



Opinia
do ustawy o zmianie ustawy o referendum ogólnokrajowym
(druk nr 508)

I. Cel i przedmiot ustawy

W myśl uzasadnienia do projektu ustawy nowelizacja ustawy o referendum ogólnokrajowym "zmierza do wypełnienia luki w przepisach (...), które to przepisy nie regulowały do tej pory zagadnienia zarządzania referendum ogólnokrajowego sytuacji, w której Sejm niż zdołał uchwalić, w trybie art. 90 ust. 2 Konstytucji, ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej".

Dodawany do zmienianej ustawy art. 70a przewiduje, że w przypadku nieuchwalenia, w trybie art. 90 ust. 2 Konstytucji, ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej przekazującej organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach, Sejm będzie mógł podjąć ponowną uchwałę o wyborze trybu wyrażenia zgody na ratyfikację takiej umowy. Uchwała taka będzie mogła przewidywać tryb referendalny albo ustawowy wyrażenia zgody na ratyfikację.

Analizując opiniowaną ustawę należy mieć na uwadze, że ustawa o referendum ogólnokrajowym w art. 75 przewiduje, iż w przypadku jeżeli wynik referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji, jest niewiążący, Sejm może ponownie podjąć uchwałę w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację tej umowy. Przepisem tym zajął się Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z dnia 27 maja 2003 r. (sygn. akt K 11/03) stwierdził on, iż art. 75 jest zgodny z art. 2, art. 4, art. 7 i art. 90 oraz nie jest niezgodny z art. 235 Konstytucji.

Nowelizacja wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę w dniu 19 marca 2009 r. Projekt ustawy był przedłożeniem poselskim (druk sejmowy nr 328). W trakcie prac w Sejmie zrezygnowano z bezprzedmiotowego przepisu przejściowego przewidzianego w projekcie. Treść uchwalonego przez Sejm art. 70a jest tożsama z brzmieniem tego przepisu w projekcie.

Na etapie prac sejmowych Biuro Analiz Sejmowych opracowało dwie opinie prawne. Pierwsza z nich, której autorem jest pan Krzysztof Skotnicki, dotyczy projektu ustawy. W konkluzji tej opinii można przeczytać "... uchwalenie opiniowanej ustawy w brzmieniu proponowanym w projekcie, przy jednoczesnym założeniu utrzymania stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, nie powinno doprowadzić do stwierdzenia jej niekonstytucyjności". Druga z opinii, której autorem jest pan Wojciech Odrowąż-Sypniewski, dotyczy zgodności z Konstytucją poprawki zgłoszonej do projektu w drugim czytaniu (poprawka Klubu Parlamentarnego PIS, druk sejmowy nr 1022-A), niemniej odnosi się ona także do założeń projektu w świetle ustaleń doktryny i Trybunału Konstytucyjnego. W opinii tej wskazano, iż bazując na "interpretacji przyjętej przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku K 11/03 należałoby (...) uznać, że analizowana poprawka jest niezgodna z art. 90 ust. 4 Konstytucji". We wskazanych opiniach przedstawiono poglądy doktryny prawa konstytucyjnego dotyczące sposobu interpretowania art. 90 Konstytucji wykazując, iż są one zróżnicowane.

III. Uwaga ogólna

Abstrahując od prowadzonej przez doktrynę prawa konstytucyjnego dyskusji, która dotyczy sposobu interpretowania art. 90 Konstytucji (na istnienie różnych poglądów w tym zakresie wskazano w wyżej przywołanych opiniach Biura Analiz Sejmowych), należy zastanowić się nad legislacyjną poprawnością opiniowanej ustawy.

Zgodnie z art. 1 nowelizowanej ustawy, reguluje ona zasady i tryb przeprowadzania referendum ogólnokrajowego, o którym mowa w art. 125 i w art. 90 ust. 3 oraz w art. 235 ust. 6 Konstytucji (zakres przedmiotowy ustawy). Analiza dodawanego art. 70a prowadzi do wniosku, iż w zakresie, w jakim umożliwia on podjęcie uchwały o wyborze **ustawowego** trybu wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji, wykracza on poza zakres przedmiotowy ustawy.

W myśl § 3 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej, w ustawie nie zamieszcza się przepisów, które regulowałyby sprawy wykraczające poza wyznaczony przez nią zakres przedmiotowy (stosunki, które reguluje) oraz podmiotowy (podmioty, do których się odnosi).

Zachowanie konsekwencji co do zakresu przedmiotowego i podmiotowego¹ jest warunkiem komunikatywności systemu prawa zarówno w aspekcie wyszukiwawczym, jak i interpretacyjnym.

Wprawdzie Zasady techniki prawodawczej nie wiążą bezpośrednio ustawodawcy, jednakże, w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, "ustawodawca, bez ważnych powodów, nie powinien od zasad tam zawartych odstępować, ponieważ w tym akcie prawnym zostały skodyfikowane powszechnie uznawane reguły postępowania legislacyjnego (orzeczenia z: 24 maja 1994 r., K. 1/94, 24 października 1995 r., K. 14/95, wyroki z: 3 grudnia 2002 r., P 13/02, 26 listopada 2003 r., SK 22/02 oraz 29 października 2003 r., K 53/02).

Mając powyższe na względzie należałoby rozważyć, czy omówiona wyżej usterka legislacyjna nie skutkuje tym, iż będzie można ustawie zarzucić niezgodność z zasadą rzetelnej legislacji wywiedzioną przez Trybunał Konstytucyjny z zasady demokratycznego państwa prawnego.

Jakub Zabielski
Starszy legislator

¹ Zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2004 r., s. 29.