

Warszawa, dnia 7 stycznia 2003 r.

## **Uwagi**

### **w sprawie projektu unormowania ustawowego referendum ogólnokrajowych**

W dniu 7 października 2002 r. do Sejmu wpłynął prezydencki projekt ustawy o referendach ogólnokrajowych (druk sejmowy nr 962). Z aprobatą należy odnieść się do zrealizowanego zamiaru przedłożenia nowej ustawy, nie tylko zaś nowelizacji ustawy dotychczasowej, oraz kompleksowego unormowania wszystkich konstytucyjnie przewidzianych referendum ogólnokrajowych, określonych w art. 125, art. 90 i art. 235 ust. 6 Konstytucji RP. Szczegółowe przesłanki takiego podejścia wyrażone zostały w Uzasadnieniu projektu ustawy. Projekt oceniam jako wysoce profesjonalnie przygotowany, nie budzący moich zastrzeżeń konstytucyjnych i technicznolegislacyjnych, stąd ominięcie w niniejszym stanowisku wymieniania całego szeregu kwestii szczegółowych jako zasługujących na aprobatę. Kwestie te zresztą również w Uzasadnieniu projektu zostały odpowiednio wyeksponowane.

Osobnego potraktowania wymagają może jedynie – wobec ich wagi – rozdziały 8 – 10 projektu, normujące w wyodrębniony sposób poszczególne referenda (rozdział 8 – w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa, rozdział 9 – w sprawach wyrażania zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, rozdział 10 – zatwierdzające zmianę Konstytucji RP) a także częściowo rozdział 12 – tu w zakresie przepisów zmieniających.

W zakresie propozycji unormowań w rozdziale 8 projektu ustawy (referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa – art. 125 ust. 1 Konstytucji) zwraca uwagę art. 51 ust. 2, zawierający istotne ograniczenie, aczkolwiek funkcjonujące także w dotychczas obowiązującej ustawie o referendum z 1995 r., jakim jest zakaz ponownego poddania referendum sprawy przed upływem 4 lat od dnia przeprowadzenia referendum w tej samej sprawie. Ratio legis tego rozwiązania, jak wynika z Uzasadnienia projektu ustawy, jest niedopuszczalne do nadużywania procedury referendum. Ograniczenie to z konstytucyjnego punktu widzenia nie budzi większych zastrzeżeń, zwłaszcza że art. 125 ust. 5 Konstytucji RP przewiduje, iż nie tylko tryb, ale i zasady przeprowadzenia referendum określa ustawa, więc możliwe jest prezentowanie stanowiska zawartego w art. 51 ust. 2 projektu. Nie można jednak nie dostrzegać pewnej delikatności nawet konstytucyjnie całej sprawy, jako że chodzi tu o daleko sięgające ograniczenie fundamentalnej instytucji. Nie można oprzeć się wrażeniu, że także argument „praktyczny” jest wyolbrzymiony, bo jakież jest ryzyko nadużywania procedury referendum w sytuacji, gdy ma prawo je zarządzić tylko Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów lub Prezydenta RP za zgodą Senatu wyrażoną bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby głosów. Ograniczenie to może też okazać się nieskuteczne w tym sensie, że może skłaniać do prób jego obejścia w drodze nieco innego – choć tylko kamuflażowego – określenia „sprawy” będącej przedmiotem „ponownego” referendum. Ograniczenie to zapewne nie będzie też skuteczne na płaszczyźnie praktyki politycznej, w zakresie przygotowywania przez grupy obywateli wniosku o zarządzenie referendum (por. art. 52-54 projektu). Problem celowości tego ograniczenia można widzieć też w świetle przyjmowanego w projekcie ustawy założenia, że nie będzie ono obowiązywało w przypadku referendum z art. 90 Konstytucji (tak na s. 10 Uzasadnienie projektu) oraz w kontekście słusznego – stwierdzenia, że kwestia ponownego referendum w sprawie zatwierdzenia zmiany Konstytucji (art. 235 Konstytucji) nie powstaje, ponieważ aby zmiana taka nastąpiła niezbędne jest po referendum, które jej nie zatwierdziło, ponowne uchwalenie zmiany przez Sejm i Senat zgodnie z obowiązującą w tym przypadku procedurą. Konkludując opowiadałbym się za zniesieniem zakazu z art. 51 ust. 2 projektu ustawy, ale do zagadnienia tego jeszcze dodatkowo wypadnie powrócić przy analizie

przepisów związanych z referendum regulowanym w zasadzie w rozdziale 9 projektu ustawy, bo ma ono tam swoje implikacje.

W rozdziale 9 projektu ustawy reguluje się problematykę referendum w sprawie wyrażania zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 Konstytucji RP. Dla niniejszych uwag istotny jest art. 63 i art. 64 projektu ustawy. Stwierdza się tu *explicite*, że wynik referendum w sprawie wyrażania zgody na ratyfikację takiej umowy jest wiążący, jeżeli wzięła w nim udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, co jest prostą konsekwencją art. 90 ust. 3 w związku z art. 125 ust. 3 Konstytucji; stwierdza się też, że jeżeli wynik referendum jest wiążący, a większość biorących udział w głosowaniu udzieliła odpowiedzi pozytywnej na pytanie, to Prezydent RP uzyskuje zgodę na ratyfikację tej umowy (art. 63 ust. 1-2 projektu). W art. 64 ust. 1 projektu najpierw *explicite* definiuje się sytuację odwrotną niż z art. 63 ust. 1 („jeżeli w referendum ...weźmie udział połowa lub mniej niż połowa uprawnionych do głosowania, wynik referendum nie jest wiążący), ponadto zaś przesądza się w art. 64 ust. 3, że jeśli wynik referendum nie jest wiążący to stosuje się przepisy ustawy o umowach międzynarodowych. Dodajmy tu, że wspomniane przepisy ustawy o umowach międzynarodowych (jako jej nowe art. 15a – art. 15d) zawarte są w art. 81 analizowanego projektu ustawy, jako jej przepisy zmieniające (sygnalizowana część rozdziału 12 projektu).

Z brzmienia art. 59-60 projektu ustawy wynika, że proponowana regulacja „ograniczania się” do rozwinięcia konstytucyjnych przepisów z art. 90 w związku z art. 125 tylko w zakresie, w jakim chodzić ma o referendalną drogę wyrażenia zgody na ratyfikację umowy. Jest to założenie słuszne, bo chociaż nie wyczerpuje to zakresu problemów rodzących się na tle art. 90 Konstytucji RP, to wniesiony projekt ustawy reguluje przecież jedynie zagadnienia referendum ogólnokrajowych, a nie inne. Z punktu widzenia techniki legislacyjnej jest to poprawne. W tym sensie proponowana ustawa może, nie musi odpowiadać na pytanie o dopuszczalność referendum w razie uprzedniego fiaska drogi ustawowej wyrażenia zgody na ratyfikację umowy, czy też dopuszczalność drogi ustawowej wyrażenia zgody na ratyfikację umowy w sytuacji, gdyby wcześniejsze referendum było wiążące ale większość biorących udział w głosowaniu udzieliłaby odpowiedzi negatywnej na postawione pytanie. Inna rzecz, że w obu wskazanych przypadkach wcześniejszych „zamknięciach” określonej drogi sytuacja wygląda tak, iż trudno mówić następnie o dokonywaniu przez Sejm „wyboru”, jak tego wymaga art. 90 ust. 4 Konstytucji RP.

Pomijałoby się wtedy też konstytucyjną alternatywność dróg. Nie jest chyba jednak jasne, czy projektowana ustawa odpowiada na pytanie o dopuszczalność ponownego referendum w sytuacji, gdy poprzednie było wiążące i o negatywnym wyniku. Explicite żaden z jej przepisów tego nie reguluje. Na tle Uzasadnienia projektu (s. 10), tu akurat mniej konkretnego, nie jest jasne, czy intencja zniesienia ograniczenia z art. 51 ust. 2 projektu (zakaz ponawiania referendum w ciągu 4 lat od poprzedniego) dotyczy także sytuacji wyżej sygnalizowanej i wyraża się w samym braku takiego zakazu w rozdziale 9 projektu (np. z założeniem – możliwym przecież – ewolucji stanowiska opinii publicznej), czy też projekt oparty jest na założeniu, że wyłączenie zakazu z art. 51 ust. 2 projektu ma miejsce tylko w zakresie explicite przewidzianym w art. 81 ust. 2 projektu, tj. dotyczy tylko sytuacji, gdy wynik referendum nie był wiążący. Gdyby chodziło o pierwsze rozwiązanie, to być może zostałaby przedstawiona i przyjęta interpretacja, że w zakresie „nie uregulowanym” w rozdziale 9 projektu stosuje się, zwłaszcza wobec konstytucyjnego odesłania w art. 90 ust. 3 do art. 125 Konstytucji, przepisy z rozdziału 8 projektu, a więc łącznie z nakazem 4-letniej karencji. Ewentualność takiej interpretacji chyba także przemawia za zniesieniem zakazu zawartego w art. 51 ust. 2 projektu.

W rozdziale 9 projektu ustawy przepis art. 61 „maksymalistyczne” rozwija normy zawarte w art. 90 ust. 3-4 w związku z art. 125 ust. 2 Konstytucji, dopuszczając zarządzenie referendum tak przez Sejm, jak i – ewentualnie – przez Prezydenta za zgodą Senatu. Rozwiązanie to „mieści się” w przepisach Konstytucyjnych, choć możliwe też byłoby do przyjęcia – a może nawet byłoby prostsze i naturalniejsze – rozwiązanie takie, że Sejm dokonując wyboru drogi referendalnej także to referendum zarządza. Ponieważ procedura z art. 90 ust. 4 Konstytucji jest identyczna jak ta z art. 125 ust. 2 Konstytucji warto może uniknąć dublowania postępowania; wyraźnie mniej naturalne zwłaszcza jest rozwiązanie z art. 61 ust. 2 projektu.

Niewątpliwie jednak w rozdziale 9 projektu szczególne jest odesłanie do przepisów ustawy o umowach międzynarodowych w sytuacji, gdy wynik referendum nie jest wiążący (art. 64 ust. 3), a w całym projekcie ustawy – przepis art. 81, uzupełniający właśnie ustawę o umowach międzynarodowych; w tych przepisach za najistotniejszy uważam art. 15c ust. 2. Zgodnie z proponowaną regulacją, jeżeli wynik referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy, o której mowa w art. 90 ust. 3 Konstytucji RP, nie jest wiążący, to – po pierwsze – Rada Ministrów może

wycofać tę umowę z procesu ratyfikacji (art. 15 c ust. 1); po drugie – w przypadku niewycofania przez Radę Ministrów umowy, Sejm „może ponownie podjąć uchwałę w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację tej umowy” (art. 15c ust. 2). Istota propozycji tkwi w dopuszczalności ponownego podjęcia przez Sejm uchwały w sprawie wyboru trybu.

Zaproponowane rozwiązanie uważam za zgodne z Konstytucją. Za najważniejszą przesłankę dla dopuszczalności przyjętego rozwiązania uważam to, że chodzi o sytuację, gdy wcześniejsze referendum nie dało wyniku wiążącego, o którym mowa w art. 125 ust. 3 Konstytucji. Brak odpowiedniej frekwencji uprawnionych do głosowania – bo o to tu chodzi – sprawia, że wynik takiego referendum ma jedynie charakter konsultacji.

Projekt ustawy słusznie wychodzi z założenia, że konsultacyjnego skutku referendum nie można utożsamiać z wiążącym skutkiem referendum, bo oznaczałoby to niezgodność z wyrażoną normą konstytucyjną (art. 125 ust. 3). Niewiązący prawnie wynik referendum nie daje prawnie żadnej odpowiedzi w przedmiocie zgody na ratyfikację umowy, dodajmy że odpowiedzi udzielonej Prezydentowi w tym trybie. Nie ma jednak w tej sytuacji żadnych prawnych przeszkód, by ponownie wiążąca odpowiedź w przedmiocie zgody na ratyfikację umowy udzielona została w innym trybie prawnym, konstytucyjnie przewidzianym, np. w trybie ustawy zgodnie z art. 90 ust. 2 w związku z ust. 4 Konstytucji. Co więcej, wobec niewiążącego wyniku referendum, Sejm nadal ma „wybór” – w rozumieniu art. 90 ust. 4 Konstytucji – nieograniczony w tym sensie, że ponownie może wybrać drogę referendalną wyrażenia zgody na ratyfikację umowy.

To stwierdzenie wiąże się z pytaniem o 4-letnią karencję referendalną w tej samej sprawie. Brak zakazu ponowienia referendum przed upływem 4 lat wynika tu, jak się wydaje z brzmienia *explicite* art. 15c ust. 2 (w proponowanej wersji), gdzie mowa o możliwości „ponownego” podjęcia uchwały w powiązaniu z terminem 30 dni. *Nota bene*, fragment przepisu art. 15c ust. 2 *in medio* - „w terminie 30 dni od dnia ogłoszenia uchwały Sądu Najwyższego o ważności referendum” – ponieważ zawarty jest w środku zdania między przecinkami chyba nie oddaje jednoznacznie swoich intencji. Z jednej strony, termin 30 dni może jawić się jako termin dla Rady Ministrów do wycofania umowy z procesu ratyfikacji, z drugiej zaś strony może być odczytywany jako termin dla Sejmu do podjęcia ponownej uchwały w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację umowy. Gdyby chodziło i o pierwsze

rozumienie, to chyba lepsze byłoby przeniesienie cytowanego fragmentu przepisu do ust. 1 in fine, gdyby zaś chodziło o drugie rozumienie, to chyba należałoby wyeliminować przecinek przed słowami „Sejm Rzeczypospolitej Polskiej może ...”.

*Sporządził: Andrzej Szmyt*