrowia. Zob. głosowanie nr 2 w czasie posiedzenia Senatu w dniu 28 października 2008 r.

<sup>40</sup> „Zawsze wspierałem JOWy i jestem pewien, że przy mobilizacji publicznej ta zmiana może być wprowadzona stosunkowo szybko” – ogłosił B. Komorowski 11 maja 2015 r. na Twitterze, <https://twitter.com/Komorowski>, 12.05.2015.

nie zabrzmiały wystarczająco przekonująco, świadczyć może przede wszystkim kontekst polityczny, a mianowicie jego przegrana w pierwszej turze wyborów prezydenckich z Andrzejem Dudą, kandydatem wysuniętym przez PiS i błyskawiczne ogłoszenie referendum w kwestii postulowanej przez Pawła Kukiza, który w wyścigu po najwyższy urząd w państwie nieoczekiwanie zajął trzecie miejsce<sup>41</sup>. Nie budzi więc wątpliwości, że B. Komorowski chciał w ten właśnie sposób przekonać do siebie wyborców P. Kukiza.

12 maja 2015 r. Prezydent wniósł do Sejmu projekt nowelizacji konstytucji znoszący wymóg proporcjonalności wyborów do izby pierwszej parlamentu<sup>42</sup>. Natomiast dzień później, 13 maja, skierował do Senatu projekt postanowienia o *zarządzeniu ogólnokrajowego referendum*<sup>43</sup>, zawierający treść pytań oraz termin jego przeprowadzenia, z prośbą o wyrażenie przez Senat zgody na przeprowadzenie referendum. Pytania sformułowane przez głowę państwa brzmiały następująco: pytanie pierwsze: „czy jest Pani/Pan za wprowadzeniem jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej?”; pytanie drugie: „czy jest Pani/Pan za utrzymaniem dotychczasowego sposobu finansowania partii politycznych z budżetu państwa?”; pytanie trzecie: „czy jest Pani/Pan za wprowadzeniem zasady ogólnej rozstrzygania wątpliwości co do wykładni przepisów prawa podatkowego na korzyść podatnika?”<sup>44</sup>. Uzasadniając powyższe, Prezydent wskazał, iż jego intencją jest „umożliwienie obywatelom wyrażenia swoich preferencji w sprawach problemowych o istotnym znaczeniu dla państwa”<sup>45</sup>. Mimo że pomysł referendum planowanego na 6 września 2015 r. wywołał wiele kontrowersji wśród polityków i części opinii publicznej, to cztery senackie komisje (Ustawodawcza; Budżetu i Finansów Publicznych; Praw Człowieka, Praworządności

<sup>41</sup> W dniu 10 maja 2015 r. następujący kandydaci na urząd prezydenta RP otrzymali liczbę głosów ważnych (w %): Andrzej Duda – 34,76%; Bronisław Komorowski – 33,77%; Paweł Kukiz – 20,80%. Zob. Obwieszenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 11 maja 2015 r. – o wynikach głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 10 maja 2015 r. (Dz. U. z 2015 r., poz. 650).

<sup>42</sup> Zob. Druk Sejmu VII kadencji, nr 3424; 26 maja 2015 r. projekt nowelizacji konstytucji znoszący wymóg proporcjonalności wyborów do Sejmu został skierowany do I czytania na posiedzeniu Sejmu. Na tym właśnie etapie proces legislacyjny został zahamowany.

<sup>43</sup> Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 czerwca 2015 r. o *zarządzeniu ogólnokrajowego referendum* (Dz. U. z 2015 r., poz. 852).

<sup>44</sup> Projekt postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia ... 2015 r. o *zarządzeniu ogólnokrajowego referendum*, [w:] Druk Senatu VIII kadencji, nr 899.

<sup>45</sup> Uzasadnienie dołączone do Druku Senatu VIII kadencji, nr 899.



i Petycji; Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej) wyraziły zgodę na zarządzanie referendum<sup>46</sup>. Jednocześnie organy działające pod kierunkiem: Piotra Ziętarekiego, Kazimierza Kleiny, Michała Seweryńskiego oraz Janusza Sepioła poinformowały, że mniejszość komisji rekomenduje Senatowi niewyrażenie zgody na przeprowadzenie referendum.

Podczas burzliwej, wielogodzinnej debaty, przedstawiciele opozycji poddawali w wątpliwość deklarowany przez Prezydenta powrót do idei obywatelskości<sup>47</sup>, podkreślali fakt wykorzystywania Senatu i senatorów do celów kampanii wyborczej<sup>48</sup>, zwracali uwagę na nieprecyzyjność pytań<sup>49</sup> oraz wysokie koszty (około 100 milionów zł) przeprowadzenia referendum<sup>50</sup>, w którym kluczową rolę odgrywać będzie frekwencja przesądzająca ostatecznie o tym, czy referendum będzie rozstrzygające, czy też nie<sup>51</sup>. Największe zastrzeżenia jednego z senatorów niezależnych wiązały się z tym, że inicjatywa dotycząca fundamentalnych zmian ustrojowych wiążąca się także ze zmianą konstytucji podjęta została w sposób nagły i nieprzemyślany „z niedzieli na poniedziałek”<sup>52</sup>. Reprezentanci PO generalnie aprobowali wniosek Prezydenta wywodzącego się z ich środowiska politycznego<sup>53</sup>. Dla poparcia tej propozycji podnoszono argumenty, iż głowa państwa wyszła naprzeciw oczekiwaniom „20% obywateli życzących sobie takiego postawienia sprawy, a także referendum jako pewnego narzędzia i pewnej instytucji szerzej używanej w naszym systemie politycznym”<sup>54</sup>,

---

<sup>46</sup> Druk Senatu VIII kadencji, nr 899A; Za wyrażeniem zgody na nad wnioskiem prezydenta RP o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego opowiedziało się 19 z 10 senatorów, a 10 było przeciw. Zob. Zapis stenograficzny: Wspólne posiedzenie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (257.), Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej (236.), Komisji Budżetu i Finansów Publicznych (223.), Komisji Ustawodawczej (381.) w dniu 14 maja 2015 r., Senat RP – VIII kadencja, s. 11.

<sup>47</sup> Wypowiedź Stanisława Karczewskiego (PiS) podczas rozpatrywania punktu pierwszego porządku obrad: *wyrażenie zgody na zarządzanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ogólnokrajowego referendum*. Sprawozdanie stenograficzne z 75. posiedzenia Senatu w dniu 20 maja 2015 r., s. 92.

<sup>48</sup> Wypowiedź Andrzeja Matusiewicza (PiS)..., s. 76.

<sup>49</sup> Wypowiedź Bohdana Paszkowskiego (PiS)..., s. 73.

<sup>50</sup> Wypowiedź m.in.: Wojciecha Skurkiewicza (PiS) i Jana M. Jackowskiego (PiS)..., s. 13 i 15.

<sup>51</sup> Wypowiedź W. Skurkiewicza, s. 55.

<sup>52</sup> Wypowiedź Włodzimierza Cimoszewicza (senatora niezależnego)..., s. 70.

<sup>53</sup> Marszałek B. Borusewicz wyraził opinię krytyczną wobec wniosku prezydenta B. Komorowskiego.

<sup>54</sup> Wypowiedź Jana Filipa Libickiego (PO)..., s. 71.

natomiast z inicjatywy Senatu, przyjętej głosami Platformy, wprowadzone zostały jednomandatowe okręgi wyborcze do tej izby<sup>55</sup>.

Następnie przeprowadzono głosowanie, w którym izba druga wyraziła zgodę na przeprowadzenie referendum<sup>56</sup>. W Senacie była bowiem „jasna jednorodna większość – 60:30. Nie trzeba budować koalicji. Nie trzeba uzgadniać pewnych działań, stępując je, i wybijać im zęby w ramach wewnętrznych politycznych uzgodnień czy targów”<sup>57</sup>. Za prezydenckim wnioskiem opowiedzieli się senatorowie PO i PSL, a także dwaj niezależni i jeden z PiS<sup>58</sup>. Przedstawiciele PiS, z wyjątkiem Mieczysława Gila, w ogóle nie pojawili się na głosowaniu.

Dla wielu ugrupowań na polskiej scenie politycznej inicjatywa B. Komorowskiego okazała się jednak niewystarczająca, w związku z czym wystosowano do jego następcy wnioski o rozszerzenie referendum. A. Duda w specjalnym orędziu wygłoszonym 20 sierpnia 2015 r.<sup>59</sup> poinformował o decyzji w sprawie postulowanych dodatkowych pytań referendalnych. Nowy Prezydent stwierdził, że obywatele mają pełne prawo do wyrażenia opinii w bardzo istotnych sprawach dotyczących funkcjonowania państwa. W związku z tym postanowił nie odwoływać wrześniowego referendum<sup>60</sup>, zarządzanego przez swojego poprzednika za zgodą drugiej izby parlamentu, a dodatkowo umożliwić Polakom wypowiedzenie się również w kilku innych kwestiach. Według zamysłu A. Dudy 25 października 2015 r., równoległe z wyborami parlamentarnymi powinno odbyć się referendum, w ramach którego poruszono by najważniejsze sprawy, które uderzają w codzienną egzystencję Polaków, tj. obniżenia wieku emerytalnego, prywatyzacji Lasów Państwowych oraz posyłaniu sześciolatków do szkół<sup>61</sup>. Następnego dnia Prezydent przekazał

<sup>55</sup> Wypowiedź Piotra Zienatarskiego (PO)..., s. 23.

<sup>56</sup> Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 maja 2015 r. w sprawie wyrażenia zgody na zarządzanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ogólnokrajowego referendum.

<sup>57</sup> Wypowiedź Jana Filipa Libickiego (PO)..., Sprawozdanie stenograficzne z 75...., s. 71.

<sup>58</sup> Zob. Głosowanie nr 7 w czasie posiedzenia Senatu w dniu 21 maja 2015 r.

<sup>59</sup> Orędzie Prezydenta RP Andrzeja Dudy wygłoszone na antenie publicznej stacji radiowej Jedyńka w dniu 20 sierpnia 2015 r. o godz. 20.00.

<sup>60</sup> Marszałek Senatu RP B. Borusewicz podkreślił 20 sierpnia 2015 r. na konferencji prasowej, że w związku z tym, iż „szefowie kampanii wyborczej PiS-u nakłaniają prezydenta do zmiany treści referendum zarządzanego już przez prezydenta Komorowskiego na 6 września” chce poinformować, że „wszelka ingerencja w treść pytań albo w datę tego referendum, byłaby pozaprawna”.

<sup>61</sup> Z wnioskiem do prezydenta, by do wrześniowego referendum dopisać trzy pytania: o wiek emerytalny, obowiązek szkolny 6-latków i Lasy Państwowe, zwróciła się wiceprezes PiS Beata Szydło.

Senatowi projekt postanowienia o zarządzaniu referendum, zawierający treść pytań oraz termin jego przeprowadzenia, z prośbą o wyrażenie na nie zgody<sup>62</sup>. Pytania zawarte we wniosku głowy państwa brzmiały następująco: pytanie pierwsze: „czy jest Pani/Pan za obniżeniem wieku emerytalnego i powiązaniem uprawnień emerytalnych ze stażem pracy?”; pytanie drugie „czy jest Pani/Pan za utrzymaniem dotychczasowego systemu funkcjonowania Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe?”; pytanie trzecie: „czy jest Pani/Pan za zniesieniem powszechnego ustawowego obowiązku szkolnego sześciolatków i przywróceniem powszechnego ustawowego obowiązku szkolnego od siódmego roku życia?”<sup>63</sup>. Swoją inicjatywę Prezydent motywował tym, że „sprawy wskazane w postanowieniu stanowiły przedmiot obywatelskich wniosków o zarządzanie referendum, skierowanych w latach 2012<sup>64</sup>, 2013<sup>65</sup> i 2014<sup>66</sup>

---

<sup>62</sup> Druk Senatu VIII kadencji, nr 1054.

<sup>63</sup> Projekt postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia ... sierpnia 2015 r. o zarządzaniu ogólnokrajowego referendum, [w:] Druk Senatu VIII kadencji, nr 1054.

<sup>64</sup> Był to obywatelski wniosek z dnia 15 lutego 2012 r. o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego w sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa i obywateli dotyczącej powszechnego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Proponowane w nim pytanie brzmiało: „czy jest Pani/Pan za utrzymaniem dotychczasowego wieku emerytalnego wynoszącego 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn?” Zob. Druk Sejmu VII kadencji, nr 254. Wniosek był rozpatrywany przez Sejm na posiedzeniu w dniu 30 marca 2012 r., ale przepadł w głosowaniu, którego wynik był następujący: 180 za, 233 przeciw, 42 wstrzymało się. Zob. Sprawozdanie stenograficzne z 11. posiedzenia Sejmu w dniu 30 marca 2012 r., s. 332–406 i 408 (głosowanie nr 3).

<sup>65</sup> Był to obywatelski wniosek z dnia 27 sierpnia 2013 r. o poddanie pod referendum ogólnokrajowe sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa i obywateli dotyczącej systemu edukacji, „Ratuj maluchy i starsze dzieci też”. Proponowane w nim pytania brzmiały: pierwsze pytanie – „czy jesteś za zniesieniem obowiązku szkolnego sześciolatków?; drugie pytanie – „czy jesteś za zniesieniem obowiązku szkolnego pięciolatków?; trzecie pytanie – „czy jesteś za przywróceniem w liceach ogólnokształcących pełnego kursu historii oraz innych przedmiotów?; czwarte pytanie – „czy jesteś za stopniowym powrotem do systemu: 8 lat szkoły podstawowej + 4 lata szkoły średniej?; piąte pytanie – „czy jesteś za ustawowym powstrzymaniem procesu likwidacji szkół publicznych oraz przedszkoli?” Zob. Druk Sejmu VII kadencji, nr 1635. Wniosek był rozpatrywany przez Sejm na posiedzeniu w dniu 24 października 2013 r., ale przepadł w głosowaniu, którego wynik był następujący: 222 za, 232 przeciw, nikt nie wstrzymał się od głosu. Zob. Sprawozdanie stenograficzne z 52. posiedzenia Sejmu w dniu 24 października 2013 r., s. 269–340 oraz Sprawozdanie stenograficzne z 53. posiedzenia Sejmu w dniu 8 listopada 2013 r., s. 286 (głosowanie nr 22).

<sup>66</sup> Był to obywatelski wniosek z dnia 9 maja 2014 r. o poddanie pod referendum ogólnokrajowe sprawy przyszłości Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe i Polskiej Ziemi. Proponowane w nim pytania brzmiały: pierwsze pytanie – „czy jesteś

do Sejmu VII kadencji”<sup>67</sup>, pod którymi „podpisało się ponad 5 mln obywateli”<sup>68</sup>. „Prezydent liczy – ocenił B. Borusewicz, że Senat w poczuciu odpowiedzialności odrzuci jego wniosek o referendum. Wówczas przed wyborcami PiS oskarży PO, która ma przewagę w Senacie, że nie słucha głosu Polaków. To jest zagrywka w kampanii wyborczej”<sup>69</sup>.

Wniosek A. Dudy został skierowany do sześciu komisji senackich: Środowiska; Ustawodawczej; Nauki, Edukacji i Sportu; Budżetu i Finansów Publicznych; Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej; Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej w celu wyrażenia opinii w sprawie projektu postanowienia głowy państwa o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum. Komisje na wspólnym posiedzeniu w dniu 27 sierpnia 2015 r., w którym udział wzięła niemal połowa ogółu senatorów (45), zarekomendowały drugiej izbie parlamentu niewyrażenie zgody na zarządzenie referendum przez prezydenta A. Dudę<sup>70</sup>. Zgłoszono także wniosek mniejszości zawierający postulat, aby przyjąć tę propozycję. Głosowanie w tej sprawie poprzedziła wielogodzinna debata, w której nie zabrakło też burzliwych wystąpień. Senatorowie PO przedstawili zastrzeżenia dotyczące: braku uzasadnienia skutków finansowych związanych z propozycjami obniżenia wieku emerytalnego i zmianą wieku

---

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?”; drugie pytanie – „czy jesteś za zobowiązaniem rządu do pilnych negocjacji 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 nabywczą średniej pensji Polaka będzie stanowiła minimum 90% średniej siły nabywczej średniej pensji mieszkańców 5 najbogatszych państw UE” Zob. Druk Sejmu VII kadencji, nr 2512. Wniosek skierowano jedynie do rozpatrzenia przez Sejm na posiedzeniu w dniu 23 czerwca 2014 r.

<sup>67</sup> Zob. Uzasadnienie dołączone do Druku Senatu VIII kadencji, nr 1054.

<sup>68</sup> Tamże.

<sup>69</sup> P. Wroński, *Borusewicz. Ale o co chodzi Prezydentowi*, „Gazeta Wyborcza” 2 września 2015, nr 204, s. 9.

<sup>70</sup> Druk Senatu VII kadencji, nr 1054A; Za niewyrażeniem zgody na nad wnioskiem prezydenta RP o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego opowiedziało się 24 z 45 senatorów, a 21 było przeciw. Zob. Zapis stenograficzny: Wspólne posiedzenie Komisji Środowiska (139.), Komisji Ustawodawczej (414.), Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej (185.), Komisji Budżetu i Finansów Publicznych (254.), Komisji Nauki, Edukacji i Sportu (92.) oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej (293.) w dniu 27 sierpnia 2015 r., Senat RP – VIII kadencja, s. 19.

pójścia dzieci do szkoły z sześciu lat na siedem<sup>71</sup>, zasadności zapytania obywateli w referendum o obniżenie wieku emerytalnego w sytuacji gdy głowa państwa wyraziła wolę zainicjowania ustawy o przywróceniu stanu poprzedniego w systemie emerytalnym<sup>72</sup>, słuszności organizowania referendum i wyborów parlamentarnych w jednym dniu<sup>73</sup>. Wiele uwagi poświęcono także kwestii lasów państwowych. Próbowano ustalić na przykład – kto konkretnie domaga się przeprowadzenia prywatyzacji lasów państwowych?<sup>74</sup> oraz czy pytanie Prezydenta odnośnie lasów państwowych jest tożsame z pytaniem sformułowanym w inicjatywie obywatelskiej? Wskazano przy tym, że występuje zasadnicza różnica między zwrotem „lasy państwowe” z małej litery oznaczającym wspólną własność Polaków i „Lasy Państwowe” z dużej litery, czyli gospodarstwo państwowe, jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, niebędącą przedsiębiorstwem w rozumieniu prawa<sup>75</sup>.

Senat, zdominowany przez PO, nie zgodził się na zarządzanie referendum przez prezydenta A. Dudę. W głosowaniu wzięło udział 90 senatorów<sup>76</sup>. Ostatecznie za opowiedziało się 35 senatorów, a 53 było przeciw, zaś dwóch wstrzymało się od głosu. Wniosek głowy państwa poparły nie tylko osoby reprezentujące w Senacie ugrupowanie J. Kaczyńskiego, ale także Jarosław Obremski – senator niezależny, kandydujący do tej izby w wyborach parlamentarnych w 2015 z ramienia PiS i trzech byłych senatorów PO, którzy tuż przed elekcją parlamentarną złożyli rezygnację z członkostwa w PO i klubie parlamentarnym tej partii. Senatorowie Stanisław Iwan i Tadeusz Kopeć kandydowali w wyborach do Senatu w 2015 r. z listy PiS, a senator Helena Hatka zdecydowała się na start do izby drugiej z ramienia własnego komitetu. Na marginesie wypada tylko dodać, że na konwencji programowej Prawa i Sprawiedliwości oraz Zjednoczonej Prawicy w lipcu 2015 r. przedstawiono koncepcję wyrażonego ograniczenia roli Senatu w procedurze referendum ogólnokrajowego w sprawach „o szczególnym znaczeniu dla państwa”. Wnioskowano, aby głosowanie ludowe zarządzane, na podstawie art. 125 Konstytucji, przez

---

<sup>71</sup> Wypowiedź Aleksandra Pocięja (PO) podczas rozpatrywania punktu pierwszego porządku obrad: wyrażenie zgody na zarządzanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ogólnokrajowego referendum. Sprawozdanie stenograficzne z 81. posiedzenia Senatu w dniu 2 września 2015 r., s. 14.

<sup>72</sup> Wypowiedź Mieczysława Augustyna (PO)..., s. 14.

<sup>73</sup> Wypowiedź Janusza Sepiōła (PO)..., s. 20.

<sup>74</sup> Pytanie Piotra Zientarskiego (PO)..., s. 14.

<sup>75</sup> Pytanie Bogusława Śmigiełskiego (PO)..., s. 22–23.

<sup>76</sup> Głosowanie nr 1 w czasie posiedzenia Senatu w dniu 4 września 2015 r.

Sejm lub Prezydenta za zgodą Senatu mógł zarządzać wyłącznie Prezydent po zasięgnięciu opinii Senatu<sup>77</sup>. Pomysł partii J. Kaczyńskiego wiązał się więc z utratą przez drugą izbę parlamentu bardzo istotnego uprawnienia, a mianowicie kompetencji ostatecznego rozstrzygnięcia o uruchomieniu ciągu czynności proceduralnych związanych z przeprowadzeniem referendum w ustalonym przez głowę państwa terminie i kształcie, bądź nie wyrażeniu na nie zgody.

Referendum zarządzane przez prezydenta B. Komorowskiego za zgodą Senatu na 6 września 2015 r. nie miało wiążącego wyniku. Powodem okazała się frekwencja, która wyniosła zaledwie 7,8 % uprawnionych do głosowania<sup>78</sup> i była najniższą z odnotowanych we wszystkich ogólnokrajowych głosowaniach przeprowadzonych w Europie po 1945 r.<sup>79</sup> Mimo że jeszcze na dwa tygodnie przed ustalonym terminem referendum, 32% badanych przez CBOS respondentów zadeklarowało w nim swoje uczestnictwo<sup>80</sup>.

## Konkluzje

Referendum zarządzane przez Prezydenta za zgodą Senatu stanowi istotę nowoczesnej demokracji przedstawicielskiej. Przeprowadzona wyżej analiza dowiodła, że cztery z pięciu zgłoszonych dotychczas propozycji takiego referendum stanowiło element kampanii wyborczych. Działania podejmowane przez głowy państwa niejako „przy okazji” i obliczone wyłącznie na określony efekt nie przyniosły rezultatu. Bowiem wymagana większość obywateli nie stawiała się przy urnach zarówno 18 lutego 1996 r. jak i 6 września 2015 r. W pierwszym z wyżej wymienionych referendów niewątpliwą trudność sprawiło społeczeństwu zrozumienie pojęcia „uwłaszczenie”, celowości przeprowadzenia takiego głosowania, a także sposobu sformułowania pytania. W drugim zaś, obywatele najczęściej poddawali w wątpliwość rzetelność i sens decyzji głowy państwa

<sup>77</sup> *Mysząc Polska – Konwencja programowa Prawa i Sprawiedliwości oraz Zjednoczonej Prawicy*, Katowice 3–5 lipca 2015, s. 48.

<sup>78</sup> Zob. Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 września 2015 r. o wynikach głosowania i wyniku referendum przeprowadzonego w dniu 6 września 2015 r. (Dz. U. z 2015 r., poz. 1375).

<sup>79</sup> G. Osiecki, M. Potocki. *Referendum przeszło do historii*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 8 września 2015, nr 174, s. A4.

<sup>80</sup> *Polacy o wrześniowym referendum zarządzonym przez prezydenta Bronisława Komorowskiego*, nr 121/2015, Komunikat z Badań CBOS, Warszawa, wrzesień 2015, s. 11.



podjętej w sposób nagły (bezpośrednio po przegranej przez B. Komorowskiego pierwszej tury wyborów prezydenckich) oraz koszt referendum. Natomiast w pozostałych przypadkach „hamulcem” dla inicjatyw Prezydentów okazał się Senat, którego większość wywodziła się z innych, niż oni sami środowisk politycznych. PiS będąc jeszcze w opozycji zwróciło uwagę na fakt, że w określonych uwarunkowaniach politycznych druga izba parlamentu może stanowić skuteczną zaporę dla referendalnych pomysłów głowy państwa i zaproponowało, aby referendum zarządzane przez Prezydenta za zgodą Senatu mógł zarządzać wyłącznie Prezydent po zasięgnięciu opinii Senatu. Nie można się zatem oprzeć wrażeniu, że politycy najczęściej proponują rozwiązania korzystne dla siebie samych lub mające spełnić oczekiwania elektoratu.

#### STRESZCZENIE

Analiza jest poświęcona referendum ogólnokrajowemu zarządzanemu przez Prezydenta RP za zgodą Senatu. Pokazuje się w niej, że cztery z pięciu zgłoszonych dotychczas propozycji takiego referendum były elementem kampanii wyborczych i w tym też kontekście ustosunkowywał się do nich Senat.

*Krystyna Leszczyńska*

#### A NATIONWIDE REFERENDUM ORDERED BY THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF POLAND AND APPROVED BY THE SENATE

A referendum ordered by the President and approved by the Senate is the essence of modern representative democracy. The above analysis demonstrated that four out of five referendums thus far proposed were simply used as bargain chips in electoral campaigns. The actions of the Heads of State that were taken somewhat “by the way” and calculated to bring a specific result turned out to be futile, as the voter turnout, both on 18 February 1996 and 6 September 2015, was below the required threshold for the referendum results to be legally binding. In the first of the aforementioned referenda the term “enfranchisement” proved difficult to understand for the society as did the aim of the vote and the way the question was formulated. In the second the citizens frequently questioned the honesty and purport of the decision of the head of state that was only reached after B. Komorowski lost first round of presidential elections as well as the cost of the

referendum. Whereas in the other cases, the initiatives of the Presidents were “throttled” by the Senate, whose members originated from different political circles than the President at the time. Still in opposition PiS pointed out that in specific political conditions the second chamber of parliament may form an effective barrier for referendum ideas of the head of state and proposed that a referendum ordered by the President with the consent of Senate could only be ordered by the President after the latter has asked the Senate about its opinion. Thus we have the irresistible impression, that politicians are most often putting forward solutions that are beneficial for themselves or such, that meet the expectations of their electorate.

**KEY WORDS:** *President, Senate, referendum, consent to managment, turnout*

### **Bibliografia**

- Garlicki L., *Uwagi do art. 125 Konstytucji*, [w:] L. Galicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2001.
- M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2001, nr 2331.
- Sarnecki P., *Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 3.
- Wałęsa L., *Droga do prawdy. Autobiografia*, Warszawa 2008.
- Zientarski P.B., *Organizacja wewnętrzna Senatu. Studium prawnoustrojowe*, Toruń 2011.