

**Postanowienie z dnia 26 maja 1998 r.**

**III SW 1/98**

**1. Także w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji sądy są uprawnione do niestosowania ustaw z nią sprzecznych (art. 236 ust. 1 Konstytucji).**

**2. Prezydium Sejmu nie ma kompetencji do odmowy przyjęcia wniosku o przeprowadzenie referendum (art. 110 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 6 ust. 5 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum, Dz.U. Nr 99, poz. 487).**

Przewodniczący SSN: Kazimierz Jaśkowski (sprawozdawca), Sędziowie SN: Roman Kuczyński, Walerian Sanetra.

Sąd Najwyższy, z udziałem Romana Korzewicza, pełnomocnika obywatelskiego Ruchu „Samorządowa Rzeczpospolita”, Prezydium Sejmu oraz Państwowej Komisji Wyborczej, po rozpoznaniu w dniu 26 maja 1998 r. na rozprawie skargi Romana Korzewicza na uchwałę Prezydium Sejmu nr 18 z dnia 21 kwietnia 1998 r. w sprawie odmowy przyjęcia wniosku o zarządzenie referendum

**p o s t a n o w i ł:**

**u c h y l i ć** zaskarżoną uchwałę, znieść postępowanie w sprawie i przekazać Marszałkowi Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej do rozpoznania wniosku z dnia 27 marca 1998 r. o przeprowadzenie referendum.

**U z a s a d n i e n i e**

Roman Korzewicz, pełnomocnik Obywatelskiego Ruchu „Samorządowa Rzeczpospolita”, wniósł skargę na uchwałę nr 18 Prezydium Sejmu z dnia 21 kwietnia 1998 r. odmawiającą przyjęcia wniosku z dnia 27 marca 1998 r. o zarządzenie referendum w sprawie podziału i ustroju terytorialnego kraju. Przyczyną odmowy przyjęcia tego wniosku była niewystarczająca ilość obywateli popierających go.

Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum (Dz. U. Nr 99, poz. 487) wniosek powinien uzyskać poparcie co najmniej 500 tys. osób posiadających prawo wybierania do Sejmu, a w niniejszej sprawie tych osób było 484.540. Prezydium Sejmu ustaliło to zlecając na podstawie art. 6 ust. 4 ustawy o referendum Państwowej Komisji Wyborczej sprawdzenie, czy jest wymagana liczba podpisów. Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, że ogółem złożono 536.129 podpisów, ale 51.580 złożono wadliwie. W skardze wniesiono o uchylenie zakwestionowanej uchwały Prezydium Sejmu oraz uznanie, że skarżący miał prawo do złożenia dnia 22 kwietnia 1998 r. uzupełniającej listy zawierającej podpisy 21.364 osób popierających wniosek oraz że wniosek z dnia 27 marca 1998 r. spełniał wymogi ustawowe, gdyż poparło go 500 tys. osób. W skardze podniesiono, że skoro art. 6 ustawy o referendum nie zakazuje uzupełniania wniosku i w ogóle nic na ten temat nie stanowi, to poprzez odesłanie z art. 44 tej ustawy powinno się stosować odpowiednio Ordynację wyborczą do Sejmu, przewidującą możliwość usuwania wad wniosku. Stwierdzono także, iż Konstytucja nie upoważnia Prezydium Sejmu do działania w imieniu Sejmu. Nie miało ono zatem kompetencji do działania na zewnątrz polegającego na skierowaniu sprawy do Państwowej Komisji Wyborczej oraz podjęciu uchwały odmawiającej przyjęcia wniosku. Zarzucono także popełnienie błędów w weryfikacji podpisów i całych list. Wymaganie podania wieku osoby popierającej wniosek powinno być uznane za spełnione, jeżeli zamiast tego wpisano datę urodzenia tej osoby. Nie powinno się - zdaniem skarżącego - eliminować podpisów mieszkańców wsi, którzy nie podali numeru domu, gdyż bez trudu można ustalić ich tożsamość. Bezzasadnie nie uwzględniano podpisów umieszczonych na odwrocie karty, na którym nie było tytułu wniosku, mimo że znajdował się on na awersie, a kolejność numeracji była zachowana.

Prezydium Sejmu wniosło o oddalenie skargi. Jego zdaniem brak jest podstaw prawnych do uzupełniania wniosku dodatkowymi wykazami podpisów osób popierających go, gdyż art. 6 ustawy o referendum reguluje wyczerpująco tryb składania wniosku, przebieg postępowania sprawdzającego i postępowanie w przypadku stwierdzenia niewystarczającej liczby podpisów. Nie ma zatem podstaw do stosowania Ordynacji wyborczej do Sejmu, jako że nie występuje luka prawna w ustawie o referendum. Z tego względu Prezydium Sejmu odmówiło przyjęcia dodatkowej listy osób popierających wniosek złożonej przez pełnomocnika dnia 31 marca 1998 r., jak również Marszałek Sejmu odmówił jej przyjęcia dnia 22 kwietnia 1998 r. W tym dru-

gim przypadku - jak twierdzi Prezydium Sejmu w odpowiedzi na skargę - dodatkową przyczyną odmowy było złożenie listy przez osobę nieuprawnioną. Złożył ją bowiem poseł Aleksander Bentkowski, a nie ustanowiony pełnomocnik Roman Korzewicz. Uprawnienia Prezydium Sejmu do działania w sprawie wynikają z ustawy o referendum, a więc realizując je Prezydium działało w zgodzie z art. 7 Konstytucji. Natomiast gdyby uznać, że obecnie ustawodawca nie może powierzyć Prezydium Sejmu żadnych funkcji na zewnątrz Sejmu, to należy przyjąć przez analogię do art. 236 ust. 1 Konstytucji, że dostosowanie obecnie obowiązującego ustawodawstwa do nowych postanowień Konstytucji powinno nastąpić w okresie 2 lat od dnia jej wejścia w życie. „Do czasu takiego dostosowania wykonywanie ustawy w obowiązującym kształcie jest obowiązkiem wskazanych w niej organów...” Podniesiono także, iż zaskarżona uchwała została wydana na podstawie uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 20 kwietnia 1998 r. stwierdzającej, że liczba prawidłowo złożonych podpisów jest mniejsza od wymaganej przez art. 6 ust. 1 ustawy o referendum.

Państwowa Komisja Wyborcza w odpowiedzi na skargę przedstawiła sposób weryfikacji podpisów oraz załączyła protokół z przebiegu tej czynności. Wpisanie w wykazie daty urodzenia zamiast podania wieku nie było traktowane jako wada. Brak numeru domu przy nazwie wsi traktowano jako wadę jedynie wówczas, gdy obok nazwy wsi nie występowało żadne bliższe wskazanie adresu, na przykład wpisanie nazwy gminy, poczty lub kodu pocztowego. Jako wadę traktowano niewpisanie tytułu na każdej stronie wykazu, lecz dopuszczano wpisanie skróconego tytułu (bez imienia i nazwiska pełnomocnika) na drugiej stronie arkusza, jeżeli na pierwszej stronie tytuł był napisany prawidłowo. Państwowa Komisja Wyborcza po stwierdzeniu, że usterki formalne spowodowały wyeliminowanie tak znacznej ilości podpisów, iż ich liczba stała się niższa od 500 tys., nie przystąpiła do drugiego etapu kontroli prawidłowości złożenia podpisów. Miał on polegać na sprawdzeniu przy pomocy systemu PESEL zgodności imion i nazwisk z numerami dowodów osobistych. Zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej żądanie uznania prawidłowego złożenia wykazu zawierającego wymaganą liczbę 500 tys. podpisów jest nieuprawnione.

Na rozprawie skarżący podtrzymał zarzuty zamieszczone w skardze podkreślając w szczególności brak konstytucyjnego umocowania Prezydium Sejmu do działania w sprawie. Wniósł także o uznanie, iż są prawidłowe podpisy złożone na wykazie nie zawierającym imienia i nazwiska pełnomocnika wskazanego przez pierwszych 15 osób udzielających poparcia wnioskowi. Jego zdaniem wymaganie to

jest zbędne, a w praktyce niejednokrotnie jako pełnomocnik wpisywała się osoba zbierająca podpisy. Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej wniósł o oddalenie skargi z powodu braku wymaganej ilości podpisów. Prezydium Sejmu nie było reprezentowane na rozprawie mimo prawidłowego zawiadomienia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga jest uzasadniona.

Podstawowym zagadnieniem jest kompetencja Prezydium Sejmu do podejmowania czynności określonych w art. 6 ust. 4 i 5 ustawy o referendum. Z przepisów tych wynika, że w razie uzasadnionej wątpliwości co do prawidłowości złożenia wymaganej liczby podpisów na wykazie obywateli popierających wnioski, Prezydium Sejmu zwraca się do Państwowej Komisji Wyborczej o stwierdzenie, czy jest złożona wymagana liczba podpisów, a jeżeli okaże się, że jest ich za mało, to Prezydium Sejmu odmawia przyjęcia wniosku. Z drugiej strony trzeba jednakże wziąć pod uwagę, że Prezydium Sejmu przestało być jego konstytucyjnym organem. Uchylony przez Konstytucję z 1997 r. przepis art. 10 ust. 2 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) stanowił, że Marszałek i wicemarszałkowie tworzą Prezydium Sejmu, które zwołuje posiedzenia Sejmu i kieruje jego pracami. Natomiast według obecnie obowiązującej Konstytucji wprowadzie także Sejm wybiera ze swego grona Marszałka Sejmu i wicemarszałków (art. 110 ust. 1) jednakże nie przewiduje ona organu w postaci Prezydium Sejmu, a przewodnictwo obradom, strzeżenie praw Sejmu oraz jego reprezentację na zewnątrz powierza Marszałkowi Sejmu (art. 110 ust. 2). Oznacza to, że Prezydium Sejmu - które może działać w stosunkach wewnętrznych (w zakresie nie sprzecznym z Konstytucją) na podstawie regulaminu Sejmu ustalonego uchwałą Sejmu z dnia 30 lipca 1992 r. (MP Nr 26, poz. 185) - utraciło rangę konstytucyjnego organu Sejmu, a tylko Konstytucja jest władna określić organy tej instytucji upoważnione do działania na zewnątrz. Jest zatem sprzeczność między art. 110 ust. 2 Konstytucji a art. 6 ust. 4 i 5 ustawy o referendum, odnosząca się do organu Sejmu kompetentnego do podejmowania czynności związanych z przyjmowaniem wniosku o przeprowadzenie referendum. Zdaniem Sądu Najwyższego pierwszeństwo ma Konstytucja, co wynika z dwóch argumentów. Po pierwsze przemawia za tym jej

wyższa ranga. Według bowiem art. 8 ust. 1 Konstytucji jest ona najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z ustalonymi metodami wykładni z hierarchii źródeł prawa wynika, że akt wyższej rangi uchyla akt niższego rzędu w takim zakresie, w jakim zachodzi między nimi sprzeczność. Do czasu wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. było to powszechnie uznawane w odniesieniu do relacji między ustawą a aktami wykonawczymi. Także jednak w stosunkach między Konstytucją a ustawą Sąd Najwyższy niejednokrotnie przyjmował nieważność niekonstytucyjnego przepisu ustawy (na przykład wyrok z dnia 18 listopada 1994 r., II URN 44/94 OSNAPiUS 1995 Nr 6, poz. 80, uchwała z dnia 10 maja 1996 r., I PZP 11/96, OSNAPiUS 1996 Nr 21 poz. 318 oraz uchwała z dnia 24 maja 1996 r. I PZP 12/96, OSNAPiUS 1997 Nr 1 poz. 8). W nowej Konstytucji ten kierunek orzecznictwa ma dodatkowe umocowanie w przepisie art. 8 ust. 2. Stanowi on, iż przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej. Stwierdzając - jak w niniejszej sprawie - sprzeczność przepisu ustawy z Konstytucją - sąd orzeka na podstawie Konstytucji. Nie uchybia to kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do orzekania w sprawie zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1 Konstytucji). Inny jest bowiem przedmiot orzekania i wynikające z tego skutki. Trybunał orzeka o prawie i jest władny uchylić przepis ustawy, a jego orzeczenie jest powszechnie obowiązujące i ostateczne (art. 190 Konstytucji). Sąd natomiast orzeka o indywidualnym stosunku społecznym, a jego pogląd o sprzeczności ustawy z Konstytucją nie jest wiążący dla innych sądów orzekających w takich samych sprawach. Orzekają one tak samo tylko w razie uznania słuszności argumentacji. Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności ustawy z Konstytucją, jeżeli od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie sprawy (art. 193 Konstytucji), jednakże żaden przepis nie zobowiązuje sądu do występowania z tymi pytaniami.

Drugi argument przemawiający przeciwko kompetencji Prezydium Sejmu do podejmowania czynności związanych z przyjęciem wniosku o referendum polega na zastosowaniu zasady interpretacyjnej, według której ustawa późniejsza uchyla ustawę wcześniejszą. Konstytucja jest ustawą, tyle że hierarchicznie wyższą. Oznacza to, że Konstytucja (ustawa późniejsza) uchyliła sprzeczne z nią przepisy ustawy o referendum, a zatem uprawnienia Prezydium Sejmu, określone w art. 6 ustawy o referendum, przeszły na Marszałka Sejmu. Wniosek o przeprowadzenie referendum został przez pełnomocnika skierowany wprost do Marszałka Sejmu, a więc do organu właściwego i powinien być przez niego rozpatrzony.

Podnoszony przez Prezydium Sejmu argument opierający się na analogii z art. 236 ust. 1 Konstytucji nie jest uzasadniony. Według tego przepisu w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji Rada Ministrów przedstawi Sejmowi projekty ustaw niezbędnych do stosowania Konstytucji. Nie można na podstawie tego przepisu twierdzić, że w okresie 2 lat od wejścia w życie Konstytucji sprzeczne z nią ustawy zachowują moc. Przepis art. 236 ust. 1 Konstytucji nie może być stosowany w drodze analogii do określenia sposobu wejścia w życie Konstytucji, a ściślej mówiąc do określenia relacji między Konstytucją a sprzecznymi z nią ustawami. Brak bowiem wystarczającego podobieństwa między tym zagadnieniem a sytuacją określoną w art. 236 ust. 1 Konstytucji. Ten przepis adresowany jest do Rady Ministrów i nakłada na nią obowiązek przedstawienia Sejmowi stosownych projektów ustaw. Nie reguluje on natomiast kwestii związanych z mocą obowiązującą ustaw uchwalonych przed wejściem w życie Konstytucji, co jest odrębnym zagadnieniem. Przepis art. 243 Konstytucji, stanowiący, że wchodzi ona w życie po upływie 3 miesięcy od dnia jej ogłoszenia, nie wprowadza w tym zakresie żadnych wyjątków. Gdyby miały zachować moc obowiązującą ustawy sprzeczne z Konstytucją, to przepis ten - lub inny - musiałby zawierać stosowne regulacje.

Sąd Najwyższy uznał także za uzasadniony zarzut dotyczący dyskwalifikowania podpisów na wykazach nie zawierających imienia i nazwiska prawidłowo wskazanego pełnomocnika. Zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy o referendum do zgłoszenia wniosku (o przeprowadzenie referendum) załącza się wykaz obywateli popierających zgłoszenie, zawierający czytelne wskazanie imion, nazwisk, wieku, adresów zamieszkania, serii i numerów dowodów osobistych lub paszportów osób, które udzielają poparcia, składając na wykazie własnoręczny podpis. Wzór wykazu ustala Państwowa Komisja Wyborcza. W wykonaniu tego upoważnienia Państwowa Komisja Wyborcza wydała uchwałę z dnia 17 marca 1997 r. w sprawie wzoru wykazu obywateli popierających zgłoszenie Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o poddanie pod referendum określonej sprawy (MP Nr 18, poz. 175). Przepis § 2 tej uchwały stanowi, że każda strona wykazu powinna zawierać dane wymienione w tytule wykazu. Wzór tytułu wykazu brzmi następująco: „Udzielam poparcia dla zgłoszenia Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej przez grupę obywateli, których pełnomocnikiem jest... (imię i nazwisko pełnomocnika) wniosku o poddanie pod referendum sprawy... (określenie przedmiotu referendum)”. Zdaniem Sądu Najwyższego wzór wykazu może zawierać jedynie te dane, które wynikają z ustawy o referendum, z

możliwością ich dokładniejszego sprecyzowania. Wprowadzenie wymogu umieszczenia w tytule wykazu imienia i nazwiska pełnomocnika nie ma upoważnienia w ustawie, nie jest także niezbędne dla identyfikacji referendum, któremu osoby podpisujące wykaz udzielają poparcia. Do osiągnięcia tego celu wystarczy oznaczenie przedmiotu referendum. Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o referendum zgłoszenia wniosku (o przeprowadzenie referendum) dokonuje na piśmie pełnomocnik, którym jest osoba wskazana w pisemnym oświadczeniu pierwszych 15 osób, które udzieliły poparcia wnioskowi. Oznacza to, że gdyby ustawa wymagała umieszczenia w tytule wykazu imienia i nazwiska pełnomocnika, to tym samym dopuszczałaby złożenie podpisów przez pierwsze 15 osób na wykazie, w tytule którego nie umieszczono tych danych. Nie można bowiem wpisać imienia i nazwiska pełnomocnika, zanim nie zostanie on ustanowiony przez te 15 osób. Ponadto z art. 6 ust. 3 ustawy wynika, że do zgłoszenia wniosku załącza się wykaz obywateli popierających to zgłoszenie, czyli popierających przeprowadzenie referendum o określonym przedmiocie, a pełnomocnik jedynie dokonuje zgłoszenia wniosku z załączonym wykazem tych obywateli. Inaczej mówiąc, obywatele popierają wniosek o przeprowadzenie referendum, a nie osobę wskazaną jako pełnomocnik.

W odniesieniu do weryfikacji adresu osoby popierającej wniosek należy zauważyć, że wymaganie podania nazwy gminy, poczty lub kodu pocztowego w przypadku niepodania numeru domu obok nazwy wsi, nie znajduje podstaw we wzorze wykazu. W tym zakresie stanowi on co następuje: Adres zamieszkania (miejscowość, nazwa ulicy, nr domu, nr mieszkania).

Pozostałe dwa zarzuty zawarte w skardze nie są uzasadnione. Podanie w wykazie daty urodzenia zamiast liczby lat nie było traktowane przez Państwową Komisję Wyborczą jako wada dyskwalifikująca poparcie udzielone przez tę osobę. Odmowa przyjęcia wykazów uzupełniających była zgodna z ustawą o referendum, nie przewiduje ona bowiem takiej możliwości. Regulacja trybu przyjmowania wniosku obywateli o przeprowadzenie referendum, zamieszczona w art. 6 tej ustawy, ma charakter wyczerpujący, z tym że zamiast Prezydium Sejmu stosowne działania powinien podjąć Marszałek Sejmu. Jeżeli poweźmie on uzasadnione wątpliwości co do prawidłowości złożenia wymaganej liczby podpisów w wykazie, to zwraca się do Państwowej Komisji Wyborczej o sprawdzenie tego, a w razie stwierdzenia zbyt małej liczby podpisów odmawia przyjęcia wniosku, co może być zaskarżone do Sądu Najwyższego. Nie przewidziano ani zwrotu wniosku w celu jego uzupełnienia ani

możliwości uzupełniania z inicjatywy pełnomocnika, a art. 6 ust. 3 ustawy o referendum wyraźnie stanowi, że wykaz obywateli popierających zgłoszenie musi być dołączony do wniosku. Jeżeli ustawodawca dopuszczałby uzupełnianie wniosku, to zawarłby w tej ustawie stosowny przepis, tak jak uczyniono w art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym (jednolity tekst: Dz. U. z 1996 r. Nr 84, poz. 386). Przepis ten przewiduje możliwość usuwania w terminie 14 dni braków wniosku o przeprowadzenie referendum gminnego. Skoro regulacja z art. 6 ustawy o referendum nie zawiera luki, to nie można na podstawie art. 44 tej ustawy odpowiednio stosować Ordynacji do Sejmu.

Z tych względów na podstawie art. 6 ust. 6 ustawy o referendum orzeczono jak w sentencji.

=====