



SEJM

RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

IV kadencja

Prezes Rady Ministrów

DSP-140 -102(2)/02

do druku nr 962
Warszawa, 10 grudnia 2002 r.

962-x

Pan

Marek Borowski

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję **stanowisko Rządu** wobec prezydenckiego projektu ustawy

- **o referendach ogólnokrajowych (druk nr 962)**

Jednocześnie uprzejmie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z wyrazami szacunku

(-) Leszek Miller

Stanowisko Rządu

wobec prezydenckiego projektu ustawy o referendum ogólnokrajowych.

Prezydencki projekt ustawy o referendum ogólnokrajowych zastąpić ma dotychczas obowiązującą ustawę z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum (Dz.U. Nr 99, poz. 487 i z 2000 r. Nr 43, poz. 488).

Konieczność uchwalenia nowej ustawy wynika z faktu, iż obowiązująca ustawa została przyjęta przed uchwaleniem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. To powoduje, że jest ona w wielu kwestiach nieaktualna, a co najistotniejsze nie zawiera przepisów dotyczących dwóch rodzajów referendum, o których stanowią art. 90 ust. 3 i art. 235 ust. 6 Konstytucji.

Ponadto prezydencki projekt ustawy o referendum ogólnokrajowych dostosowuje i ujednolica przepisy tej ustawy do obowiązującej ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej (Dz.U. Nr 46, poz. 499 ze zm.). Dotyczy to spraw takich jak: funkcjonowanie organów do spraw referendum, kart do głosowania, przepisów karnych, a także prowadzenie kampanii referendalnej w programach radiowych i telewizyjnych.

Należy jednak zaznaczyć, że nowa ustawa nie dokonuje w sposób zasadniczy zmian w dotychczasowym systemie przeprowadzania referendum ogólnokrajowego. Podstawowe założenia systemu przyjęte dla referendum ogólnokrajowego w 1995 r. zostały jedynie dostosowane do aktualnego porządku prawnego.

Prezydencki projekt ustawy reguluje zasady i tryb przeprowadzenia trzech rodzajów referendów ogólnokrajowych, o których stanowi obowiązująca Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

- 1) w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa – art. 125 ust. 1,
- 2) w sprawach wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, na podstawie której przekazuje się organizacji lub organowi międzynarodowemu kompetencje władzy państwowej – art. 90 ust. 3,
- 3) w sprawie zatwierdzenia zmiany Konstytucji – art. 235 ust. 6.

Unormowania dotyczące pierwszego rodzaju referendum ogólnokrajowego – w sprawie referendum o szczególnym znaczeniu dla państwa (rozdział ósmy) są powtórzeniem przepisów aktualnie obowiązujących. Sprawa poddana jest referendum z inicjatywy obywateli, którzy uzyskali dla swojego wniosku poparcie co najmniej 500.000 osób posiadających prawo wybierania do Sejmu. Ten rodzaj referendum ma charakter fakultatywny. Ustawa zasadnicza nie określa rodzaju spraw, które mogą być poddane referendum. Ustanowiono jedynie wymóg związku tej sprawy z istotnymi

interesami/zadaniami Państwa. Referendum zarządza Sejm lub Prezydent RP działający za zgodą Senatu (art. 125 ust. 2 Konstytucji).

W celu zapobieżenia nadużywania procedury referendum zaproponowano zapisy zakazujące poddania referendum sprawy przed upływem 4 lat od dnia przeprowadzenia referendum w tej samej sprawie.

Rozdział 9 projektu ustawy zawiera nową regulację dotyczącą referendum ogólnokrajowego organizowanego w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej.

Na podstawie tego referendum możliwe jest przekazanie w niektórych sprawach kompetencji władzy państwowej organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu. Jest to jeden z dwóch trybów jaki przewiduje Konstytucja dla uzyskania zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej.

Ten rodzaj referendum ma prawo zarządzić Sejm RP lub Prezydent RP za zgodą Senatu. W przypadku podjęcia przez Sejm uchwały o wyborze trybu referendalnego wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej stosuje się art. 125 Konstytucji dotyczący referendum ogólnokrajowego.

Przy tym rodzaju referendum nie obowiązuje ograniczenie dopuszczalności przeprowadzenia kolejnego referendum w tej samej sprawie w okresie 4 lat.

Zdaniem projektodawcy takie rozwiązanie jest niezbędne, gdyż w postępowaniach ratyfikacyjnych należy zachować elastyczność pozwalającą na odpowiednie reagowanie w przypadku zmiany okoliczności wynikających ze stanu negocjacji umów międzynarodowych. Należy również liczyć się z ewolucją stanowiska opinii publicznej. Ponowne referendum w sprawach wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej jest spotykane między innymi w związku z procedurą ratyfikacyjną dotyczącą umów zawieranych w trakcie procesu rozszerzania Wspólnot Europejskich.

Projekt ustawy formułuje także zasady i tryb postępowania z umową międzynarodową w przypadku, gdy wynik referendum jest niewiążący.

Wreszcie trzeci rodzaj referendum ogólnokrajowego to także nowe rozwiązanie. Przepisy te dotyczą referendum zatwierdzającego zmianę Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 235 ust.6 z wnioskiem do Marszałka Sejmu o przeprowadzenie tegoż referendum mogą się zwrócić: co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat, Prezydent RP. Przyjęcie w referendum zmiany Konstytucji następuje, gdy opowie się za nią większość biorących udział w głosowaniu.

Projekt ustawy w przepisach ogólnych (wspólnych dla wszystkich rodzajów referendum) przewiduje, że w referendum mają prawo brać udział obywatele polscy, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończą 18 lat. Głosowanie przeprowadza się również za granicą, a także na polskich statkach morskich. Do sporządzania i aktualizacji spisów osób uprawnionych, tworzenia obwodów głosowania, zasad i trybu głosowania mają zastosowanie przepisy ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i Senatu RP.

Organami właściwymi do przeprowadzania referendum są Państwowa Komisja Wyborcza, komisarze wyborczy, obwodowe komisje do spraw referendum. Państwowa Komisja Wyborcza jest powoływana na podstawie Ordynacji Wyborczej do Sejmu RP i Senatu RP. Komisarze wyborczy powołani są na podstawie Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw.

W projekcie przewidziano kwestie dotyczące karty do głosowania i sposobu głosowania (rozdział 3). Określono wedle jakiej zasady określa się liczbę osób biorących

udział w głosowaniu. Liczbę tę ustala się na podstawie ważnych kart wyjętych z urny po zakończeniu głosowania. Jest to kwestia istotna ze względu na znaczenie frekwencji referendalnej dla ważności przeprowadzonego referendum.

Nowym rozwiązaniem w stosunku do aktualnego stanu prawnego jest możliwość przeprowadzenia ponownego głosowania w obwodzie lub obwodach, jeżeli Sąd Najwyższy unieważni głosowanie w obwodzie lub obwodach, a ma to wpływ na wynik referendum lub gdy przyczyną unieważnienia głosowania było przestępstwo przeciwko referendum dotyczące czynności poprzedzających głosowanie.

Również w rozdziale 6 znajdują się nowe rozwiązania, które traktują o zasadach prowadzenia kampanii referendalnej w programach radiowych i telewizyjnych. W art. 28 przyjęto definicję kampanii referendalnej, którą jest prezentowanie stanowiska w sprawie poddanej referendum przez obywateli, partie polityczne, organizacje społeczne, fundacje oraz inne podmioty. Uczestniczenie w kampanii jest dostępne dla każdego. Wydatki ponoszone przez uczestników kampanii referendalnej są pokrywane z ich własnych źródeł.

Ustawa stanowi, jakie podmioty są uprawnione do udziału w kampaniach referendalnych w programach radiowych i telewizyjnych. Projekt przewiduje mechanizmy zabezpieczające przed uniknięciem sytuacji, w których media publiczne w ramach kampanii referendalnej byłyby wykorzystywane dla prezentacji różnych doraźnych celów przez ugrupowania polityczne.

Projekt ustawy przewiduje bezpłatny udział w kampanii referendalnej prowadzonej w publicznych stacjach radiowych i telewizyjnych oraz akcji propagandowych w formie odpłatnych ogłoszeń referendalnych w stacjach wszelkiego typu.

W projekcie wprowadzono zakazy i nakazy dotyczące m.in. zwoływania zgromadzeń, miejsc i form prowadzenia kampanii referendalnej. Proponuje się zakaz podawania i dostarczania nieodpłatnie napojów alkoholowych, zakaz organizowania w ramach kampanii referendalnej gier losowych i konkursów z nagrodami o wyższej wartości.

W rozdziale 7 zamieszczono przepisy dotyczące finansowania referendum ze środków budżetu Państwa.

Istotną zmianą w stosunku do obecnej ustawy są przepisy karne (rozdział 11), które zostały rozbudowane i są wzorowane na przepisach karnych zawartych w ordynacjach wyborczych.

Projektodawca przewidział również możliwość przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego łącznie z wyborami do Sejmu i Senatu lub z wyborami Prezydenta RP. Rozwiązanie to ze względu na oszczędności budżetowe uzyskane w ten sposób – należy ocenić pozytywnie.

Reasumując należy stwierdzić, że przyjęte ogólne założenia projektu, jak również rozwiązanie szczegółowe w nim zawarte, wskazują na kompleksowość projektowanej regulacji i objęcie jej materialem wszystkich wymienionych w Konstytucji RP kategorii referendum ogólnokrajowych.

Wykorzystanie w projekcie ustawy w niezbędnym zakresie dotychczasowych rozwiązań przy jednoczesnym ujednoczeniu niektórych instytucji prawnych, wydaje się zapewniać projektowi odpowiedni stopień spójności z obowiązującym systemem prawnym. Wskazaną zatem prezydencką inicjatywę ustawodawczą należy uznać za kolejny etap służący pełnej realizacji instytucji bezpośredniej formy demokracji. Stąd też zasługuje ona na akceptację.

Jednocześnie należy wskazać na kilka szczegółowych kwestii, które mogą budzić wątpliwości, a których rozstrzygnięcie może nastąpić jedynie na forum Parlamentu, gdyż dotyczą one istoty poszczególnych instytucji przewidzianych w Konstytucji RP.

Pierwszoplanową kwestią związaną ściśle z samą istotą referendum ogólnokrajowego pozostaje zaproponowana w art. 27 projektu możliwość przeprowadzenia ponownego głosowania w niektórych obwodach. Istniejące dotychczas uregulowania prawne nie przewidywały tego rodzaju rozwiązań. Kwestią sporną może pozostawać, czy ponowne głosowanie w wybranych obwodach nie będzie powodować przekazania de facto stosunkowo małej grupie obywateli rozstrzygnięcia o charakterze ogólnopaństwowym (w dacie ponownego głosowania, będą przecież znane wyniki referendum praktycznie z obszaru całego kraju); niezbędne wydaje się zatem szczególnie wnikliwe rozważenie przez Parlament tego rozwiązania.

Należałoby wykreślić w art. 32 projektu ustawy ust. 2. Zawarte tam zapisy zabraniają prowadzenia kampanii referendalnej na terenach urzędów administracji rządowej i administracji samorządu terytorialnego oraz sądów, jednostek wojskowych i innych jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej oraz oddziałów obrony cywilnej, a także na terenach skoszarowanych jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Wydaje się, iż pozostawienie zapisów w obecnym brzmieniu może doprowadzić do sytuacji, która uniemożliwi informowanie obywateli w sprawach referendum przez organy państwowe, gdyż jakakolwiek prezentacja swojego stanowiska wychodząca z urzędu państwowego może zostać odebrana jako niezgodna z powoływanym przepisem.

Podobne zastrzeżenia dotyczą art. 32 ust. 3 projektu, który stanowi, iż zabroniona jest w jakiegokolwiek formie agitacja na terenie szkół podstawowych, gimnazjów i szkół ponadpodstawowych wobec uczniów nieposiadających prawa udziału w referendum. Również to rozwiązanie wydaje się niewłaściwym, a to ze względu na to, iż wiedza i informacja zaczerpnięta przez uczniów, którzy sami nie mogą brać udziału w referendum, może zostać przekazana i stanowić pozytywny nośnik wiadomości na temat referendum, chociażby dla pozostałych członków ich rodzin.

Rząd sygnalizuje również potrzebę rozważenia utworzenia obwodów do głosowania w domach studenckich. Jest to postulat mający na celu usprawnienie procedury wyborczej. W konsekwencji ułatwi to głosowanie tym studentom, którzy przebywają poza miejscem stałego zamieszkania i na okres czasowy przebywają i są zameldowani w domach studenckich. W obecnym stanie prawnym wyborca przebywający czasowo na obszarze gminy w okresie obejmującym dzień wyborów jest dopisywany do spisu wyborców na jego wniosek wniesiony do urzędu gminy najpóźniej w 10 dniu przed dniem wyborów.

Proponuje się również w art. 59 projektu uwzględnić sytuację związania Polski umową międzynarodową, która nie wymaga jej uprzedniego podpisania (np. przystąpienie do umowy wielostronnej).

Doprecyzowania wymaga art. 70 ust. 2 projektu ustawy, który przewiduje odpowiedzialność „podmiotu” za przewidziane w nim wykroczenia. Użycie takiego sformułowania może sugerować, iż odpowiedzialność może ponosić nie tylko osoba fizyczna, ale również osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej (podmioty te zostały określone w przepisie art. 40 projektu). Tym czasem w świetle polskiego ustawodawstwa, odpowiedzialność za wykroczenie może ponosić tylko osoba fizyczna.

Należy również zasygnalizować kilka zastrzeżeń o charakterze legislacyjnym w szczególności dotyczy to:

- niedostatecznego sprecyzowania w art. 4 ust. 3 projektu przesłanek uzasadniających dokonywanie zmian granic obwodu głosowania lub siedzib obwodowych komisji wyborczych,

- braku w art. 10 projektu przepisu umożliwiającego powołanie obwodowej komisji wyborczej w przypadku bezczynności właściwego organu (wójta, burmistrza, prezydenta miasta – vide analogiczne rozwiązanie art. 48 ust. 10 Ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej).

Powyższe zastrzeżenia nie mają jednakże charakteru uwag generalnych, a wskazują raczej na wątpliwości (sprowadzające się do konieczności przyjęcia najbardziej optymalnego wariantu danych rozwiązań), które rozstrzygnąć będzie musiał prawodawca. Zastrzeżenia te jednak nie wpływają na ogólnie pozytywną ocenę prezydenckiego projektu ustawy o referendum ogólnokrajowych.

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Skierowano do druku 17 grudnia 2002 r.

Cena 0,39 zł + 22% VAT

