

490

Sygn. akt III SW 435/97

UCHWAŁA SĄDU NAJWYŻSZEGO

z dnia 15 lipca 1997 r.

w sprawie ważności referendum konstytucyjnego przeprowadzonego w dniu 25 maja 1997 r.

Sąd Najwyższy w składzie całej Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych:

przewodniczący: Prezes Sądu Najwyższego — Jan Wasilewski,

sędziowie Sądu Najwyższego: Teresa Flemming-Kulesza, Józef Iwulski, Kazimierz Jaśkowski, Adam Józefowicz, Andrzej Kijowski (autor uzasadnienia), Roman Kuczyński, Jerzy Kuźniar, Jerzy Kwaśniewski, Janusz Łętowski, Maria Mańkowska, Zbigniew Myszka, Teresa Romer, Walerian Sanetra, Jadwiga Skibińska-Adamowicz, Stefania Szymańska, Maria Tyszel, Barbara Wagner, Andrzej Wasilewski, Andrzej Wróbel,

protokolanci: Monika Nieznańska, Katarzyna Wróblewska,

z udziałem Zastępcy Prokuratora Generalnego Rzeczypospolitej Polskiej Tadeusza Stępnia i Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej Wojciecha Łączkowskiego,

na posiedzeniu jawnym w dniu 15 lipca 1997 r.

na podstawie sprawozdania Państwowej Komisji Wyborczej z przebiegu referendum konstytucyjnego przeprowadzonego w dniu 25 maja 1997 r. oraz wydanych przez Sąd Najwyższy opinii w sprawie protestów przeciwko ważności referendum i po wysłuchaniu

wniosków Zastępcy Prokuratora Generalnego Rzeczypospolitej Polskiej oraz Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej,

działając na podstawie art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum (Dz. U. Nr 99, poz. 487),

podjął następującą uchwałę:

referendum konstytucyjne przeprowadzone w dniu 25 maja 1997 r. na podstawie zarządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 31, poz. 174)

jest ważne.

Przewodniczący: *Jan Wasilewski*

Prezes Sądu Najwyższego

Sędziowie Sądu Najwyższego: *Teresa Flemming-Kulesza, Józef Iwulski, Kazimierz Jaśkowski, Adam Józefowicz, Andrzej Kijowski, Roman Kuczyński, Jerzy Kuźniar, Jerzy Kwaśniewski, Janusz Łętowski, Maria Mańkowska, Zbigniew Myszka, Teresa Romer, Walerian Sanetra, Jadwiga Skibińska-Adamowicz, Stefania Szymańska, Maria Tyszel, Barbara Wagner, Andrzej Wasilewski, Andrzej Wróbel*

Uzasadnienie

Orzeczenie w przedmiocie ważności referendum konstytucyjnego, przewidziane w art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum (Dz. U. Nr 99, poz. 487), Sąd Najwyższy wydaje na podstawie i w granicach przesłanek określonych w art. 35 ust. 1 ustawy oraz — w myśl art. 36 ust. 2 ustawy — przy odpowiednim zastosowaniu przepisów ustawy z dnia 28 maja 1993 r. — Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 45, poz. 205 ze zmianami). Znaczy to, że Sąd Najwyższy powinien na podstawie sprawozdania Państwowej Komisji Wyborczej z przebiegu referendum konstytucyjnego i opinii wydanych przez składy orzekające w sprawach poszczególnych protestów, jak też po zapoznaniu się ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego stwierdzić, czy popełniono przestępstwo przeciwko referendum, a także czy naruszono przepisy ustawy o referendum dotyczące głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyniku referendum oraz ocenić, czy zachowania te mogły mieć bądź miały wpływ na wynik referendum konstytucyjnego.

Przeciwko ważności referendum konstytucyjnego przeprowadzonego w dniu 25 maja 1997 r. wniesiono 433 protesty, spośród których Sąd Najwyższy 259 protestów pozostawił bez dalszego biegu, natomiast 7 protestów zostało zwróconych z powodu ich niepodpisania. Merytorycznemu badaniu poddano zatem 167 protestów. Ich zarzuty zostały w 103 przypadkach uznane za bezzasadne. Natomiast odnośnie do pozostałych 64 protestów trzyosobowe składy Sądu Najwyższego wyraziły opinie, że ich zarzuty są zasadne. Naruszenia prawa będące przedmiotem tych zarzutów pozostawały jednak w 30 przypadkach bez wpływu na wynik głosowania w obwodach. Zarzuty donioste dla wyniku wspomnianego głosowania stwierdzono więc w 34 przypadkach naruszeń prawa dotyczącego referendum. Wśród nich 28 naruszeń prawa mogło mieć, a 6 naruszeń miało wpływ na wynik głosowania.

Po zapoznaniu się z opiniami wyrażonymi w sprawach poszczególnych protestów, Sąd Najwyższy orzekający w pełnym składzie Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych zakwestionował wiarygodność wyników głosowania w obwodach nr 1 w Lubojnie (woj. częstochowskie) i nr 1 w Pleśnej (woj. tarnowskie). W związku z tym Sąd Najwyższy uchwałą z dnia 8 lipca 1997 r., III SW 434/97, podjętą na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy o referendum, unieważnił głosowanie w tych obwodach. Zakresem tego unieważnienia Sąd Najwyższy objął również głosowanie w obwodzie nr 3 w Kutnie (woj. płockie), biorąc z urzędu pod rozwagę naruszenia prawa w czasie głosowania w tym obwodzie, opisane w sprawozdaniu Państwowej Komisji Wyborczej z przebiegu referendum.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 lipca 1997 r. została przekazana Państwowej Komisji Wyborczej,

która na podstawie art. 37 ust. 1 i 2 w związku z art. 34 ust. 3 ustawy o referendum dokonała w tymże dniu korekty wyników głosowania i wyniku referendum.

Na posiedzeniu w dniu 15 lipca 1997 r., wyznaczonym dla podjęcia uchwały w przedmiocie ważności referendum konstytucyjnego, Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej pozostawił rozstrzygnięcie do uznania Sądu Najwyższego. Natomiast Zastępca Prokuratora Generalnego wniósł o uznanie referendum za ważne.

Sąd Najwyższy w składzie całej Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych zważył, co następuje:

Kluczowe znaczenie dla treści orzeczenia Sądu Najwyższego ma kwestia dopuszczalności oraz zasadności zarzutów odnośnie do naruszenia przepisów ustawy o referendum dotyczących ustalenia wyniku referendum. Ustawa o referendum odróżnia „wynik głosowania” i „wynik referendum”. Wyniki głosowania w obwodzie są ustalane przez obwodowe komisje do spraw referendum (art. 29 ustawy), a w województwach — przez wojewódzkie komisje do spraw referendum na podstawie protokołów głosowania w obwodach (art. 33 ust. 2 ustawy). Przepis art. 34 ust. 3 pkt 1 ustawy stanowi natomiast, że Państwowa Komisja Wyborcza „ustala wynik referendum i sporządza protokół o wyniku referendum”. Znaczeniowy zakres zwrotu „ustala wynik referendum” nie może być jednak sprowadzony do arytmetycznego podsumowania zbiorczych wyników głosowania w województwach i traktowany jako synonim zbiorczego wyniku głosowania w całym kraju. Ustalenie w referendum, jaka liczba głosujących opowiedziała się za poszczególnymi rozwiązaniami, nie jest bowiem celem samym w sobie, lecz jedynie środkiem do celu w postaci ustalenia, za którym z dwóch, czy za którym z więcej niż dwóch rozwiązań opowiedziała się większość biorących udział w głosowaniu i czy ich liczba przekroczyła połowę uprawnionych do udziału w głosowaniu. Innymi słowy, chodzi o ustalenie, czy referendum przyniosło rozstrzygnięcie (art. 9 ust. 2) i czy rozstrzygnięcie to jest zarazem wiążące (art. 9 ust. 1), co właściwe organy państwowe zobowiązuje do niezwłocznego podjęcia czynności dla realizacji wyniku referendum (art. 10 ustawy). Ustalenie wyniku referendum zwykłego musi być zatem co do zasady rozumiane jako obliczenie wyniku głosowania w skali wszystkich obwodów oraz jako stwierdzenie jego rozstrzygającego lub wiążącego charakteru.

Jest charakterystyczne, że w obwieszczeniu z dnia 20 lutego 1996 r. o wynikach głosowania i wynikach referendum przeprowadzonych w dniu 18 lutego 1996 r. (Dz. U. Nr 22, poz. 101) Państwowa Komisja Wyborcza podała nie tylko liczbę głosujących za poszczególnymi wariantami odpowiedzi, ale wyraźnie ponadto stwierdziła, że „wynik referendum nie jest

wiążący". Natomiast w obwieszczeniu 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) zabrakło wypowiedzi o prawnych skutkach tego referendum, lecz jej funkcję pełni stwierdzenie zawarte w pkt III obwieszczenia, że: „większość biorących udział w głosowaniu wynosi 6.069.896 osób. 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 („TAK”).

Cytowane stwierdzenie jest adekwatne do specyficznego charakteru ratyfikacyjnego referendum konstytucyjnego, przewidzianego w ustawie konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 67, poz. 336 ze zmianami). Ustawa ta stanowi bowiem, że Konstytucję RP uchwaloną przez Zgromadzenie Narodowe przyjmuje Naród w drodze referendum konstytucyjnego (art. 1 ust. 1), którego przeprowadzenie zarządza Prezydent RP, przy czym przyjęcie Konstytucji w referendum następuje wówczas, gdy opowiedziała się za nią większość biorących udział w głosowaniu (art. 11 ust. 1). Wyniku referendum konstytucyjnego nie sposób zatem kwalifikować w kategoriach „wiążący” albo „nie wiążący”, a jedynie według kryterium „przyjęcia” bądź „nieprzyjęcia” Konstytucji przez większość spośród obywateli biorących udział w głosowaniu. Tak rozumiany wynik referendum konstytucyjnego jest implicite zawarty w treści pkt III obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej, gdyż Komisja stwierdziła, że określona w art. 11 ust. 1 ustawy konstytucyjnej jedyna przesłanka przyjęcia Konstytucji została spełniona, z czego należało wnosić, iż Konstytucja jest przyjęta. Takiej oceny treści pkt III obwieszczenia Komisji nie zmienia fakt, że brak w nim również wyraźnego zastrzeżenia o przyjęciu Konstytucji pod zawieszającym warunkiem orzeczenia przez Sąd Najwyższy o ważności samego referendum. Wspomniany warunek wynika bowiem wprost z art. 36 ust. 3 ustawy o referendum, do którego odsyła art. 10 ust. 3 ustawy konstytucyjnej, stanowiący, że za przyjęciem albo przeciw przyjęciu Konstytucji obywatele opowiadają się w referendum przeprowadzonym w trybie określonym przez ustawę zwykłą, czyli ustawę o referendum.

Sąd Najwyższy uważa zatem, że zarzut protestów dotyczący deklaratoryjnego stwierdzenia w obwieszczeniu Komisji o przyjęciu Konstytucji mieści się w przedmiotowych ramach protestu przeciw ważności referendum, tzn. jest dopuszczalny i powinien być poddany merytorycznej ocenie. Ocena ta wymaga zatem odpowiedzi na pytanie, czy wspomniany zarzut protestów jest zasadny, a więc czy przyjęcie Konstytucji uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r. wymagało uczestniczenia w referen-

dum konstytucyjnym więcej niż połowy osób uprawnionych do głosowania.

Powoływany już przepis art. 11 ust. 1 ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r. stanowi wyrażenie, że przyjęcie Konstytucji w referendum następuje wówczas, gdy opowiedziała się za nią większość biorących udział w głosowaniu. Jednoznacznie brzmiący przepis ustawy konstytucyjnej nie ustalił więc quorum biorących udział w głosowaniu, oddając wiernie intencje ustrojodawcy wynikające wprost z treści protokołów 11 i 13 posiedzenia Sejmu I kadencji, zwołanych w marcu i kwietniu 1992 r. W toku debaty sejmowej dominowały wypowiedzi przeciwne uzależnianiu skuteczności referendum od liczby uczestników głosowania. Szansę przyjęcia nowej Konstytucji uważano za dobro ważniejsze niż ryzyko poparcia jej przez mniejszość elektoratu, a oczekiwanie w referendum frekwencji przekraczającej próg 50% osób uprawnionych oceniano jako nierealne. Twierdzono też, że wynik referendum powinien być wyrazem świadomego wyboru, a nie obywatelskiej bierności. Tymczasem przyjęcie określonego quorum udziału w referendum sprawiłoby, że o jego losach decydowałiby faktycznie ci z obywateli, którzy do głosowania nie poszli. Przyjęcie w referendum progu uczestnictwa oznaczałoby ponadto nałożenie na obywateli obowiązków politycznych, gdy tymczasem zainteresowany ma wolny wybór uczestniczenia albo nieuczestniczenia w głosowaniu, chociaż skutki tego wyboru nie mogą być przerzucane na państwo. Podkreślano wreszcie, że nieprzyjęcie Konstytucji z powodu zbyt niskiej frekwencji nie przyniosłoby ustrojodawcy jednoznacznych informacji, które mógłby wykorzystać w toku dalszych prac nad ustawą zasadniczą. Przytoczone argumenty pokazują, że sposób uregulowania referendum konstytucyjnego nie był pozbawiony aksjologicznego uzasadnienia, co nie wyklucza ferowania różnych jego ocen.

Instytucja referendum została też uregulowana w tzw. Małej Konstytucji, czyli w ustawie 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 zmianami). Przepis art. 19 Małej Konstytucji stanowi, że referendum może być przeprowadzone w sprawach o szczególnym znaczeniu dla Państwa (ust. 1), przy czym prawo rozpisania referendum przysługuje Sejmowi lub Prezydentowi za zgodą Senatu (ust. 2), zaś wynik referendum jest wiążący, jeżeli uczestniczyła w nim więcej niż połowa uprawnionych do głosowania (ust. 3). Natomiast art. 19 ust. 4 Małej Konstytucji stanowi, że „zasady i tryb przeprowadzenia referendum określa ustawa”.

Porównanie referendum konstytucyjnego oraz referendum ukształtowanego przez Małą Konstytucję prowadzi do wniosku, że są to dwie różne instytucje

prawne. Referendum konstytucyjne ma bowiem obligatoryjny, stanowczy i ratyfikacyjny charakter. Natomiast referendum według Małej Konstytucji jest fakultatywne, opiniodawcze albo stanowcze (zależnie od liczby biorących udział w głosowaniu), co pośrednio dowodzi, że jest to referendum poprzedzające uchwalenie aktu normatywnego. Kompetencja do zarządzenia referendum konstytucyjnego przysługuje wyłącznie Prezydentowi, gdy tymczasem kompetencję do rozpisania referendum według Małej Konstytucji mają Sejm oraz Prezydent za zgodą Senatu. Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1992 r. określa zatem podstawowe zasady referendum konstytucyjnego, pozostawiając ustawie zwykłej określenie tylko trybu przeprowadzenia referendum, podczas gdy Mała Konstytucja przekazuje ustawie zwykłej zarówno procedurę, jak też „zasady” przeprowadzenia referendum. Wspomniana procedura — uregulowana w odrębnej ustawie o referendum — stanowi więc jedyny element łączący oba rodzaje referendum. W tej sytuacji uzasadniony jest wniosek, że hierarchicznie równorzędne normy prawne dotyczące referendum konstytucyjnego oraz referendum innych niż konstytucyjne (zwykłych) mają odrębne zakresy zastosowania i normowania. Między tymi normami systemu prawnego nie ma dlatego sprzeczności, której usunięcie wymagałoby sięgania do reguł kolizyjnych. Wniosku tego nie podważa powoływanie się na argument ze sformułowania art. 19 ust. 1 Małej Konstytucji o rozpisywaniu referendum „w sprawach o szczególnym znaczeniu dla Państwa”. Można bowiem powiedzieć, że przyjęcie nowej Konstytucji jest dla Państwa sprawą jedyną w swoim rodzaju i dlatego referendum konstytucyjne zostało unormowane w odrębnej ustawie konstytucyjnej.

Wzajemna relacja obu wyżej interpretowanych ustaw konstytucyjnych uległa ograniczonej zmianie po nowelizacji ustawy z 23 kwietnia 1992 r., dokonanej ustawą z dnia 22 kwietnia 1994 r. (Dz. U. Nr 61, poz. 251). Ustawa nowelizacyjna przewidziała bowiem w przepisie art. 2c ust. 1 możliwość przeprowadzenia referendum w sprawie zasad, na których miałyby się opierać Konstytucja. Takie referendum wstępne byłoby odmianą referendum konstytucyjnego tylko ze względu na ustrojowy charakter przedmiotu poddanych mu rozstrzygnięć. Natomiast w świetle pozostałych kryteriów klasyfikacji referendum można by takie referendum zaliczyć do referendum zwykłych. Dlatego ustrojodawca w przepisie art. 2c ust. 2 ustawy z 23 kwietnia 1992 r. postanowił konsekwentnie, że zasady, przedmiot i tryb przeprowadzania wstępnego referendum konstytucyjnego określa ustawa.

Krzyżowanie się zakresów normowania i zastosowania norm ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1992 r. i Małej Konstytucji w części dotyczącej wstępnego referendum konstytucyjnego oraz referendum zwykłych znalazło ułomny pod względem techniczno-legislacyjnym kształt w chronologicznie najpóźniejszej ustawie z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum, a wła-

ściwie o referendach. Ustawa ta odnosi się bowiem zarówno do referendum z art. 19 Małej Konstytucji, jak też do obu referendum konstytucyjnych. Przepis art. 1 ustawy stanowi przy tym, że reguluje ona „zasady i tryb przeprowadzenia” tych wszystkich referendum, chociaż ustrojodawca dopuścił tak szeroki zakres ustawy zwykłej jedynie wobec referendum z Małej Konstytucji oraz wobec wstępnego referendum konstytucyjnego, zezwalając w tym wypadku również na określenie „przedmiotu” takiego referendum (art. 14 ust. 2 ustawy o referendum). Natomiast przy ratyfikacyjnym referendum konstytucyjnym odesłaniem do regulacji w ustawie zwykłej objął ustrojodawca wyłącznie „tryb przeprowadzenia referendum”. Wszelkie wątpliwości, jakie stylizacja lub zwłaszcza systematyka ustawy o referendum może nasuwać w części dotyczącej ratyfikacyjnego referendum konstytucyjnego, powinny być zatem interpretowane w kierunku zapewniającym zgodność wykładni z treścią norm ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1992 r. Dotyczy to między innymi art. 13 ust. 1 ustawy o referendum, który stanowi zbędne w istocie powtórzenie zasady z art. 11 ust. 1 ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1992 r. o przyjęciu Konstytucji w referendum, jeżeli opowiedziały się za nią większość biorących udział w głosowaniu i która to zasada nie może być mieszana ze sprawą wiążącego charakteru referendum, uregulowaną w art. 9 ustawy referendalnej. Chociaż przepis ten jest usytuowany w rozdziale 1 ustawy („Zasady ogólne”), to ma z wyżej podanych względów odpowiednie zastosowanie jedynie do wstępnego referendum konstytucyjnego, co zresztą wynika jednoznacznie z art. 14 ust. 5 ustawy.

Identyczne stanowisko zajął również Trybunał Konstytucyjny, który w uzasadnieniu uchwały z dnia 13 lutego 1996 r. (sygn. W 1/96) w sprawie powszechnie obowiązującej wykładni art. 9 ustawy o referendum stwierdził, że w odniesieniu do referendum zarządzonego przez Prezydenta Rzeczypospolitej na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r. sam ustrojodawca określił, iż przyjęcie Konstytucji w referendum następuje wówczas, gdy opowiedziały się za nią większość biorących udział w głosowaniu (art. 11 ust. 1), pozostawiając ustawodawcy określenie tylko trybu przeprowadzenia referendum konstytucyjnego (art. 10 ust. 3).

Z powyższych rozważań wynika, że najpoważniejszy zarzut protestów, dotyczący naruszenia przepisów ustawy o referendum dotyczących ustalenia co do wyniku referendum, jest bezzasadny. Z treści opinii wyrażonych przez składy Sądu Najwyższego orzekające w sprawach poszczególnych protestów wynika, że kwestia ważności referendum wymaga jeszcze weryfikacji z punktu widzenia zarzutów dotyczących procedowania obwodowych komisji do spraw referendum, umieszczenia plakatów agitacyjnych w lokalach wyborczych lub w budynkach będących ich siedzibą oraz pozbawienia możliwości udziału w referendum obywateli zamieszkałych poza krajem, zwłaszcza w Repu-

blice Francuskiej. Odnosnie do pierwszej grupy zarzutów należy zauważyć, że obejmuje ona różnego rodzaju uchybienia w trybie dokonywania czynności, które w celu zapewnienia sprawnego, spokojnego i rzetelnego przebiegu głosowania oraz ustalenia jego wyniku zostały obwodowym komisjom określone szczegółowo w ustawie o referendum oraz — z mocy zawartych w niej odesłań — w Ordynacji wyborczej do Sejmu, a zwłaszcza w uchwale Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 14 kwietnia 1997 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji do spraw referendum, dotyczących przygotowania i przeprowadzenia referendum konstytucyjnego zarządzanego na dzień 25 maja 1997 r. (Monitor Polski Nr 24, poz. 238). Wspomniane uchybienia dotyczyły w szczególności reguł obchodzenia się z kartami do głosowania, zasad wypełniania protokołu głosowania oraz sposobu jego przekazywania do komisji wojewódzkiej. Nawet usprawiedliwione zarzuty o proceduralnym charakterze obejmowały jedynie uchybienia nie mające w zasadzie żadnego wpływu na ustalenie wyniku głosowania w obwodzie. W przeciwnym razie, a więc w sytuacji, gdy uchybienia te zniekształciły wynik głosowania bądź w połączeniu z innymi jeszcze zdarzeniami dotyczącymi komisji lub jej członków stawały pod znakiem zapytania rzetelne odzwierciedlenie woli głosujących, Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 8 lipca 1997 r., III SW 434/97, orzekł o unieważnieniu głosowania w obwodach nr 1 w Lubojnie (woj. częstochowskie) i nr 1 w Pleśnej (woj. tarnowskie) oraz nr 3 w Kutnie (woj. płockie).

Sąd Najwyższy podkreśla też, że niezgodne z art. 42 ust. 2 Ordynacji wyborczej do Sejmu jest umieszczenie w dniu referendum w lokalu do głosowania jakiegokolwiek plakatu nie mającego charakteru „urzędowego obwieszczenia wyborczego”. Złamaniem zakazu wynikającego z powołanego przepisu było więc umieszczenie w dniu 25 maja 1997 r. w lokalach do głosowania choćby przez krótki czas plakatu z hasłem: „My naród Polski, wszyscy obywatele Rzeczypospolitej — Konstytucję ustanawiamy”. Kwestia, czy treść lub forma tego plakatu powinny być kwalifikowane jako agitacja, ma wobec tego doniosłość tylko dla przypadków jego umieszczenia „na terenie budynku”, w którym znajdował się lokal do głosowania, gdyż w takim zakresie przepis art. 42 ust. 1 Ordynacji zakazuje również agitowania. Podobna ocena wspomnianego plakatu jest — zdaniem Sądu Najwyższego — możliwa, zwłaszcza że ustawodawca nie konkretyzuje pojęcia „agitacja”, a zatem nie wyklucza rozumienia jej — zgodnie ze znaczeniem tego słowa — jako każdego oddziaływania na opinię w celu zjednania zwolenników dla jakiejś sprawy, poglądu czy idei, w tym wypadku dla sprawy przyjęcia Konstytucji.

Przedmiot lub metoda agitacji nie są jednak obojętne, jeżeli oceniać je w płaszczyźnie wpływu na wynik głosowania lub wynik referendum. Z tego punktu

widzenia wspomniany plakat nawet w razie przypisania mu agitacyjnego charakteru nie daje racjonalnych przesłanek do twierdzenia o istnieniu takiego wpływu. Należy bowiem zakładać, że udział w referendum wzięły osoby wcześniej już zdecydowane — między innymi pod wpływem biegunowych ocen Konstytucji, ferowanych w kampanii referendalnej — jak głosować i tej decyzji nie był w stanie zmienić sporny plakat. Gdyby zresztą przypisywać plakatom podobne znaczenie, to przy ich pomocy można by zmieniać społeczne zachowania ludzi. Tymczasem znajomość ludzkich reakcji na zewnętrzne presje lub sugestie pokazuje, że niektóre osoby pod wpływem nacisku zachowują się przeciwnie w stosunku do oczekiwań agitującego. Autentycznym zagrożeniem dla niezakłóconego przebiegu wyborów lub referendum jest natomiast propaganda i agitacja zawierająca dane lub informacje nieprawdziwe, wobec czego prawodawca uregulował sposoby ich zwalczania nawet w okresie tzw. ciszy bezpośrednio poprzedzającej głosowanie (art. 139 Ordynacji wyborczej do Sejmu). Inne formy zakłócania spokoju w czasie i w miejscu głosowania należałoby zatem traktować głównie jako naruszenie powszechnie akceptowanych reguł politycznej kultury, mających wprawdzie prawną doniosłość, ale nie podlegających prawnemu sankcjonowaniu. Dlatego Sąd Najwyższy nie stwierdził przesłanek do unieważnienia głosowania w obwodach, w których ekspozycja plakatu miała miejsce. Tym bardziej nie jest więc możliwe kwestionowanie na tej podstawie ważności referendum w skali ogólnopolskiej.

Sąd Najwyższy podziela również opinię o bezzasadności zarzutów dotyczących udziału w referendum obywateli polskich przebywających poza granicami kraju. Wymaganie posiadania przez nich ważnych paszportów wynika bowiem *expressis verbis* z art. 12 ust. 2 ustawy o referendum. Natomiast nieprzeprowadzenie referendum konstytucyjnego na terytorium Republiki Francuskiej było spowodowane kolizją z równocześnie odbywającymi się tam wyborami parlamentarnymi. Wskutek tego doszło wprawdzie do zniesienia wyznaczonych wcześniej we Francji obwodów do głosowania w referendum konstytucyjnym, ale nie pozbawiło to zainteresowanych prawa udziału w referendum, gdyż prawo to mogli zrealizować w krajach sąsiednich oraz w Polsce. Takie utrudnienia w urzeczywistnianiu praw publicznych mogą być niekiedy faktycznym skutkiem stałego bądź czasowego pobytu obywatela poza granicami kraju. Zniesienie obwodów do głosowania we Francji było zresztą skutkiem znalezienia się polskich organów państwowych w swoistym stanie wyższej konieczności, zmuszającym do wyboru pomiędzy wydłużeniem stosunkowo nielicznej grupie obywateli drogi do najbliższego lokalu wyborczego a ważniejszym dobrem publicznym, w postaci przeprowadzenia referendum konstytucyjnego w zapła-

nowanym terminie i utrzymania dobrych stosunków z Francją. Wspomniany wybór nie był zatem działaniem bezprawnym, a poza tym należy go kwalifikować jako „uzasadniony przypadek” w rozumieniu art. 24 ust. 2 w związku z art. 24 ust. 3 ustawy o referendum.

Przeprowadzone analizy prowadzą do konkluzji, że również pozostałe zarzuty protestów (obok zarzutu nieuczestniczenia w referendum więcej niż 50% osób uprawnionych do głosowania) są bezzasadne lub nie miały wpływu na wynik referendum, skorygowany w obwieszczeniu Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 8 lipca 1997 r. Dlatego Sąd Najwyższy na podstawie art. 36 ust. 3 ustawy o referendum w związku z art. 128 ust. 1 Ordynacji wyborczej do Sejmu podjął uchwałę o ważności referendum.

Orzekając o ważności referendum, Sąd Najwyższy stwierdził, że Konstytucja została przyjęta.

Przewodniczący: *Jan Wasilewski*.

Prezes Sądu Najwyższego

Sędziowie Sądu Najwyższego: *Teresa Flemming-Kulesza, Józef Iwulski, Kazimierz Jaśkowski, Adam Józefowicz, Andrzej Kijowski, Roman Kuczyński, Jerzy Kuźniar, Jerzy Kwaśniewski, Janusz Łętowski, Maria Mańkowska, Zbigniew Myszka, Teresa Romer, Walerian Sanetra, Jadwiga Skibińska-Adamowicz, Stefania Szymańska, Maria Tyszel, Barbara Wagner, Andrzej Wasilewski, Andrzej Wróbel.*