

## **EKSPERTYZA**

### **w sprawie zgodności z Konstytucją niektórych przepisów proponowanych w projekcie ustawy o referendum ogólnokrajowych (druk 962)**

Projekt ustawy o referendum ogólnokrajowych (Druk sejmowy Nr 962) i przewidziana w tym projekcie nowelizacja ustawy z 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych może w niektórych fragmentach budzić istotne zastrzeżenia natury konstytucyjnej.

#### I. Zakres obowiązywania przepisów rozdziału 9 projektowanej ustawy

Tytuł rozdziału 9-tego (Referendum ogólnokrajowe w sprawie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej) w powiązaniu z treścią art. 61 ust. 2 skłania do wniosku, że w projektowanej ustawie dopuszczalne jest referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację każdej umowy międzynarodowej, jeśli Prezydent Rzeczypospolitej po uzyskaniu zgody Senatu zarządzi referendum ogólnokrajowe w tej sprawie.

Ani z tytułu rozdziału ani ze sformułowań przepisu art. 61 ust. 2 nie wynika, że przepisy art. 59–65 odnoszą się jedynie do szczególnej umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji RP, czyli tylko do umowy międzynarodowej na podstawie której Rzeczpospolita Polska przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach.

Zarządzenie – czy to przez Sejm, czy to za zgodą Senatu przez Prezydenta – referendum ogólnokrajowego w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację jakiegokolwiek umowy międzynarodowej byłoby sprzeczne z Konstytucją. Ustawa zasadnicza bowiem przewiduje dla wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej jedynie formę ustawy (art. 89 Konstytucji). Wyjątek stanowi tylko i jedynie ta szczególna umowa międzynarodowa na podstawie której Rzeczpospolita Polska w niektórych sprawach przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej (art. 90 ust. 1 Konstytucji).

A zatem zarówno w tytule rozdziału 9-tego jak i w art. 59 projektowanej ustawy o referendum ogólnokrajowych należy wyraźnie stwierdzić, że przepisy tego rozdziału projektowanej ustawy odnoszą się jedynie do procedury ratyfikacji umowy międzynarodowej o przekazaniu w niektórych sprawach organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej RP.

## II. Niezgodność z Konstytucją art. 61 ust. 2 projektu ustawy

Umieszczenie w projekcie ustawy o referendum ogólnokrajowych przepisu art. 61 ust. 2 także należałoby uznać za nieporozumienie. Jego treść jest niezgodna z postanowieniami Konstytucji.

Prezydent Rzeczypospolitej bowiem nie ma podstawy konstytucyjnej do zarządzenia, po uzyskaniu zgody Senatu, referendum ogólnokrajowego w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej. Takie uprawnienie ma tylko Sejm – i to jedynie w odniesieniu do tej szczególnej umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji, i tylko w trybie przewidzianym w art. 90 ust. 4 Konstytucji. Uchwała Sejmu podjęta w tym trybie oznacza zarządzenie referendum i powinna spełniać wymagania zawarte w art. 56 projektowanej ustawy o referendum ogólnokrajowych. I to wystarczy do przeprowadzenia referendum.

Wykonanie decyzji Sejmu podjętej na podstawie art. 90 ust. 4 nie wymaga wydania postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej o zarządzeniu referendum.

Pomijając fakt, że brak podstawy konstytucyjnej do zarządzenia przez Prezydenta Rzeczypospolitej, po uzyskaniu zgody Senatu, referendum ogólnokrajowego w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, to konstrukcja przyjęta w projektowanej ustawie mogłaby prowadzić do blokady procesu decyzyjnego. Nie można bowiem wykluczyć, że Sejm podejmuje uchwałę o przeprowadzeniu referendum, a Senat nie wyraża zgody na jego zarządzenie przez Prezydenta Rzeczypospolitej.

Co więcej, konstrukcja przyjęta w projekcie ustawy, polegająca na tym, że Sejm na podstawie art. 90 ust. 4 podejmuje uchwałę o przeprowadzeniu referendum, a w wykonaniu tej uchwały Prezydent Rzeczypospolitej zarządza to referendum za zgodą Senatu, jest w oczywisty sposób sprzeczna z Konstytucją RP. Zgodnie bowiem z treścią art. 90 ust. 4 decyzja o przeprowadzeniu referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji, należy wyłącznie do Sejmu. Udziału ani Senatu ani Prezydenta Rzeczypospolitej w podejmowaniu tej decyzji Konstytucja nie przewiduje.

W myśl Konstytucji to Sejm – a nie Prezydent Rzeczypospolitej – odwołuje się *ad referendum* do Narodu-suwerena w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji. Jest to logiczne ponieważ referendum w tym szczególnym przypadku zastępuje ustawę o wyrażeniu zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej.

W Konstytucji brak podstawy do podejmowania przez Prezydenta Rzeczypospolitej decyzji o wyborze formy uzyskania zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej. To Sejm, a nie Prezydent Rzeczypospolitej, podejmuje decyzję o tym, czy zgoda na ratyfikację umowy międzynarodowej, określonej w art. 90 ust. 1 Konstytucji, ma być wyrażona w ustawie, czy w referendum ogólnokrajowym.

Dlatego przepis art. 61 ust. 2 – jako niezgodny z Konstytucją – powinien być usunięty z projektowanej ustawy o referendach ogólnokrajowych.

### III. Niezgodność z Konstytucją proponowanego nowego art. 15c ustawy o umowach międzynarodowych

Istotne – i to jeszcze poważniejszej natury – wątpliwości muszą budzić z punktu widzenia zgodności z Konstytucją rozwiązania proponowane w art. 64 projektowanej ustawy o referendum ogólnokrajowych w powiązaniu z propozycją dodania w ustawie z 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych nowego art. 15c.

W tym nowym, dodawanym art. 15c proponuje się bowiem, że w wypadku kiedy wynik referendum ogólnokrajowego w sprawie ratyfikacji umowy międzynarodowej o przekazaniu w niektórych sprawach organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej RP nie jest wiążący, to Sejm może ponownie podjąć uchwałę w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację tej umowy w ustawie uchwalonej przez Sejm i Senat na podstawie art. 90 ust. 2 Konstytucji.

Rozstrzygnięcie tej kwestii (tj. dopuszczalności przejścia do procedury przewidzianej w art. 90 ust. 2 Konstytucji w wypadku kiedy w referendum udział w głosowaniu wzięło mniej niż 50% uprawnionych) może nastąpić tylko i wyłącznie na mocy przepisów rangi konstytucyjnej. Tego rozstrzygać w ustawie zwykłej nie można – nawet jeśli ustawa taka zostałaby uchwalona w trybie przewidzianym dla zmiany Konstytucji, tj. w Sejmie większością 2/3 w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów i potwierdzona była przez Senat bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

Dlaczego nie można rozstrzygać w drodze ustawy zwykłej kwestii dopuszczalności przejścia do procedury przewidzianej w art. 90 ust. 2 Konstytucji w wypadku kiedy w referendum udział w głosowaniu wzięło mniej niż 50% uprawnionych?

Takie rozstrzygnięcie dokonane w ustawie zwykłej problemu dopuszczalności ewentualnego zastosowania procedury parlamentarnej w procesie ratyfikacji tego rodzaju szczególnej umowy międzynarodowej uznać należy za sprzeczne z Konstytucją – i to co najmniej z trzech powodów.

1. Po pierwsze – ustrojodawca w art. 90 Konstytucji przewidział szczególny tryb (procedurę) ratyfikacji umowy międzynarodowej, której treścią jest przekazanie w niektórych sprawach kompetencji organów władzy państwowej RP organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu. A zatem te sprawy (związane z procedurą ratyfikacji tej szczególnej kategorii umowy międzynarodowej) ustrojodawca uczynił – ze względu na rangę problemu – przedmiotem materii konstytucyjnej. Oznacza to, że wszelkie zmiany – lub wprowadzanie nowego stadium – tej procedury muszą być uregulowane w Konstytucji.

Odesłanie zaś do ustawy zwykłej zawarte w art. 125 ust. 3 Konstytucji nie stanowi wystarczającej podstawy do uregulowania na tej drodze zmiany trybu ratyfikacji umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji. Proponowany zaś art. 15c ustawy o umowach międzynarodowych wprowadza nowy tryb ratyfikacji tej szczególnej umowy międzynarodowej, czyli zmienia zasady ustalone w tej materii w Konstytucji.

Uzupełnianie zaś przepisów Konstytucji w ustawie zwykłej spowodować może, iż przepisy takiej ustawy zwykłej odnoszące się do materii konstytucyjnej będą zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego. Nie tu miejsce na prognozowanie treści wyroku Trybunału w takim przypadku. Rzecz w tym, iż w konkretnym przypadku decyzji o przystąpieniu RP do Unii Europejskiej w ostateczności rozstrzygałby Trybunał Konstytucyjny. Niezależnie od tego jaki wyrok wydałby Trybunał, to zostanie – tak czy inaczej – Trybunał Konstytucyjny uwikłany w proces podejmowania decyzji o *par excellence* politycznym charakterze. A tego należy unikać.

Już samo stworzenie przesłanek dla wniesienia skargi do Trybunału Konstytucyjnego o orzeczenie niezgodności art. 15c ustawy o umowach międzynarodowych z Konstytucją byłoby polityczną porażką zwolenników przystąpienia Polski do Unii Europejskiej.

Rozpatrywanie skargi przez Trybunał Konstytucyjny – nie przesądzając wyniku postępowania przed Trybunałem – przyczyni się do wydłużenia procesu ratyfikacji, nie wyłączając konieczności przełożenia terminu referendum na późną jesień 2003 r.

Zaskarżenie do Trybunału Konstytucyjnego art. 15c ustawy o umowach międzynarodowych może – i zapewne będzie – mieć negatywny oddźwięk poza Polską, w państwach członkowskich UE jak i w państwach kandydujących do Unii. Co jednak ważniejsze to fakt, że decyzja o tak ważnym znaczeniu ustrojowym, społecznym, politycznym i ekonomicznym powinna być podejmowana w okolicznościach niepodważających podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego.

2. Po drugie – "wycofanie się" do parlamentarnej procedury ratyfikacji tej szczególnej umowy międzynarodowej w tym wypadku (tj. w następstwie braku wymaganej frekwencji w referendum) bez przyzwolenia Konstytucji jest niemożliwy ze względu na istotę decyzji o wyborze referendalnej procedury ratyfikacji takiej umowy międzynarodowej.

Parlamentarna i referendalna procedura ratyfikacji umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji, to nie są dwie równorzędne opcje.

Istota referendum – o czym często zapomina się, traktując referendum jedynie w kategoriach politycznych i socjologicznych jako rodzaj legitymizacji podejmowanej decyzji – to nic innego jak odwołanie się przedstawicieli reprezentujących Naród-suwerena o udzielenie im przez mocodawcę instrukcji (*ad referendum*) w sprawie, w której owi przedstawiciele nie mają pewności czy są należycie umocowani do podejmowania decyzji zgodnie z wolą mocodawcy (Narodu-suwerena), albo umocowanie to uznają za niewystarczające.

A zatem, jeśli mocodawca (Naród-suweren) w referendum zgody na ratyfikację nie wyraził w sposób w Konstytucji określony, to Sejm i Senat w takiej sytuacji nie może decydować o wyrażeniu zgody na ratyfikację. Wyrażenie w tym wypadku zgody w ustawie uchwalonej przez parlament przy obecnym brzmieniu art. 90 i art. 125 Konstytucji byłoby sprzeczne z istotą demokratycznego państwa prawnego i z zasadą zwierzchnictwa Narodu.

3. Po trzecie – warunki wyrażenia w referendum zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji, określają przepisy art. 90 ust. 3 i art. 125 ust. 3 Konstytucji, które to przepisy czytać należy łącznie.

W art. 90 ust. 3 Konstytucji mowa jest o tym, że na ratyfikację tej szczególnej umowy międzynarodowej zgoda ma być wyrażona w referendum. A zatem to ratyfikacyjne referendum musi być referendum stanowiącym, a nie referendum opiniodawczym (konsultacyjnym). Jeśli bowiem ustrojodawca miałby na uwadze referendum opiniodawcze (konsultacyjne), to w art. 90 ust. 3 nie byłoby mowy o wyrażeniu zgody w referendum, lecz o zasięgnięciu opinii w referendum.

Według postanowień art. 125 ust. 3 referendum staje się referendum stanowiącym, jedynie wtedy, kiedy wzięło w nim udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania. Jeśli zaś takiej frekwencji w głosowaniu nie osiągnięto, to referendum jest opiniodawcze.

Ustrojodawca mógł sprawę wyrażenia w referendum zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji, odesłać do referendum przewidzianego dla zmiany Konstytucji (art. 235 ust. 6), które jest także referendum stanowiącym, ale dla wyrażenia woli większości z mocą wiążącą nie jest wymagany udział więcej niż połowy uprawnionych do głosowania. Twórcy Konstytucji takiego rozwiązania nie przyjęli ponieważ z uwagi na rangę sprawy będącej treścią umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji, uznano że w tym referendum dla uzyskania zgody na ratyfikację tej umowy koniecznym jest spełnienie dwóch warunków:

- 1) w referendum musi uczestniczyć więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, oraz
- 2) większość biorących udział w referendum musi wypowiedzieć się za ratyfikacją umowy.

Oba te warunki muszą być spełnione łącznie.

Nie tu miejsce na rozważania, czy ustrojodawca postąpił słusznie odsyłając w art. 90 ust. 3 Konstytucji do art. 125, a nie do art. 235 ust. 6 Konstytucji. Tyle samo jest argumentów przemawiających za słusnością tej decyzji ustrojodawcy co argumentów przeciw niej. Jedno jest pewne – to nie żaden błąd bądź pomyłka, ale zamierzona decyzja o odesłaniu do art. 125, a nie do art. 235 ust. 6 Konstytucji.

Dlatego nie można zgodzić się z poniższą opinią wyrażoną w Uzasadnieniu projektu ustawy o referendum ogólnokrajowych (Druk sejmowy Nr 962), w którym stwierdzono, że:

Skutku referendum, które nie przynosi wyniku wiążącego nie można utożsamiać ze skutkiem referendum dającym wynik wiążący. Takie utożsamianie byłoby sprzeczne z Konstytucją RP. Referendum dające wynik niewiążący nie przynosi odpowiedzi na pytanie, czy Prezydent został, czy nie został w tym trybie upoważniony do ratyfikacji umowy. Konstytucja nie stwarza zarazem przeszkód, aby kontynuować proces ratyfikacji tej umowy, w innym znanym jej trybie, tj. ustawy uchwalonej przez Sejm i Senat zgodnie z wymogiem art. 90 ust. 2 Konstytucji, o ile Sejm podejmie taką uchwałę (por. art. 90 ust. 4).

Autorzy Uzasadnienia błędnie twierdzą, że w wypadku braku wymaganej frekwencji w głosowaniu nie wiadomo czy Prezydent został, czy nie został w tej sytuacji trybie upoważniony do ratyfikacji umowy. To nieprawda. Wynik takiego referendum jest jednoznaczny. Zgoda na ratyfikację umowy nie została wyrażona, ponieważ nie został spełniony jeden z dwóch wymaganych warunków. W referendum nie uczestniczyło więcej niż połowa uprawnionych do głosowania.

Pogląd wyrażony w Uzasadnieniu jest sprzeczny z Konstytucją, która – jak wyżej wskazano – zgodę na ratyfikację tej szczególnej umowy międzynarodowej uzależnia od spełnienia łącznie dwóch przesłanek: 1) osiągnięcia wymaganej frekwencji oraz 2) wyrażenia zgody przez większość biorących udział w referendum. Niespełnienie jednej z tych przesłanek oznacza, że nie ma zgody na ratyfikację umowy będącej przedmiotem referendum.

Co więcej, z treści proponowanego w ustawie o umowach międzynarodowych dodawanego art. 15c, oraz z przytoczonego fragmentu Uzasadnienia projektu wynika, że jeżeli nie było wymaganej frekwencji i większość głosujących odmówiła zgody na ratyfikację, to Sejm i Senat mogą również i w takim wypadku kontynuować proces ratyfikacyjny. A to już z pewnością byłoby sprzeczne z Konstytucją – podważałoby istotę demokratycznego państwa prawnego i zasadę zwierzchnictwa Narodu.



Prof. Piotr Winczorek wyjaśnia – w sposób zresztą mało przekonujący – tok rozumowania przyjęty przez autorów projektu ustawy przedłożonego Sejmowi, którzy uznali,

że nie można potraktować w ten sam sposób wiążącego i rozstrzygającego wyniku referendum wówczas, gdy jest to rozstrzygnięcie negatywne (odpowieź "nie") i wyniku niewiążącego. Takie podejście byłoby sprzeczne z postanowieniami art. 125 ust. 3 Konstytucji. Nieuzyskanie w referendum jakiegokolwiek wiążącej odpowiedzi na postawione pytanie nie jest bowiem równoznaczne z uzyskaniem odpowiedzi wiążącej i negatywnej.<sup>1</sup>

Podobny pogląd, jak w Uzasadnieniu projektu ustawy – choć nie tak kategorycznie sformułowany – przedstawiany był wcześniej przez niektórych innych znawców prawa. Dla przykładu, prof. Stanisław Biernat pisał w 1999 r.:

Wydaje się, iż w takiej sytuacji – skoro referendum nie przyniosło rozstrzygnięcia – Sejm powinien zdecydować o wykorzystaniu drugiego sposobu wyrażenia zgody na ratyfikację umowy (a właściwie: pierwszego w systematyce art. 90), tj. procedury uchwalenia ustawy ratyfikacyjnej. W przeciwnym razie należałoby dojść do trudnego do obrony wniosku, iż skutki referendum, które nie przyniosło rozstrzygnięcia są takie same, jak skutki referendum, w którym biorący udział odmówili zgody na ratyfikację traktatu akcesyjnego Polski do Unii Europejskiej.<sup>2</sup>

To jednak powyższy tok rozumowania jest trudny do zaakceptowania. W przypadku referendum w sprawie udzielenie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji, nieuprawnione jest rozróżnienie na referendum o wyniku negatywnym i referendum które nie przyniosło rozstrzygnięcia. Takie rozróżnienie oparte jest kryteriach politycznych, a nie na przesłankach natury prawnej.

W swoich wywodach prof. S. Biernat i prof. P. Winczorek uciekają się do argumentów natury politycznej. Na tym gruncie gotów byłbym – pod pewnymi warunkami – podzielać ich poglądy. Natomiast na płaszczyźnie analizy prawnej z ich wywodami nie mogę się zgodzić.

---

<sup>1</sup> Piotr Winczorek, *Projekt ustawy o referendum ogólnokrajowych*. Państwo i Prawo, z. 12 z 2002 r., s. 30

<sup>2</sup> Stanisław Biernat, *Ustrojowe podstawy przyszłego członkostwa Polski w Unii Europejskiej*. W: *Państwo prawa. Administracja. Sądownictwo. Prace dedykowane prof. dr hab. Januszowi Łętowskiemu w 60. rocznicę urodzin*. Warszawa 1999. Wydawnictwo Naukowe "SCHOLAR", s. 42

Rezultat takiego referendum zawsze przynosi rozstrzygnięcie: albo jest zgoda na ratyfikację albo tej zgody nie ma. A jak wyżej wskazałem do wyrażenie w referendum zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji, wymagane jest spełnienie dwóch warunków: 1) osiągnięcie wymaganej frekwencji oraz 2) wyrażenia zgody przez większość obywateli biorących udział w referendum. Jeśli jeden z tych warunków nie jest spełniony nie ma zgody na ratyfikację umowy.

Można zgodzić się z opinią, że rezultat referendum, w którym większość biorących udział w głosowaniu wypowiada się za ratyfikacją umowy, ale w referendum wzięło udział mniej niż 50% uprawnionych, ma inną wymowę polityczną niż rezultat referendum, w którym większość biorących udział w głosowaniu wypowiedziała się przeciw ratyfikacją umowy, a w referendum wzięło udział ponad 50% uprawnionych.

To jednak ocena dokonana wyłącznie w kategoriach politycznych. Natomiast z prawnego punktu widzenia w jednym i w drugim przypadku zgoda na ratyfikację umowy nie została udzielona.

Oczywiście można też dowodzić, że przy obecnym brzmieniu art. 90 ust. 3, w powiązaniu art. 125 ust. 3, Konstytucji zakodowana jest z politycznego punktu widzenia swego rodzaju paradoksalna pułapka. Na czym ona polega? Wyjaśniają to dwa hipotetyczne rezultaty referendum.

W wyborach samorządowych w 2001 roku uprawnionych do głosowania było 29 572 225 wyborców. Ponad 50% uczestniczących w głosowaniu to 14 786 113 wyborców. W niżej przedstawionych przykładach w celu uproszczenia wyводу zakładam, że w dniu referendum będzie uprawnionych do głosowania 29 milionów wyborców.<sup>3</sup>

Przypadek I – być może mało prawdopodobny, ale możliwy.

Przy liczbie 29 000 000 wyborców uprawnionych do głosowania w referendum weźmie udział 14 505 000 wyborców, tj. 50.02%. Wynik

---

<sup>3</sup> Nawiasem mówiąc w świecie przyjmuje się, że rejestry (spisy) wyborców są zawsze zawyżone (z reguły z przyczyn obiektywnych) nawet w granicach 5%. A co to oznacza w naszym przypadku? Oznacza to, że te 5% to aż 1 milion 450 tysięcy wyborców (m.in. tzw. martwych dusz lub wyborców dwukrotnie wpisanych do rejestrów) może zaważyć w sposób istotny przy ustalaniu prognozy frekwencji.

referendum jest wiążący. Jednak spośród tych co wzięli udział w referendum zaledwie 50.50%, czyli 7 325 025, wyraziło zgodę na przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej. Wówczas Prezydent uprawniony jest do ratyfikowania układu akcesyjnego. Oba warunki są spełnione, choć poparcie dla akcesji Polski do Unii Europejskiej z politycznego punktu widzenia uznać należy za wątle.

Przypadek II – w miarę, a nawet wielce, prawdopodobny.

Przy liczbie 29 000 000 wyborców uprawnionych do głosowania w referendum weźmie udział 14 495 000 wyborców, tj. 49.98%. (Do przekroczenia 50% zabrakło zaledwie 5001 głosujących\*). Wynik referendum nie będzie zatem wiążący. Jednakże spośród tych którzy wzięli udział w referendum aż 90.50%, czyli 13 117 975 wyborców wyraziło zgodę na przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej. Wówczas jednak nie będzie Prezydent uprawniony do ratyfikowania układu akcesyjnego, ponieważ w referendum nie wzięło udziału w głosowaniu więcej niż połowa uprawnionych – chociaż liczba opowiadających się za ratyfikacją Traktatu akcesyjnego byłaby niemal dwukrotnie wyższa niż w pierwszym przypadku.

To zestawienie obu skrajnych przypadków ukazuje nieracjonalność rozwiązania przyjętego w art. 90 ust. 3 Konstytucji. I to jest ważny z politycznego widzenia argument uzasadniający zmianę lub uzupełnienie tego przepisu Konstytucji, aby uchronić się przed takim paradoksalnym rezultatem referendum i móc podjąć zdrowo rozsądkową decyzję o ratyfikacji umowy na podstawie ustawy uchwalonej przez parlament.

Raz jeszcze jednak pragnę podkreślić, że kontynuowanie w takiej sytuacji procesu ratyfikacji i przeniesienia go na drogę parlamentarną może nastąpić jedynie i tylko na podstawie wyraźnego przyzwolenia Konstytucji. Dlatego w ustępie 3 w artykule 90 Konstytucji należy dodać zdanie treści następującej:

"Jeśli większości biorących udział w referendum wyraziła zgodę na ratyfikację umowy, o której mowa w ust. 1, lecz wynik referendum nie ma mocy wiążącej, zgodę na ratyfikację może wyrazić Sejm i Senat w ustawie uchwalonej w trybie określonym w ust. 2";

Tak jak sformułowałem powyżej proponowane uzupełnienie tekstu ustępu 3 w artykule 90 Konstytucji różni się ono od propozycji zawartej w projektowanym art. 15c nie tylko dlatego, że ma to być norma rangi konstytucyjnej. Z treści proponowanego dodanego drugiego zdania w ustępie 3 w artykule 90 Konstytucji wynika wyraźnie, że kontynuowanie procesu ratyfikacyjnego i przejście na drogę procedury parlamentarnej byłoby dopuszczalne jedynie wtedy, kiedy w referendum większość głosujących opowiedziała się za wyrażeniem zgody na ratyfikację umowy, ale w głosowaniu nie wzięło udziału więcej niż połowa uprawnionych.

Ten dodany przepis w ustępie 3 w artykule 90 Konstytucji w praktyce mógłby mieć zastosowanie w przypadku podobnym do tego, który przedstawiłem wyżej w drugim przykładzie hipotetycznego rezultatu referendum.

Byłoby to rozwiązanie problemu racjonalne, a jednocześnie dozwolone na mocy Konstytucji.

---

*\* Taki brak 5 tysięcy wyborców, wcale w rzeczywistości nie musi oznaczać, że ponad 50% uprawnionych nie wzięło udziału w referendum, ponieważ spisy wyborców nigdy nie będą – i nie mogą – odzwierciedlać dokładnej, rzeczywistej liczby uprawnionych do głosowania.*

#### IV. Warunki zmiany (uzupełnienia) art. 90 Konstytucji

Przeprowadzenie proponowanej wyżej zmiany w Konstytucji nie powinno natrafić na przeszkody nie do pokonania w odpowiednim czasie, tj. przed 16 kwietnia 2003 r., na który to dzień zaplanowane zostało podpisanie Traktatu akcesyjnego i co najmniej na 7 tygodni przed przewidywanym w Polsce referendum w tej sprawie. Dokonanie wyżej wskazanego uzupełnienia przepisów Konstytucji będzie trwało krócej niż proces ewentualnego testowania w Trybunale Konstytucyjnym zgodności z Konstytucją proponowanego kontrowersyjnego art. 15c ustawy o umowach międzynarodowych.

Wyżej wskazane uzupełnienie tekstu przepisu ust. 3 w art. 90 dotyczy bowiem materii regulowanej w Rozdziale III Konstytucji.

Zgodnie zaś z zasadami procedury zmiany Konstytucji ustanowionymi w art. 235 dla przeprowadzania zmian w Rozdziale III nie zachodzi konieczność zachowania w Sejmie między pierwszym czytaniem a drugim czytaniem

przerwy trwającej 60 dni. Dla rozpatrzenia w pierwszym czytaniu projektu takiej ustawy o zmianie Konstytucji, jaką wyżej zaproponowano, musi jedynie upłynąć 30 dni od dnia przedłożenia jej projektu Sejmowi.

Skoro zaproponowane tu zmiany dokonywane w Konstytucji nie dotyczą materii objętej postanowieniami Rozdziałów I, II i XII, to nie ma też podstaw do przeprowadzania referendum przewidzianego w ustępie 6 w art. 235 Konstytucji.

Należy też z całą mocą podkreślić, że z przepisu art. 235 ust. 3 wynika wyraźnie, iż przedmiotem postępowania legislacyjnego w Sejmie i w Senacie może być jedynie tekst projektu ustawy wniesiony do Sejmu 30 dni wcześniej. A zatem pozbawione są podstaw wszelkie obawy, że wniesienie pod obrady projektu zmiany przepisów w Rozdziale III Konstytucji będzie swoistym otwarciem puszką Pandory i w toku postępowania w Sejmie w drugim czytaniu będą zgłaszane (i ewentualnie uchwalone) poprawki dotyczące innych postanowień Konstytucji mieszczących się poza Rozdziałem III – czy nawet ściślej poza przedmiotem materii objętej regulacją w art. 90. W świetle postanowień ustępu 3 artykułu 235 zgłaszanie takich poprawek jest niedopuszczalne.

Inna to sprawa, że ani w Sejmie ani w Senacie – mimo upływu 5 lat od wejścia w życie Konstytucji – nie dokonano odpowiednich zmian w regulaminie odnoszących się do procedury rozpatrywania projektu ustawy o zmianie Konstytucji – trybu postępowania dostosowanego do wymagań art. 235 Konstytucji.

Jeśliby projekt takiej ustawy o zmianie lub uzupełnieniu przepisów Konstytucji przedłożył Senat, to w ciągu 37 dni (licząc 7 dniową przerwę między pierwszym a drugim czytaniem w Sejmie) ustawa ta mogłaby wrócić do Senatu. Z kolei Senat, nie mogąc wnosić poprawek – jak w przypadku ustaw zwykłych – może w miarę szybko (w ciągu kilku dni) podjąć uchwałę o przyjęciu albo odrzuceniu ustawy w brzmieniu przyjętym przez Sejm. Jeśli zaś Sejm naruszyłby postanowienia art. 235 ust. 3 (czyli włączył do ustawy nowelizację innych przepisów Konstytucji niż te których dotyczył przedłożony

projekt ustawy), to Senat taką ustawę nie tylko może, ale wręcz musi odrzucić.

Innymi słowy proponowane wyżej zmiany można przeprowadzić w okresie 40–45 dni od ich przedłożenia Sejmowi.

Dla przyspieszenia procedury uzupełnienia Konstytucji w proponowanym wyżej zakresie najlepiej byłoby gdyby inicjatywa ustawodawcza w tej sprawie wyszła z Senatu.

Jeśliby Senat odpowiedni projekt ustawy o zmianie Konstytucji wniósł do Sejmu w połowie stycznia 2003 r., to pod koniec lutego bądź na początku marca ustawa taka mogłaby być uchwalona przez obie izby parlamentu w trybie ustalonym w art. 235 ust. 2 – 4 Konstytucji. Działoby się to zatem z dostatecznym wyprzedzeniem przed terminem referendum planowanego ponoć na 8 czerwca 2003 r.

Na zakończenie wypada też zwrócić uwagę, że postanowienia art. 90 Konstytucji nie mają charakteru norm prawnych "jednorazowego użytku". Do procedury określonej w art. 90 Konstytucji odwołać się trzeba będzie wypadku ratyfikacji nowego Traktatu konstytucyjnego UE (jeśli Polska będzie członkiem Unii) czy w przypadku przystępowania Polski do strefy euro.

W trybie przewidzianym w art. 90 powinna być również rozstrzygana sprawa ewentualnego wypowiedzenia Traktatu o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej.

Dlatego warto rozważyć również kwestię uzupełnienia art. 90 Konstytucji o nowy ustęp 5, który mógłby mieć następujące brzmienie:

"5. Zmiany w umowie międzynarodowej, o której mowa w ust. 1, a także jej wypowiedzenie następuje w trybie określonym w niniejszym artykule."

Sporządził: prof. dr hab. Stanisław Gebethner  
Uniwersytet Warszawski