

Ewelina Gierach

Zgodność z Konstytucją poselskiego projektu ustawy o ustanowieniu Dnia Referendalnego oraz o zmianie ustawy o referendum ogólnokrajowym¹

Conformity with the Constitution of the Deputies' Bill on the Establishment of a Referendum Day and on Amending the Act on the Nationwide Referendum

According to the author, the bill raises constitutional doubts. In her opinion, the proposed obligation to order a referendum by the Sejm in the event of submitting 200,000 signatures of citizens under the motion is incompatible with the Constitution. The proposal to establish a Referendum Day is also problematic. Issues resolved during such a mandatory referendum may become obsolete before a vote takes place. The provisions concerning the Referendum Day limit the constitutional powers of the Sejm.

Keywords: bill, nationwide referendum, direct democracy

Zdaniem Autorki projekt ustawy budzi wątpliwości konstytucyjne. W jej ocenie niezgodny z Konstytucją jest proponowany obowiązek zarządzenia referendum przez Sejm w sytuacji złożenia pod wnioskiem 200 000 podpisów obywateli. Problematiczna jest także sama propozycja ustanowienia Dnia Referendalnego. Zagadnienia rozstrzygane podczas takiego obligatoryjnego referendum mogą się zdezaktualizować, zanim dojdzie do głosowania. Przepisy dotyczące Dnia Referendalnego ograniczają konstytucyjne uprawnienia Sejmu.

Słowa kluczowe: projekt ustawy, referendum ogólnokrajowe, demokracja bezpośrednia

Doktor nauk prawnych, adiunkt ■
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Wydział Prawa i Administracji,
Katedra Prawa Konstytucyjnego, WARSZAWA, POLSKA ■
e.gierach@uksw.edu.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-2689-786X>

Przedmiot opinii

Opinia dotyczy zgodności z Konstytucją RP poselskiego projektu ustawy o ustanowieniu Dnia Referendalnego oraz o zmianie ustawy o referendum ogólnokrajowym (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Marek Sawicki); dalej: projekt. Projekt wpłynął do Sejmu 2 lipca 2021 r. Do dnia sporządzenia niniejszej opinii nie został mu nadany numer druku sejmowego. W opinii uwzględniono stan prawny na dzień jej sporządzenia.

¹ *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją poselskiego projektu ustawy o ustanowieniu Dnia Referendalnego oraz o zmianie ustawy o referendum ogólnokrajowym* sporządzona 4 sierpnia 2021 r. na zlecenie Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WAP-1778/21.

Zakres proponowanych zmian

Projekt przewiduje zmianę przepisów ustawy z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (t.j. Dz.U. 2020, poz. 851; dalej: ustawa) i polega na ustanowieniu instytucji Dnia Referendalnego. Według projektowanego art. 4a ust. 1 ustawy referendum ogólnokrajowe, o którym mowa w art. 125 Konstytucji, ma być wyznaczane na Dzień Referendalny, przypadający na pierwszą niedzielę września (projektowany art. 4a ust. 2 ustawy).

Zgodnie z projektowanym art. 4a ust. 3 ustawy głosowanie w referendum mogłoby być przeprowadzone w ciągu jednego albo dwóch dni. W drugim przypadku termin głosowania określany byłby na Dzień Referendalny oraz dzień go poprzedzający (projektowany art. 4a ust. 4 ustawy).

Projektowany art. 63 ust. 1 ustawy przewiduje obniżenie minimalnej liczby podpisów osób popierających wnioski, niezbędnych do przeprowadzenia referendum z inicjatywy obywateli, z 500 000 do 200 000. Zgodnie z proponowanym art. 63 ust. 1 ustawy Sejm miałby obowiązek postanowić o poddaniu określonej sprawy pod referendum z inicjatywy obywateli, którzy dla swojego wniosku uzyskają poparcie co najmniej 200 000 osób mających prawo udziału w referendum.

Projekt przewiduje ponadto zmianę brzmienia art. 6 ust. 6, art. 7, art. 9 ust. 4, 5 i 9, art. 13 ust. 1 i 3, art. 32 ust. 1, art. 43 ust. 7, art. 48 ust. 2, art. 50 ust. 1, art. 53 ust. 1, art. 59 ust. 4, art. 64 ust. 1, art. 65 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt 2a, art. 81 ust. 2 pkt 1 ustawy o referendum ogólnokrajowym. Zmiany te mają charakter legislacyjny i najczęściej polegają na dodaniu zwrotu „Dzień Referendalny” do treści poszczególnych przepisów.

Zgodnie z art. 2 projektu ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia.

W uzasadnieniu projektu ustawy zaznaczono, że: „Wyznaczenie jednego stałego terminu – Dnia Referendalnego wpłynie na zwiększenie udziału obywateli w sprawowaniu władzy. Przyczyni się to do pełniejszej realizacji zasady demokracji bezpośredniej, jak też pobudzi aktywność obywateli, w zakresie aktywnego uczestnictwa w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa”.

Ocena proponowanych rozwiązań

1. Na gruncie przepisów Konstytucji RP wyróżnia się trzy rodzaje referendum ogólnokrajowego: a) przewidziane w art. 90 Konstytucji referendum, które stanowi jedną z dwóch alternatywnych procedur wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej przekazującej organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach, b) referendum zatwierdzające przyjęcie ustawy o zmianie konstytucji (art. 235 ust. 6 Konstytucji) oraz c) przewidziane w art. 125 ustawy zasadniczej –

referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa. Opiniowany projekt dotyczy wyłącznie ostatniego ze wskazanych rodzajów referendum.

Zgodnie z art. 125 ust. 1 Konstytucji: „[w] sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa może być przeprowadzone referendum ogólnokrajowe”. Referendum to, zgodnie z art. 125 ust. 2 Konstytucji, „może 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”.

Z treści art. 125 ust. 1 Konstytucji wprost wynika, że referendum ogólnokrajowe nie może być przeprowadzone w każdej sprawie wymagającej rozstrzygnięcia, ale tylko w tych sprawach, które mają szczególne znaczenie dla państwa. Co jednak istotne, ustrojodawca nie zdefiniował terminu „sprawa o szczególnym znaczeniu dla państwa”, nie wskazał także kryteriów oceny ani przesłanek, których spełnienie pozwalałoby na uznanie sprawy jako mającej „szczególne znaczenie dla państwa”. Zastrzegł jedynie, że konieczny jest związek mającej być poddaną referendum sprawy z interesami państwa jako pewnej całości, nie zaś określonych środowisk czy też danego terytorium. Decyzja o uznaniu sprawy za „szczególną” na mocy art. 125 Konstytucji została powierzona organom decydującym o zarządzeniu referendum. Podejmując autonomiczną decyzję, organ zarządzający referendum, wobec braku wytycznych, może kierować się dowolnymi kryteriami – mogą być to kryteria o charakterze politycznym, prawnym, a także merytorycznym².

Wobec lakoniczności konstytucyjnej regulacji zasady i tryb przeprowadzenia referendum, na mocy art. 125 ust. 5 Konstytucji, określa ustawa o referendum ogólnokrajowym. Opiniowany projekt przewiduje dodanie do tekstu tej ustawy art. 4a ustanawiającego Dzień Referendalny. Instytucja ta polega na tym, że każde referendum o szczególnym znaczeniu dla państwa obligatoryjnie ma być wyznaczone na pierwszą niedzielę września, tzn. Dzień Referendalny. Głosowanie będzie mogło zostać przeprowadzone w ciągu jednego albo dwóch dni. W przypadku gdy głosowanie zarządzane zostałoby na dwa dni, jego termin ma być określony na Dzień Referendalny oraz dzień go poprzedzający (projektowany art. 4a ust. 4 ustawy).

Projektowane rozwiązanie budzi wątpliwości co do zgodności z art. 125 ust. 1 i 2 Konstytucji. W pierwszym rzędzie należy podkreślić, jak już zwrócono uwagę

² Zob. L. Garlicki, Komentarz do art. 125 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 2–3; B. Naleziński, Komentarz do art. 125 [w:] *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 555; A. Klimowicz, *Referendum ogólnokrajowe w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa – analiza obowiązujących rozwiązań i dotychczasowych niepowodzeń*, „Kortowski Przegląd Prawniczy” 2016, nr 1, s. 7; M. Jabłoński, *Efektywność referendum ogólnokrajowego w sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa – analiza konstytucyjnoprawnego modelu instytucji* [w:] *Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkiwicz, B. Banaszak, Warszawa 2016, s. 34 i n.

wyżej, że to do organów zarządzających referendum w trybie art. 125 Konstytucji należy decyzja o zakwalifikowaniu sprawy jako mającej „szczególne znaczenie dla państwa”. Niezależnie jednak od przyjętego przez organ kryterium – politycznego, prawnego czy merytorycznego – jednym z podstawowych komponentów „sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa” jest niewątpliwie aktualność wskazanego we wniosku referendalnym zagadnienia. Należy przyznać, że zdezaktualizowanie się sprawy na skutek długiego czasu oczekiwania na Dzień Referendalny może zaważyć na sposób jej postrzegania przez organ zarządzający referendum i przełożyć się na decyzję odmowną. Może także spowodować utratę zainteresowania daną sprawą osób, które w dniu złożenia wniosku zamierzały wziąć udział w referendum.

Co więcej, Konstytucja w art. 125 ust. 2 zastrzega, iż to Sejm i Prezydent RP za zgodą Senatu zarządzają referendum. Warto zaznaczyć, że przewidziana w tym przepisie kompetencja zarządzenia referendum obejmuje swoim zakresem nie tylko określenie jego przedmiotu (tzn. sformułowanie pytań lub wariantów rozwiązań poddanych pod głosowanie), ale również wyznaczenie daty głosowania. Podjęcie tych decyzji pozostaje w wyłącznej kompetencji organów zarządzających referendum ogólnokrajowe, a ustawowe narzucenie terminu głosowania, z uwagi na znaczne uszczuplenie konstytucyjnej kompetencji organów zarządzających referendum, jest niezgodne z art. 125 ust. 2 ustawy zasadniczej³.

2. Przewidziana w art. 1 pkt 12 projektu zmiana przewiduje obniżenie minimalnej liczby podpisów osób popierających wnioski, niezbędnych do przeprowadzenia referendum z inicjatywy obywateli, z 500 000 do 200 000. Wątpliwości co do zgodności z Konstytucją budzi jednakże przyjęte w tym przepisie rozwiązanie, które polega na usunięciu słowa „może” z treści art. 63 ust. 1 ustawy o referendum ogólnokrajowym i skutkuje wprowadzeniem ustawowego obowiązku zarządzenia referendum przez Sejm w sytuacji, gdy z wnioskiem występuje grupa obywateli. Tymczasem, zgodnie z art. 125 ust. 2 Konstytucji, Sejm „ma prawo zarządzić” referendum o szczególnym znaczeniu dla państwa bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Jakkolwiek projektowane rozwiązanie odpowiada na pojawiające się w literaturze przedmiotu krytyczne uwagi odnośnie do efektywności referendum ogólnokrajowego zarządzanego na wniosek obywateli, wprowadzany ustawowy obowiązek Sejmu stanowi naruszenie wskazanego przepisu Konstytucji⁴.

3. Niezależnie od powyższych zastrzeżeń należy podkreślić, że w projekcie występują – możliwe do usunięcia na dalszych etapach postępowania ustawodawczego – mankamenty legislacyjne. W szczególności trzeba zauważyć, że wadliwie został skonstruowany tytuł ustawy. Opiniowany projekt przewiduje bowiem wy-

³ Zob. L. Garlicki, Komentarz do art. 125, *op. cit.*, s. 7–8.

⁴ Krytykę obecnych rozwiązań wynikającą z analizy niepowodzeń dotychczasowych inicjatyw obywatelskich zob. A. Klimowicz, *Referendum ogólnokrajowe, op. cit.*, s. 11.

łącznie zmianę przepisów ustawy o referendum ogólnokrajowym, nie ma wśród projektowanych przepisów takiego, który nie dotyczyłby nowelizacji przepisów tego aktu. W tym kontekście warto zaznaczyć, że, zgodnie z § 96 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz.U. 2016, poz. 283), „[t]ytuł ustawy zmieniającej formułuje się zgodnie z zasadami wyrażonymi w § 16–18 i § 19a, z tym, że przedmiot ustawy określa się przez użycie zwrotu: «ustawa o zmianie ustawy... (tytuł ustawy)», a jeżeli zmienia się jednocześnie kilka ustaw – wymienia się tytuł każdej zmienianej ustawy”. Na mocy § 96 ust. 2: „Jeżeli jedną ustawą zmienia się wiele ustaw i wymienienie w tytule ustawy nowelizującej tytułów wszystkich zmienianych ustaw powodowałoby, że tytuł ustawy nowelizującej byłby rażąco długi, można wyjątkowo sformułować go przy użyciu zwrotu: «ustawa o zmianie ustaw...» i ogólnie podać ich wspólny przedmiot albo «ustawa o zmianie ustawy... (tytuł ustawy) oraz niektórych innych ustaw», wymieniając tylko tytuł podstawowej ustawy nowelizowanej”. Jednocześnie § 18 ust. 1 zastrzega, że „[p]redmiot ustawy określa się możliwie najzwięźle, jednakże w sposób adekwatnie informujący o jej treści”. Tymczasem, jakkolwiek konsekwencją wejścia w życie projektowanych rozwiązań będzie ustanowienie Dnia Referendalnego, zmiana ta nie będzie wynikiem uchwalenia odrębnej ustawy, zaś efektem wejścia w życie przepisów nowelizujących ustawę o referendum ogólnokrajowym. Pozostawienie obecnego projektowanego tytułu ustawy sprawiłoby, że nie spełniałby on wymogu zwięzłości, niejako dwukrotnie informując o treści ustawy, ponadto wprowadziłby w błąd, podając informację, iż nie jest to wyłącznie ustawa nowelizująca, a akt niejako „pierwotnie” wprowadzający instytucję Dnia Referendalnego⁵.

Należy ponadto zauważyć, że treść uzasadnienia projektu nie jest spójna z treścią projektowanych przepisów. W szczególności trzeba zwrócić uwagę, że projektowany art. 4a ust. 2 ustawy o referendum ogólnokrajowym wskazuje jako Dzień Referendalny pierwszą niedzielę września, podczas w uzasadnieniu podano, że będzie to pierwsza niedziela października.

Podsumowanie

- Projekt przewiduje zmianę przepisów ustawy z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym polegającą na ustanowieniu instytucji Dnia Referendalnego oraz obniżeniu minimalnej liczby podpisów osób popierających wnioski, niezbędnych do przeprowadzenia referendum z inicjatywy obywateli, z 500 000 do 200 000.
- W zakresie, w jakim opiniowany projekt odnosi się do problematyki ustanowienia Dnia Referendalnego, budzi on wątpliwości co do zgodności z art. 125

⁵ Zob. S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2004, s. 60.

ust. 1 i 2 Konstytucji. Jednym z podstawowych komponentów „sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa” jest bowiem aktualność wskazanego we wniosku referendalnym zagadnienia. Ponadto ustawowe narzucenie terminu głosowania znacznie uszczupla konstytucyjną kompetencję organów zarządzających referendum do wyznaczenia daty głosowania.

- Przewidziana w art. 1 pkt 12 projektu zmiana skutkuje wprowadzeniem ustawowego obowiązku zarządzenia referendum przez Sejm w sytuacji, gdy z wnioskiem o zarządzenie referendum występuje grupa obywateli. Tymczasem, zgodnie z art. 125 ust. 2 Konstytucji, Sejm „ma prawo zarządzić” referendum. W tym zakresie opiniowany projekt jest niezgodny z art. 125 ust. 2 Konstytucji.
- W projekcie występują – możliwe do usunięcia na dalszych etapach postępowania ustawodawczego – mankamenty legislacyjne.

Bibliografia

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.
Ustawa z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym, t.j. Dz.U. 2020, poz. 851.
Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, t.j. Dz.U. 2016, poz. 283.

Literatura

Garlicki L., Komentarz do art. 125 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001.

Jabłoński M., *Efektywność referendum ogólnokrajowego w sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa – analiza konstytucyjnoprawnego modelu instytucji* [w:] *Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkiwicz, B. Banaszak, Warszawa 2016.

Klimowicz A., *Referendum ogólnokrajowe w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa – analiza obowiązujących rozwiązań i dotychczasowych niepowodzeń*, „Kortowski Przegląd Prawniczy” 2016, nr 1.

Naleziński B., Komentarz do art. 125 [w:] *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

Wronkowska S., Zieliński M., *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2004.

Inne

Projekt ustawy o ustanowieniu Dnia Referendalnego oraz o zmianie ustawy o referendum ogólnokrajowym.