

Uchwała z dnia 4 lipca 2003 r.

III SW 124/03

Konstytucyjne prawo obywatela do udziału w referendum ma pierwszeństwo przed przepisem ustanawiającym warunki dokumentowania obywatelstwa polskiego przez osobę przebywającą za granicą, co sprawia, że brak ważnego paszportu, spowodowany koniecznością jego wymiany z uwagi na utratę terminu ważności, nie wyłącza prawa do udziału w głosowaniu za granicą, jeżeli dysponuje ona wydanym przez konsula zaświadczeniem, potwierdzającym przyczynę nieposiadania paszportu, a jej obywatelstwo jest niewątpliwe.

Przewodniczący SSN Józef Iwulski, Sędziowie SN: Jadwiga Skibińska-Adamowicz (sprawozdawca), Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 4 lipca 2003 r. sprawy z protestu referendalnego Barbary M. z udziałem uczestników postępowania: 1) Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, 2) Prokuratora Generalnego

p o s t a n o w i ł wyrazić opinię, że:

1. są zasadne zarzuty protestu dotyczące:

a) naruszenia art. 6 ust. 3 i ust. 6 oraz art. 9 ust. 10 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. Nr 57, poz. 507) w związku z art. 31 ust. 1 i art. 32 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 46, poz. 499 ze zm.), przez niepodanie do wiadomości publicznej w 21 dniu przed dniem referendum informacji o numerach i granicach obwodów głosowania dla obywateli polskich w Nowym Jorku, niewskazanie siedzib obwodowych komisji wyborczych oraz przez dokonanie aktualizacji spisu osób uprawnionych do udziału w referendum przebywających za granicą w sposób umożliwiający wielokrotne głosowanie;

b) naruszenie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 9 ust. 10 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajo-

wym oraz § 4, § 5 i § 7 rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 30 kwietnia 2003r. w sprawie spisu osób uprawnionych do udziału w referendum przebywających zagranicą (Dz.U. Nr 74, p. 674), przez dopuszczenie do udziału w głosowaniu na terenie Australii osób nie wpisanych do spisu wyborców w danym obwodzie i nie posiadających zaświadczeń o prawie do głosowania w miejscu pobytu - lecz stwierdzić, że wymienione naruszenia nie miały wpływu na wynik referendum;

2. nie są zasadne pozostałe zarzuty protestu.

U z a s a d n i e

Barbara M. wniosła protest przeciwko ważności referendum, opierając go na następujących zarzutach:

1. w Obwodowej Komisji do spraw Referendum w Calgary w Kanadzie zostały dopuszczone do głosowania osoby nie posiadające ważnych paszportów, a posiadające jedynie zaświadczenia o złożeniu wniosku o wydanie nowego paszportu; stanowi to naruszenie przepisu art. 68 ust. 3 ustawy Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, że wyborca głosujący za granicą otrzymuje kartę do głosowania wyłącznie po okazaniu ważnego polskiego paszportu;

2. w Nowym Jorku konsul nie podał do wiadomości publicznej w 21 dniu przed dniem referendum informacji o numerach i granicach obwodów do głosowania oraz o siedzibach komisji obwodowych, co powodowało dowolność wyboru obwodu głosowania przez wyborców i stwarzało możliwość głosowania w każdym obwodzie, a zatem nie tylko jednokrotnie; stanowi to naruszenie art. 6 ust. 5 i 6 ustawy o referendum ogólnokrajowym, które miało wpływ na ustalenie wyników głosowania za granicą, a także na wynik referendum;

3. w Australii zostały dopuszczone do udziału w głosowaniu i dopisywane na listę wyborców w dniu wyborów wszystkie zgłaszające się osoby, przy czym tylko niektóre nich posiadały zaświadczenia o prawie do głosowania; w tej grupie osób byli rolni robotnicy sezonowi przyjeżdżający autokarami do miejsca głosowania; stanowi to naruszenie art. 26 Ordynacji wyborczej w związku z art. 9 ust. 7 ustawy o referendum ogólnokrajowym, który dopuszcza także telefoniczne i ustne zgłoszenie wyborców do spisu, ale najpóźniej w piątym dniu przed dniem wyborów.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej przyznał, że Państwowa Komisja Wyborcza, odpowiadając w dniu 14 maja 2003 r. na pytanie Przewodniczącego Zespołu do spraw Referendum Ogólnokrajowego za Granicą w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, zajęła stanowisko, iż powinni być dopuszczeni do głosowania obywatele polscy za granicą, którzy w związku z upływem ważności paszportu dysponowali dokumentem wydanym przez konsulat i stwierdzającym ten fakt. Za takim rozstrzygnięciem przemawia wyższość konstytucyjna prawa obywatela polskiego do głosowania w referendum nad przepisem o charakterze porządkowym, zobowiązującym do udokumentowania posiadania obywatelstwa polskiego za pomocą ważnego polskiego paszportu, gdy jego nieposiadanie wynika wyłącznie z upływu terminu ważności paszportu. Co do pozostałych zarzutów Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej oświadczył, że zdarzenia opisane w proteście przez Barbarę M. nie są mu znane. Gdyby jednak miały miejsce, to doszłoby do naruszenia art. 6 ust. 6 ustawy o referendum ogólnokrajowym. Niemniej wymieniony zarzut nie spełnia warunków przewidzianych w art. 33 ust. 1 tej ustawy, gdyż nie dotyczy przestępstwa przeciwko referendum ani naruszenia przepisów ustawy dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyniku referendum. Ponadto wnosząca protest nie udowodniła, że nieprawidłowości polegające na dopisywaniu w dniu głosowania do spisu wyborców osób bez zaświadczeń o prawie do głosowania w danym obwodzie miało wpływ na wynik głosowania w tym obwodzie, a przez to na wynik referendum.

W konkluzji Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej wniósł o uznanie zarzutów protestu za bezzasadne, a w razie stwierdzenia zasadności któregośkolwiek z nich - wniósł o wyrażenie opinii, że zdarzenia przytoczone w proteście nie miały wpływu na wynik referendum.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Sprawę głosowania obywateli polskich za granicą regulują przepisy ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. Nr 57, poz. 507 ze zm.), ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 46, poz. 498 ze zm.), uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 kwietnia 2003 r. w sprawie trybu i terminu powoływania obwodowych komisji do spraw referendum dla obwodów głosowania utworzonych za granicą w referendum ogólnokrajowym (MP Nr 20, poz.

305) oraz rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 30 kwietnia 2003 r. w sprawie spisu osób uprawnionych do udziału w referendum przebywających za granicą (Dz.U. Nr 74, poz. 674).

Ustawa o referendum ogólnokrajowym nie unormowała samodzielnie wielu kwestii związanych z referendami, lecz odesłała do stosowania ustawy Ordynacja wyborcza bądź udzieliła upoważnienia właściwym ministrom. Ustawa ta odesłała do odpowiedniego stosowania przepisów Ordynacji wyborczej między innymi w sprawach dotyczących trybu przeprowadzenia głosowania (art. 5 ust. 5), głosowania i obwodów głosowania dla obywateli polskich przebywających za granicą (art. 6 ust. 3) oraz spisów osób uprawnionych do udziału w referendach (art. 9 ust. 7), a także udzieliła ministrowi właściwemu do prowadzenia spraw zagranicznych upoważnienia do określenia, w drodze rozporządzenia, sposobu sporządzania i aktualizacji spisu osób uprawnionych do udziału w referendach, przebywających za granicą i posiadających ważne polskie paszporty (art. 9 ust. 10). Stosowne rozporządzenie zostało wydane przez Ministra Spraw Zagranicznych w dniu 30 kwietnia 2003 r. (wskazane wyżej).

Przepis art. 68 ust. 1 Ordynacji wyborczej stanowi, że wyborca okazuje obwodowej komisji wyborczej dokument umożliwiający stwierdzenie jego tożsamości, natomiast według art. 68 ust. 3 tej Ordynacji, wyborca głosujący za granicą otrzymuje kartę do głosowania wyłącznie po okazaniu obwodowej komisji wyborczej ważnego polskiego paszportu. Na podstawie tych przepisów można by więc wnosić, że okazanie ważnego polskiego paszportu jest warunkiem otrzymania karty do głosowania i wzięcia udziału w głosowaniu. Również rozporządzenie z dnia 30 kwietnia 2003 r. w pierwszych słowach zastrzega, że określa sposób sporządzania i aktualizacji spisu osób uprawnionych do udziału w referendach przebywających za granicą i „posiadających ważne polskie paszporty” (§ 1 pkt 1). Jednak wniosek wyprowadzony z formalnego brzmienia przepisów jest powierzchowny i pomija istotę prawa obywatela do udziału w referendach w aspekcie jego praw i wolności zagwarantowanych Konstytucją. Referendum ogólnokrajowe w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej jest z mocy art. 125 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej referendami w sprawie „o szczególnym znaczeniu dla państwa”. Tylko bowiem w tego rodzaju sprawach Sejm ma prawo zarządzić przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego, a co więcej - po spełnieniu się innych istotnych warunków określonych Konstytucją (art. 125 ust. 2 Konstytucji). Również ustawa o referendum ogólnokrajowym, mimo że pewne

kwestie dotyczące referendum unormowała inaczej niż Konstytucja, to jednak również przyjęła w art. 60, że referendum przeprowadza się w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa.

Przepis art. 62 ust. 1 Konstytucji stanowi, że obywatel polski ma prawo do udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat. W myśl natomiast art. 62 ust. 2 Konstytucji, prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych. Przepis ten został ulokowany w rozdziale II Konstytucji w części pod nazwą: „Wolności i prawa polityczne” i wymaga interpretowania łącznie z jej art. 31. Z powyższego przepisu wynika zaś, że każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych (ust. 2) oraz że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony innych wartości (ust. 3 zdanie pierwsze). Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw (ust. 3 zdanie drugie). W świetle art. 68 ust. 3 Ordynacji wyborczej - z jednej strony - oraz art. 62 i art. 31 ust. 2 i 3 Konstytucji - z drugiej - pojawia się pytanie, czy przepis, którego celem jest wykazanie w sposób sformalizowany tożsamości osoby zamierzającej wziąć udział w głosowaniu, może wyłączyć prawo tej osoby do udziału w referendum wtedy, gdy jest ona uprawniona, lecz gdy w związku z upływem ważności paszportu złożyła wniosek o wydanie nowego paszportu i dysponuje tylko dokumentem wydanym przez konsula, potwierdzającym ten fakt.

Zdaniem Sądu Najwyższego, przepis art. 68 ust. 3 Ordynacji wyborczej nie może być interpretowany i stosowany z pominięciem zasad konstytucyjnych wyrażonych w art. 31 ust. 2 i 3 oraz w art. 62 Konstytucji. Słusznie Państwowa Komisja Wyborcza przyjęła, że za dopuszczeniem do głosowania za granicą obywatela polskiego, który w dniu głosowania jest w trakcie wymiany paszportu z powodu utraty jego ważności, przemawia wyższość konstytucyjnego prawa obywatela do udziału w referendum nad przepisem ustanawiającym warunki udokumentowania przez niego posiadania obywatelstwa polskiego, oczywiście, w sytuacji gdy posiadanie tego obywatelstwa jest niewątpliwe, a osoba nie posiadająca paszportu dysponuje zaświadczeniem wydanym przez konsula, potwierdzającym przyczynę nieposiadania pasz-

portu. Z tych względów Sąd Najwyższy uznał za bezzasadny zarzut wnoszącej protest o naruszeniu art. 68 ust. 3 ustawy - Ordynacja wyborcza w związku z art. 5 ust. 5 ustawy o referendum ogólnokrajowym, w konsekwencji sformułował opinię przedstawioną w pkt 2 uchwały.

Trafne natomiast okazały się pozostałe zarzuty protestu, lecz naruszenie przepisów zobowiązujących konsulów do podania do wiadomości publicznej, w ustawowo określonym terminie przed dniem referendum, informacji o numerach i granicach obwodów głosowania oraz o siedzibach obwodowych komisji do spraw referendum za granicą, a także przepisów przewidujących prawo wyborcy do jednokrotnego głosowania, nie miało wpływu na wynik referendum. Podobnie należało ocenić naruszenie przepisów, które pozwalają na dopuszczenie do udziału w głosowaniu osób nie wpisanych do spisu wyborców, lecz posiadających zaświadczenia o prawie do głosowania w miejscu pobytu.

Z kserokopii pisma przewodniczącego Komisji Obwodowej przy Konsulacie RP w Nowym Jorku Andrzeja L., złożonej wraz z protestem, wynika, że jeszcze w dniu 4 czerwca 2003 r. nie wszyscy wyborcy zostali wpisani do spisu wyborców i nie wiadomo było, w którym obwodzie (jednym z czterech) będą głosować. Wyborcy ci (między innymi za pomocą telefaksu lub internetu) zostali wpisani na dodatkowe identyczne listy, z których każdą otrzymywała każda Komisja Obwodowa na terenie Nowego Jorku, by umożliwić tym wyborcom udział w głosowaniu. Powyższe rozwiązanie stwarzało możliwość podwójnego głosowania, gdyż wyborcy ci „nie zostali przypisani do konkretnej komisji” (obwodu głosowania). Stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy o referendum ogólnokrajowym, głosowanie w referendum przeprowadza się w obwodach głosowania utworzonych dla obywateli polskich przebywających za granicą. W myśl art. 6 ust. 6 (w związku z art. 6 ust. 5 tej ustawy), na konsulach ciąży obowiązek podania do wiadomości publicznej informacji o numerach i granicach obwodów głosowania oraz o siedzibach obwodowych komisji do spraw referendum; wykonanie tego obowiązku powinno nastąpić najpóźniej w 21 dniu przed dniem referendum. Również według art. 32 ust. 2 ustawy - Ordynacja wyborcza obowiązek ten należy do konsulów. Z ustawy - Ordynacja wyborcza wynika ponadto, że wyborca może być wpisany tylko do jednego spisu wyborców (art. 17 ust. 2 tej ustawy) oraz że wyborcy przebywający za granicą i posiadający ważne polskie paszporty są wpisywani do spisu wyborców sporządzanego przez właściwego terytorialnie konsula (art. 26 ust. 1), na podstawie osobistego zgłoszenia dokonanego najpóźniej w 5 dniu

przed dniem wyborów (art. 26 ust. 2). Zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 30 kwietnia 2003 r. w sprawie spisu osób uprawnionych do głosowania, spis osób uprawnionych do udziału w referendum przebywających za granicą jest aktualizowany do dnia przekazania go przewodniczącemu obwodowej komisji do spraw referendum przez wpisanie osoby uprawnionej na dodatkowym formularzu spisu lub przez dokonanie skreślenia ze spisu już sporządzonego. Nie jest natomiast dopuszczalne przekazanie dodatkowego formularza spisu przewodniczącym wszystkich komisji obwodowych, gdyż oznaczałoby to możliwość głosowania osób ujętych w tym dodatkowym spisie w każdym z obwodów głosowania.

Z dołączonej do protestu kserokopii listu członka obwodowej komisji do spraw referendum w Australii z dnia 16 czerwca 2003 r. wynika, że każdy, kto posiadał ważny paszport polski, był wpisywany na dodatkową listę i mógł wziąć udział w głosowaniu w referendum. W rezultacie „każdy Polak z ważnym polskim paszportem miał prawo głosować. Nawet, jeśli nie był wpisany na listę wyborczą, to go się wpisywało i mógł głosować”. Tego rodzaju postępowanie należy uznać za błędne i naruszające wyżej wskazane przepisy o spisach wyborców sporządzanych dla obywateli polskich przebywających za granicą oraz o obwodach głosowania ustalonych dla wyborców według miejsca ich zamieszkania, jak również przepisy § 4-5 i § 7 powołanego wcześniej rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie spisu osób uprawnionych do udziału w referendum przebywających za granicą. W szczególności z § 7 rozporządzenia wynika, że osoba zmieniająca miejsce pobytu może głosować w innym obwodzie niż ustalony według miejsca jej zamieszkania, tj. w miejscu pobytu w dniu referendum. Warunkiem jednak głosowania w tym miejscu jest wydanie przez konsula, na podstawie spisu wyborców, zaświadczenia stwierdzającego prawo tej osoby do głosowania w miejscu pobytu w dniu referendum.

Wszystkie przedstawione uchybienia nie miały jednak wpływu na wynik referendum, gdyż liczba osób uprawnionych do głosowania za granicą wynosiła 96.171.

Z tych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 80 ust. 2 Ordynacji wyborczej w związku z art. 34 ust. 2 ustawy o referendum ogólnokrajowym wyraził opinię przedstawioną w pkt 1 uchwały.

=====