

POSTANOWIENIE

Dnia 26 czerwca 1997 r.

Sąd Najwyższy - Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w składzie następującym:

Przewodniczący: SSN Józef Iwulski (sprawozdawca)
Sędziowie: SN Stefania Szymańska
SN Zbigniew Myszka

po rozpoznaniu w dniu 26 czerwca 1997 r. na posiedzeniu niejawnym protestu Pawła Kawarskiego przeciwko ważności referendum konstytucyjnego

postanawia:

wydać opinię, że protest jest bezzasadny.

Uzasadnienie

Paweł Kawarski wniósł protest przeciwko referendum z dnia 25 maja 1997 r., zarzucając, że Państwowa Komisja Wyborcza w obwieszczeniu wydanym dnia 26 maja 1997 r. o wynikach głosowania i wyniku referendum konstytucyjnego przeprowadzonego w dniu 25 maja 1997 r. (Dz.U. Nr 54, poz. 353) ustaliła wynik referendum z rażącym naruszeniem art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum w związku z art. 10 ust. 3 ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 67, poz. 336 ze zm.). Wnoszący protest w jego uzasadnieniu stwierdził, że zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum jego wynik jest wiążący, jeżeli wzięta w nim udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania. Ponadto ustawa o referendum zawiera przepis art. 13 ust. 2, odpowiadający przepisowi art. 11 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej, stanowiący, iż przyjęcie w referendum Konstytucji następuje wówczas, gdy opowiedziała się za nią większość biorących udział w głosowaniu. Zdaniem wnoszącego protest Państwowa Komisja Wyborcza podając w obwieszczeniu z dnia 26 maja 1997 r., iż większość głosujących udzieliła pozytywnej odpowiedzi, a pomijając zagadnienie ważności referendum, naruszyła art. 9 ust. 1 ustawy o referendum poprzez jego niezastosowanie. Rozróżniając ważność formalną i materialną referendum, wnoszący protest uważa, że niezastosowanie art. 9 ust. 1 ustawy o referendum nie można uzasadniać treścią art. 13 ust. 2 ustawy o referendum czy art. 11 ust. 1 ustawy

konstytucyjnej dlatego, iż przepisy te należą do innej kategorii norm prawnych i do takiego uzasadnienia nie mogą być użyte.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum (Dz.U. Nr 99, poz. 487) przeciwko ważności referendum może być wniesiony protest ze względu na zarzut dopuszczenia się przestępstwa przeciwko referendum lub naruszenia przepisów tej ustawy dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyniku referendum. Protest Pawła Kawarskiego prawidłowo w tym zakresie powołuje się na naruszenie przepisów ustawy o referendum, a nie na naruszenie przepisów Konstytucji czy na sprzeczność przepisów ustawy o referendum z przepisami Konstytucji. Rozważenia wymaga jednak kwestia, czy protest zarzuca naruszenie przepisów ustawy o referendum dotyczących wyniku referendum, a ściślej mówiąc naruszenia przez Państwową Komisję Wyborczą przepisów ustawy o referendum, dotyczących ustalenia wyniku referendum (argument z art. 35 ust. 2 ustawy o referendum). Kwestia ta wymaga rozważenia w szczególności ze względu na stanowisko wyrażone w innych sprawach przez Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej. Stwierdzał on bowiem, że Państwowa Komisja Wyborcza wykonała prawidłowo swoje obowiązki i nie dokonała stwierdzenia przyjęcia Konstytucji w referendum, a jedynie ustaliła jaka ilość głosów została oddana za poszczególne możliwości i która z nich uzyskała większość wśród biorących udział w głosowaniu. Faktycznie Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 maja 1997 r. o wynikach głosowania i wyniku referendum konstytucyjnego przeprowadzonego w dniu 25 maja 1997 r. (Dz.U. Nr 54, poz. 353) nie zawiera stwierdzeń dotyczących przyjęcia Konstytucji w referendum, wiążącego charakteru referendum czy jego ważności. Obwieszczenie to jedynie w punkcie III zawiera stwierdzenie, że "większość biorących udział w głosowaniu wynosi 6 069 896 osób i na postawione pytanie czy jesteś za przyjęciem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r. większość głosujących udzieliła pozytywnej odpowiedzi".

Sąd Najwyższy uważa, że zarzut protestu mieści się w zakresie określonym art. 35 ust. 1 i 2 ustawy o referendum, gdyż podnosi naruszenie przez Państwową Komisję Wyborczą przepisów ustawy o referendum, dotyczących ustalenia wyniku referendum. Stwierdzenie to związane jest z rozumieniem sformułowania "ustalenie wyniku referendum" zawartego w tych przepisach, a w szczególności z uznaniem, że przez sformułowanie to należy rozumieć nie tylko wskazanie jaka ilość głosów została oddana za poszczególne możliwości i która z nich uzyskała większość, ale także oznacza to, że Konstytucja została przyjęta w referendum. Ustalenie wyniku referendum należy bowiem rozumieć w kontekście przepisów konstytucyjnych regulujących tę materię. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 67, poz. 336

ze zm.) Konstytucję uchwaloną przez Zgromadzenie Narodowe, przyjmuje Naród w drodze referendum konstytucyjnego, a według art. 11 ust. 1 tej ustawy przyjęcie w referendum Konstytucji następuje wówczas, gdy opowiedziała się za nią większość biorących udział w głosowaniu. Należy więc uznać, iż Państwowa Komisja Wyborcza stwierdzając, że większość biorących udział w referendum opowiedziała się za Konstytucją uchwaloną przez Zgromadzenie Narodowe, tym samym ustaliła, że Konstytucja została przyjęta przez Naród. Bez znaczenia jest w tej sytuacji to, że Państwowa Komisja Wyborcza nie zawarła jednoznacznych stwierdzeń w tym zakresie w swoim obwieszczeniu. Istotny jest skutek prawny stwierdzeń Państwowej Komisji Wyborczej. Dodatkowo można tylko zauważyć, że w tym zakresie Państwowa Komisja Wyborcza w swoim obwieszczeniu odstąpiła od dotychczasowej praktyki. W Obwieszczeniu z dnia 20 lutego 1996 r. o wynikach głosowania i wynikach referendów przeprowadzonych w dniu 18 lutego 1996 r. (Dz.U. Nr 22, poz. 101) Państwowa Komisja Wyborcza nie tylko wskazała ilość głosów jakie zostały oddane za poszczególnymi wariantami odpowiedzi, ale także wyraźnie stwierdziła, że "wynik referendum nie jest wiążący". Należy także podnieść, że "ważność" referendum, o której będzie orzekał Sąd Najwyższy zgodnie z art. 36 ust. 3 ustawy o referendum, nie jest tożsama ani z "przyjęciem Konstytucji" ani z "wiązącym charakterem referendum". Referendum mogłoby bowiem być ważne choćby Konstytucja nie została przyjęta, a także mogłoby być ważne choć nie wiążące. Tak było przecież przy referendum przeprowadzonym w dniu 18 lutego 1996 r., które było ważne lecz nie wiążące (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 kwietnia 1996 r., Dz.U. Nr 50, poz. 218). Konkludując tę część rozważań należy uznać, że protest mieści się w granicach określonych przepisami art. 35 ust. 1 i 2 ustawy o referendum i w związku z tym podlega merytorycznemu rozpatrzeniu w zakresie jego zasadności.

Rozpoznanie zasadności protestu w decydującym zakresie sprowadza się do oceny, co w rzeczywistości oznacza "przyjęcie Konstytucji w referendum", a w szczególności czy konieczne w tym zakresie jest spełnienie warunku, aby w referendum wzięła udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania (art. 19 ust. 3 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm. i art. 9 ust. 1 ustawy o referendum). Inaczej mówiąc czy skutek w postaci przyjęcia Konstytucji w referendum następuje tylko wówczas, gdy wynik referendum w rozumieniu tych przepisów jest wiążący. Ocena tych kwestii wymaga dokonania wykładni przepisów art. 13 ust. 2 ustawy o referendum, a zwłaszcza jego stosunku do art. 9 ust. 1 tej ustawy. Należy tej wykładni dokonać w aspekcie przepisów konstytucyjnych, a więc przede wszystkim art. 11 ust. 1 ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r. i art. 19 ust. 3 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. (tzw. małej Konstytucji).

Jak wyżej wskazano przepis art. 11 ust. 1 ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r. wyraźnie stanowi, że przyjęcie w referendum Konstytucji następuje

wówczas, gdy opowiedziała się za nią większość biorących udział w głosowaniu. Przepis ten więc nie wprowadza żadnego warunku dotyczącego ilości osób, których udział w referendum konstytucyjnym jest niezbędny dla przyjęcia Konstytucji. Przepis ten dotyczy tylko jednego z rodzajów referendum, a mianowicie referendum konstytucyjnego i to referendum ratyfikacyjnego, a nie wstępnego. Według tego przepisu "stanowczość" referendum sprowadza się do "przyjęcia Konstytucji", a nie do innych możliwych form tej stanowczości, jak np. "wiążącego czy rozstrzygającego" charakteru referendum. Taka zresztą była wyraźna wola ustrojodawcy. Z protokołów posiedzeń Sejmu z marca i kwietnia 1992 r. jednoznacznie wynika, że dla regulacji dotyczącej przyjęcia Konstytucji zdecydowanie przeważały głosy przeciwne wprowadzeniu warunku określonego poziomu frekwencji głosujących. Używano argumentu, że referendum konstytucyjne powinno być odzwierciedleniem świadomego wyboru, a nie bierności; że warunek określonego quorum oznaczałby nałożenie na obywateli obowiązków politycznych; a przede wszystkim czysto praktycznego argumentu, że ustanowienie warunku określonego quorum mogłoby prowadzić do nieprzyjęcia Konstytucji w referendum. Nie oceniając oczywiście merytorycznie tych argumentów, należy stwierdzić, że jednoznacznie wyrażały one tzw. wolę ustrojodawcy w procesie stanowienia prawa konstytucyjnego.

Późniejsza w czasie ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. ("mała Konstytucja") w art. 19 również uregulowała instytucję referendum. W szczególności w ust. 3 tego artykułu stwierdzono, że "jeżeli w referendum wzięła udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, wynik referendum jest wiążący". Analiza tego przepisu pozwala na stwierdzenie, że jest to przepis o bardziej ogólnym charakterze niż przepis art. 11 ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r. Dotyczy on bowiem wszelkich rodzajów referendum. Art. 11 ustawy z dnia 23 kwietnia 1992 r. odnosi się natomiast wyłącznie do ratyfikacyjnego referendum konstytucyjnego. Stosunek wzajemny tych przepisów, w zakresie ewentualnej zmiany (derogacji), określa paremia *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*. A więc wejście w życie "małej Konstytucji" nie uchyliło ani nie zmieniło treści przepisu art. 11 ust. 1 ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r. W dalszym ciągu przepis ten jako szczególny regulował zasady przeprowadzenia ratyfikacyjnego referendum konstytucyjnego i w tym zakresie wyłączał działanie art. 19 ust. 3 "małej Konstytucji". Nie bez znaczenia jest w tym przedmiocie systemowe rozróżnienie poszczególnych rodzajów referendum. Jak wyżej stwierdzono referendum konstytucyjne uregulowane art. 11 ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r. jest referendum ogólnopolskim, stanowczym i ratyfikacyjnym. Z ratyfikacyjnego charakteru tego referendum wynika, że nie ma ono w zakresie swojej "stanowczości" cechy referendum "wiążącego". Natomiast związanie wynikiem referendum z istoty dotyczy referendum wstępnego (częstkowego) i polega na zobowiązaniu organów władzy ustawodawczej do realizacji woli Narodu wyrażonej w referendum (wiąże te organy). Konstytucyjne referendum ratyfikacyjne kończy tymczasem proces legislacyjny. Nie może ono więc stanowić wcześniejszego etapu działania w procesie stanowienia

prawa. Jego wynik (stanowczość) wyraża się w przyjęciu (ratyfikacji) Konstytucji, uchwalonej już przez odpowiednie organy władzy ustawodawczej. Oznacza to, że przepis art. 11 ustawy z dnia 23 kwietnia 1992 r. nie tylko jest przepisem szczególnym w odniesieniu do art. 19 "małej Konstytucji", ale także oznacza, że przepisy te regulują dwie różne kwestie. Pierwszy z nich dotyczy zasad przeprowadzenia ratyfikacyjnego referendum konstytucyjnego, a drugi - zasad przeprowadzenia każdego innego referendum.

Potwierdzają to późniejsze regulacje ustawowe zawarte w ustawie z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum (Dz.U. Nr 99, poz. 487). Ustawa ta w art. 1 wyraźnie odróżnia referendum konstytucyjne (przeprowadzane na podstawie art. 9-11, a także przedkonstytucyjne przeprowadzane na podstawie art. 2c ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r.) od referendum przeprowadzanego na podstawie art. 19 "małej Konstytucji". Podkreślenia wymaga przy tym, że ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. w art. 10 ust. 3 upoważniła ustawodawcę jedynie do uregulowania trybu przeprowadzenia referendum konstytucyjnego (wówczas tylko ratyfikacyjnego), a nie do ustalenia zasad przeprowadzenia tego referendum. W ustawie o referendum niemożliwa była więc zmiana zasad przeprowadzenia referendum konstytucyjnego. Przepisy tej ustawy muszą być więc wykładane w sposób nie zmieniający tych zasad i mogą być rozumiane jedynie jako regulujące tryb przeprowadzenia tego referendum. Inaczej kwestia ta wygląda w przypadku referendum określonego art. 19 "małej Konstytucji". Przepis art. 19 ust. 4 tej ustawy konstytucyjnej upoważnił bowiem ustawodawcę nie tylko do uregulowania trybu przeprowadzenia tego referendum, ale także jego zasad.

Systematyka ustawy o referendum faktycznie sugeruje, że jej przepis art. 9 dotyczy także ratyfikacyjnego referendum konstytucyjnego. Przepis ten bowiem zawarty jest w rozdziale regulującym zasady ogólne przeprowadzenia każdego z rodzajów referendum, których ta ustawa dotyczy. Wniosek ten nie jest jednak słuszny. Przede wszystkim systematyka tej ustawy nie jest jednoznaczna (pomijając, że ten sposób wykładni w ogóle może okazać się zawodny). Analiza poszczególnych przepisów jej rozdziału pierwszego (zasady ogólne) prowadzi bowiem do wniosku, że ze swej istoty nie odnoszą się one do ratyfikacyjnego referendum konstytucyjnego i to bynajmniej nie dlatego, że odmienne regulacje znajdujemy w art. 12, 13 i 14 ustawy. Z całą pewnością do referendum konstytucyjnego nie odnosi się przepis art. 4 tej ustawy. Wyraźnie dotyczy on bowiem tylko referendum przeprowadzanego na podstawie art. 19 "małej Konstytucji", a jak wyżej wskazano jest to inny rodzaj referendum niż konstytucyjne (także argument z brzmienia art. 1 ustawy o referendum). Do ratyfikacyjnego referendum konstytucyjnego z istoty nie mogą odnosić się także przepisy art. 5, 6, 7 i 8 ustawy. Inne są bowiem zasady przeprowadzenia ratyfikacyjnego referendum konstytucyjnego, określone ustawą konstytucyjną z dnia 23 kwietnia 1992 r., a te nie mogły być zmienione. W tych kwestiach regulacja zawarta w art. 11 ustawy o referendum, że do referendum konstytucyjnego stosuje się przepisy tej ustawy z zastrzeżeniem art. 12, 13 i 14 jest w istocie tylko potwierdzeniem reguły (przepisów tych

nie stosuje się, gdyż po prostu nie dotyczą one referendum konstytucyjnego). Przepis art. 11 ustawy o referendum, w części stanowiącej, że do referendum konstytucyjnego stosuje się przepisy tej ustawy jest jedynie powtórzeniem normy, która wynika jednoznacznie z art. 1 tej ustawy. Wobec tego normy art. 11 ustawy nie można rozumieć jako zezwalającej na modyfikację zasady art. 9 tej ustawy względem ratyfikacyjnego referendum konstytucyjnego. Należy bowiem uznać, że art. 9 tej ustawy w ogóle nie dotyczy ratyfikacyjnego referendum konstytucyjnego. Ustawa ta nie mogła bowiem zmieniać zasad przeprowadzenia tego referendum, określonych w art. 11 ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r. Według tej ustawy konstytucyjnej, jak wyżej wskazano, ratyfikacyjne referendum konstytucyjne w ogóle nie posiada w zakresie swojej stanowczości cech "wiążącego i rozstrzygającego" charakteru.

Potwierdzają to regulacje dotyczące referendum przedkonstytucyjnego. Po nowelizacji ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r., dokonanej ustawą z dnia 22 kwietnia 1994 r. (Dz.U. Nr 61, poz. 251), wprowadzono bowiem możliwość przeprowadzenia referendum dotyczącego zasad, na których opierać się ma Konstytucja. Z istoty jest to więc referendum wstępne, do którego należy odnieść w pełni uwagi dotyczące konieczności nadania mu charakteru wiążącego organy władzy ustawodawczej w dalszym procesie stanowienia prawa. Dlatego też ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. po nowelizacji, w art. 2c upoważniła ustawodawcę do uregulowania nie tylko trybu, ale także zasad tego referendum. Zostało to dokonane m.in. w art. 14 ustawy o referendum, który w ustępie 5 wyraźnie poleca stosować to tego rodzaju referendum przepisy art. 8 i 9 ustawy. Takiego odesłania nie ma i być nie mogło przy istniejącej regulacji art. 11 ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r. względem konstytucyjnego referendum ratyfikacyjnego (art. 13 ust. 2).

Nawet gdyby teoretycznie założyć, że do ratyfikacyjnego referendum konstytucyjnego mógłby odnosić się przepis art. 9 ustawy o referendum to i tak należałoby przyjąć, że jest on wyłączony przez normę art. 13 ust. 2 tej ustawy. Przepisu art. 11 ustawy nie można bowiem inaczej rozumieć jako ustanawiającego szczególny charakter art. 12, 13 i 14 względem pozostałych przepisów ustawy. Normę art. 13 ust. 2 ustawy trzeba więc rozumieć jako szczególną i to w całości, względem art. 9 ustawy. Przepis art. 13 ust. 2 reguluje bowiem w sposób samodzielny instytucję "przyjęcia Konstytucji" w referendum, co jest inną, szczególną cechą stanowczości ratyfikacyjnego referendum konstytucyjnego, zarówno wobec wiążącego (art. 9 ust. 1) jak i rozstrzygającego (art. 9 ust. 2) charakteru innych rodzajów referendum.

Wykładnia omawianych przepisów, w sposób prowadzący do takiego samego rezultatu, że dla przyjęcia Konstytucji w ratyfikacyjnym referendum konstytucyjnym nie został ustanowiony warunek udziału określonej ilości osób uprawnionych (pomijając ocenę słuszności tego rozwiązania), była dotychczas prezentowana w literaturze (por. np. J. Trzciniński "Uchwalenie i nowelizacja Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej" Przegląd Sejmowy 1994 nr 1 s. 9-20; A. Kulig, B. Naleziński "Referendum w systemie ustrojowym Polski" Przegląd Sejmowy 1996 nr 5 s. 23-40; J. Repel "Nowa ustawa o

referendum" Przegląd Sejmowy 1997 nr 2 s. 22-38; Z. Jarosz "Instytucja referendum w procesie stanowienia ustaw [w:] "Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym" pod red. J. Trzcíńskiego W-wa 1994 s. 271-292).

Zgodnie z art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum do warunków i trybu wnoszenia protestu oraz sposobu jego rozpatrywania przez Sąd Najwyższy stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 28 maja 1993 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 45, poz. 205 ze zm.). Zgodnie więc z art. 126 ust. 2 tej Ordynacji należało orzec jak w sentencji, wobec uznania bezzasadności zarzutów protestu.



Na oryginale właściwe podpisy

za zgodność

Kierownik Sekretariatu Wydziału

