

## **Prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych – uwagi w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej**

### **ABSTRAKT**

W wyniku przystąpienia Polski do Unii Europejskiej prawo wyborcze w wyborach lokalnych uzyskali – obok obywateli polskich – tzw. wyborcy europejscy, czyli obywatele Unii Europejskiej mający miejsce zamieszkania w państwie członkowskim UE, którego nie są obywatelami. Stosownie do wspólnotowych regulacji prawnych przy realizacji tego uprawnienia należy uwzględniać zasadę niedyskryminacji pomiędzy osobami posiadającymi obywatelstwo krajowe danego państwa a wyborcami europejskimi, co jednak nie oznacza pełnej harmonizacji krajowych ustaw wyborczych i państw członkowskich UE. Dlatego polski ustawodawca przyznaje wyborcom europejskim czynne prawo wyborcze na podobnych zasadach jak obywatelom polskim oraz ogranicza w stosunku do nich bierne prawo wyborcze w ten sposób, że wyborcy europejscy mogą kandydować wyłącznie do organu stanowiącego (rady gminy), nie mogą natomiast sprawować funkcji organu wykonawczego (wójta, burmistrza, prezydenta miasta). Regulacje unijne akcentują pośredni sposób sprawowania władzy we wspólnocie samorządowej, dlatego jako minimalny standard uprawnień członka wspólnoty samorządowej wskazują prawo wyborcze. W Polsce wyborcom europejskim przysługuje również prawo do udziału w referendum gminnym, bowiem w referendum tym mają prawo brać udział osoby posiadające czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego. Należy zaznaczyć, że prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych oraz prawo do udziału w referendum lokalnym może być realizowane przez wyborców europejskich tylko na poziomie gminy, nie zaś na poziomie powiatu, który jest przecież w Polsce jednostką samorządu lokalnego. Wskazane zmiany w prawie należy ocenić pozytywnie. Są one nie tylko zgodne z wymogami integracji europejskiej, która zakłada swobodę przemieszczania się oraz równość i partycypację jednostek, ale także wpisują się w ogólną tendencję przyznawania jednostce szerokiego katalogu uprawnień niezależnie od jej obywatelstwa krajowego, ze względu na członkostwo jej państwa w organizacji międzynarodowej, szczególnie podmiocie ponadnarodowym, bądź z uwagi na to, iż państwo dostrzega doniosłość każdej osoby ludzkiej czy specyfikę „władzy lokalnej”.

### **I**

Roli samorządu terytorialnego jako beneficjenta działań Unii Europejskiej, przede wszystkim w wymiarze gospodarczym, infrastrukturalnym oraz społecznym, nie sposób przecenić. Jednak sama instytucja samorządu terytorialnego, z wyłączeniem zagadnienia rozwoju regio-

nalnego, pozostaje jakby poza formalnym zainteresowaniem wspólnotowego prawodawcy. Sytuację tę można ocenić krytycznie, ale można też uznać, iż jest to działanie świadome, które jest nie tylko zgodne z zasadą kompetencji powierzonych, ale ma również na celu zachowanie istniejącej różnorodności rozwiązań ustrojowych i organizacyjnych występujących w poszczególnych krajach członkowskich Unii Europejskiej. Dlatego tym cenniejsze wydaje się połączenie jednostki (człowieka) – obywatela Unii Europejskiej z instytucją samorządu terytorialnego, które dokonało się na gruncie prawa wspólnotowego przez przyznanie prawa do głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych (municipalnych) obywatelom Unii Europejskiej poza ich państwem macierzystym.

Relacje, które zachodzą pomiędzy Unią Europejską a instytucją samorządu terytorialnego, można scharakteryzować następująco: po pierwsze, należy zaznaczyć, że wspólnotowe regulacje prawne jedynie w ograniczonym zakresie *ekspresis verbis* odnoszą się do instytucji samorządu terytorialnego. Wystarczy wskazać, że istnienie tegoż samorządu wspólnotowy prawodawca dostrzegł stosunkowo niedawno, bo dopiero w *Traktacie o Unii Europejskiej* [12], który wprost, choć w ograniczonym zakresie, odwołuje się do tej instytucji. Po drugie, choć UE akceptuje i wspiera działania na rzecz umacniania samorządu terytorialnego, to, uznając istniejącą w państwach członkowskich różnorodność rozwiązań, nie wypowiada się na temat jego ustroju i organizacji. Nie ustanawia tu całościowych wzorców rozwiązań, ale akcentuje konieczność istnienia pewnej sprawności i efektywności działania struktur samorządowych, jeśli chcą one korzystać z unijnych mechanizmów pomocowych. Po trzecie, obecnie nie można mówić o istnieniu odrębnego, wspólnotowego prawa samorządu terytorialnego, choć niewątpliwie większość regulacji dotyczących poszczególnych obszarów działania UE, takich jak np. ochrona środowiska, pomoc publiczna, zamówienia publiczne czy działania na rzecz ochrony konsumentów i konkurencji, bezpośrednio wywołują skutki także w działalności tego samorządu. Również najważniejsze zasady, na których swoje działania opiera Unia Europejska: zasada państwa prawnego, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności czy gospodarki rynkowej, wywierają skutki w sferze samorządu terytorialnego. Po czwarte, istotną rolę w kształtowaniu relacji pomiędzy UE a instytucją samorządu terytorialnego odgrywa zasada subsydiarności. Zastosowanie zasady, która początkowo odnosiła się tylko do podziału kompetencji pomiędzy UE a państwa członkowskie (art. 5 traktatu z Maastricht), do relacji z samorządem terytorialnym zostało rozpropagowane przez Komitet Regionów, który stwierdził, iż „[...] zasada subsydiarności musi odgrywać rolę regulatora relacji między UE, państwami członkowskimi oraz władzami regionalnymi i lokalnymi, respektując jednocześnie sposób, w jaki rozmaite uprawnienia są wewnętrznie zorganizowane w poszczególnych państwach członkowskich” [8]. Po piąte, coraz istotniejsze znaczenie dla samorządu terytorialnego mają działania UE nakierowane na ochronę różnorodności kulturalnej i tożsamości lokalnej oraz regionalnej. Po szóste, trzeba podnieść, że bezpośrednie zainteresowanie unijnego prawodawcy skupia się na samorządzie regionalnym. Ekspozowana jest jego rola konsultacyjna oraz ma on stanowić podbudowę dla procesu tworzenia demokratycznej i obywatelskiej „Europy regionów”. Podmiotem, który odgrywa tu szczególną rolę, jest Komitet Regionów. Po siódme, relacje pomiędzy UE a instytucją samorządu terytorialnego nie osiągnęły jeszcze kształtu ostatecznego i podlegają ewolucji. Ich wyrazem są między innymi regulacje zawarte w *Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy* [13], zmierzające w kierunku wzmocnienia jego wpływu na kształt spraw europejskich, a przez to wzmocnienia demokratycznej legitymacji działań Unii.

## II

Konstrukcją, na której zasadzają się regulacje prawa wspólnotowego dotyczące prawa wyborczego na poziomie lokalnym i z którą są nierozdzielnie związane, jest obywatelstwo Unii Europejskiej. Nie charakteryzując bliżej tej instytucji, należy wspomnieć, iż jest ono określane jako personalna, wzajemna, akcydentalna, zależna i pozorna więź prawna istniejąca między osobą fizyczną a Unią Europejską [3] (zob. też [9], [24], [5], [25], [1]). Zasadnicze znaczenie dla określenia istoty obywatelstwa UE ma art. 17 ust. 1 *Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską* (TWE) [15], który na mocy zmian wprowadzonych do niego przez *Traktat o Unii Europejskiej* (TUE) uzyskał brzmienie: „1. Ustanawia się obywatelstwo Unii. Obywatelem Unii jest każda osoba mająca przynależność Państwa Członkowskiego. Obywatelstwo Unii uzupełnia obywatelstwo krajowe, nie zastępując go jednak”. Zatem obywatelstwo UE nabywa się, jak również traci, wraz z nabyciem, bądź utratą, obywatelstwa kraju członkowskiego według reguł właściwych dla prawa krajowego danego państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Ponadto stosownie do art. 299 TWE zakres podmiotowy obywatelstwa UE może zostać ograniczony w związku z określeniem terytoriów, do których mają zastosowanie postanowienia Traktatu oraz stosownie do *Deklaracji o narodowości Państwa Członkowskiego* z 1992 r., dołączonej do TUE, zgodnie z którą państwo członkowskie może oświadczyć, kto ma być traktowany jako jego obywatel na potrzeby Wspólnoty (zob. [1], [24], [25]).

A. Wyrozumska podkreśla, że „Obywatelstwo Unii Europejskiej nie może być definiowane jako więź między jednostką a UE, podobna do przynależności państwowej [...] jest ono określone poprzez prawa i obowiązki jednostki w ramach systemu UE” [25]. Do praw obywateli UE zamieszczonych w części drugiej TWE zatytułowanej *Obywatelstwo Unii* zalicza się: prawo do swobodnego poruszania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego, prawo do głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych, prawo do opieki dyplomatycznej i konsularnej, prawo do wystąpienia z petycją do Parlamentu Europejskiego, prawo do wystąpienia ze skargą do Rzecznika Praw Obywatelskich UE, prawo do informacji i dostępu do dokumentów wspólnotowych (oczywiście nie wszystkie ze wskazanych praw są zastrzeżone wyłącznie dla osób, które posiadają status obywateli UE). Ponadto istnieje możliwość poszerzenia katalogu praw wynikających z obywatelstwa UE, nawet bez konieczności zmiany TWE, ponieważ art. 22 TWE przewiduje, że na podstawie sprawozdań składanych co dwa lata przez Komisję Europejską Rada UE może jednomyślnie, działając na wniosek Komisji i po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego, przyjąć odpowiednie postanowienia co do wzmocnienia lub uzupełnienia praw obywatelskich, których stosowanie zaleci państwom członkowskim. W związku z powyższym uznaje się, że katalog praw obywateli UE ma charakter otwarty, dynamiczny. Wszystkie prawa i wolności obywateli UE są ze sobą wzajemnie powiązane w tym sensie, iż korzystanie z poszczególnych uprawnień niejednokrotnie warunkuje realizację innych. Fundamentalne znaczenie należy przypisać tu oczywiście prawu do swobodnego poruszania się i pobytu na terytorium państw członkowskich Unii, bez zapewnienia którego przyznanie praw wyborczych w płaszczyźnie samorządu terytorialnego, ale również do Parlamentu Europejskiego, obywatelom UE w innym państwie członkowskim miałyby wymiar jedynie pozorny.

## III

Prawem obywatela Unii Europejskiej, które zapewnia mu możliwość kreowania składu osobowego organów w podstawowej jednostce samorządu terytorialnego, jest prawo do głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych. Podstawą przyznania czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach lokalnych obywatelom Unii Europejskiej niebędącym obywatelami państwa członkowskiego, w którym zamieszkują, jest art. 19 TWE, zgodnie z którym: „1. Każdy obywatel Unii mający miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie jest obywatelem, ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w Państwie Członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych zasadach jak obywatele tego Państwa. Prawo to jest wykonywane z zastrzeżeniem szczegółowych warunków ustalonych przez Radę stanowiącą jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim; warunki te mogą przewidywać odstępstwa, jeśli uzasadniają to specyficzne problemy Państwa Członkowskiego”. Powtórzenie przytoczonego przepisu można odnaleźć w *Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej* (art. 40) [7] oraz w *Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy* (art. I - 8 ust. 2 pkt B, art. II - 40).

Zgodnie ze zdaniem drugim art. 19 TWE regulacja ta została rozwinięta i uzupełniona przez dyrektywę Rady Unii Europejskiej 94/80/WE z 19 grudnia 1994 r., ustanawiającą szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami [4]. W preambule dyrektywy wskazuje się, iż przyznanie obywatelom UE praw wyborczych w wyborach lokalnych w państwie członkowskim, w którym mają miejsce zamieszkania, jest wyrazem zasady niedyskryminacji między osobami mającymi obywatelstwo danego państwa członkowskiego a osobami będącymi obywatelami innego państwa członkowskiego UE, jak też następstwem swobody poruszania się i pobytu na terytorium wszystkich państw członkowskich Unii. Podkreśla się, że przyznanie tych praw nie oznacza pełnej harmonizacji krajowych ustaw wyborczych państw członkowskich UE, ale jest wyrazem dążenia do zniesienia warunku obywatelstwa [krajowego – A. F.-P.], od którego większość państw uzależniała udział w wyborach lokalnych.

Analizując merytoryczne postanowienia powyższej dyrektywy, można zauważyć, że, zgodnie z regulacją traktatową, dyrektywa eksponuje konieczność zachowania zasady równego traktowania obywateli danego państwa członkowskiego oraz tzw. wyborców europejskich, czyli obywateli Unii Europejskiej nie posiadających obywatelstwa krajowego państwa zamieszkania. Wyraża się to między innymi w tym, że obywatel UE, który chce skorzystać z prawa udziału w wyborach lokalnych w innym państwie członkowskim UE, w którym ma miejsce zamieszkania, musi:

1) złożyć oświadczenie, że chce z tego prawa skorzystać, co może oznaczać konieczność złożenia wniosku o wpisanie go na listę wyborców (rejestr wyborców) lub kandydatów, w przypadku biernego prawa wyborczego, przy czym w państwach, w których głosowanie jest obowiązkowe wyborcy europejscy wpisani na listę wyborców również mają obowiązek udziału w wyborach; w przypadku odmowy wpisu na listę wyborców uprawnionych do głosowania lub kandydowania obywatel UE może skorzystać ze środków prawnych takich samych jak obywatele państwa zamieszkania;

2) spełnić takie same warunki, np. co do minimalnego okresu zamieszkania na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, lub okazać zasadniczo takie same dokumenty, jakie wymaga się od obywateli danego państwa;

3) jeśli chodzi o bierne prawo wyborcze, to osoba, która chce kandydować, przedstawia takie same dokumenty co osoba posiadająca obywatelstwo krajowe; może to oznaczać wyrażenie zgody na kandydowanie, przedłożenie listy osób popierających kandydata, konieczność złożenia oświadczenia, że posiada się pełnię praw wyborczych, oświadczenia majątkowego, bądź lustracyjnego; państwo może również zastrzec, że osoba kandydująca nie może być pozbawiona prawa do kandydowania w państwie jej pochodzenia;

4) spełnić takie same wymogi jak obywatele krajowi, jeśli chodzi o zasadę niepołączalności stanowisk.

Odmienne traktowanie własnych obywateli i tzw. wyborców europejskich jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy jest to uzasadnione szczególnymi okolicznościami. Przewiduje się, że państwo członkowskie ma możliwość wprowadzenia ograniczeń, w szczególności jeśli chodzi o bierne prawo wyborcze. Może zastrzec, że tylko jego obywatele mogą być wybierani na „...kierownika organu wykonawczego, jego zastępcę lub członków kierowniczego kolegiального organu wykonawczego”, a przyczyną tego rodzaju ograniczeń jest „...branie udziału w wykonywaniu władzy publicznej oraz ochrona interesu publicznego”, co musi gwarantować osoba (osoby) sprawujące funkcję organu wykonawczego. Państwo może również zastrzec, że tylko jego obywatele będą brać udział w wyznaczaniu delegatów do krajowego zgromadzenia parlamentarnego.

Warto zauważyć, że unijny prawodawca, odmiennie od polskiego (por. brzmienie art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym) [18], definiując we wskazanej dyrektywie wspólnotę lokalną stopnia podstawowego, nie eksponuje jej elementu osobowego; nie mówi o społeczności bądź wspólnocie, nie wspomina o mieszkańcach czy też obywatelach. Skupia się raczej na aspektach organizacyjnych, podkreślając, iż idzie o podstawowy poziom organizacji samorządu terytorialnego, ustalony zgodnie z przepisami krajowymi państw członkowskich – jednostki administracyjne wprost wymienione w załączniku do dyrektywy. Jego zdaniem konstytutywnym elementem wspólnoty lokalnej jest posiadanie przez nią organów wyłonionych w powszechnych i bezpośrednich wyborach, zarządzających – w ramach własnej kompetencji – określonymi sprawami lokalnymi. Takie spojrzenie, akcentujące pośredni sposób sprawowania władzy w lokalnej wspólnocie stopnia podstawowego, pozwala zrozumieć, dlaczego, pomimo przyznania praw wyborczych w wyborach lokalnych, wspólnotowy prawodawca milczy na temat przyznania tzw. wyborcom europejskim prawa do udziału w referendum lokalnym. Ponadto wspomniane regulacje nie wypowiedają się na temat tego, jak rozumieć kluczowe tu pojęcia „mieszkaniec” oraz „miejsce zamieszkania”, co oznacza, że to prawo krajowe poszczególnych państw członkowskich określa znaczenie tych terminów. Natomiast wybory lokalne oznaczają według dyrektywy powszechne i bezpośrednie wybory mające na celu wyłonienie członków samorządowych organów przedstawicielskich oraz – jeżeli tak przewidują przepisy państwa członkowskiego – kierownika i członków samorządowych organów wykonawczych stopnia podstawowego (nieco inaczej w preambule dyrektywy: „powszechne i bezpośrednie wybory na poziomie wspólnoty lokalnej stopnia podstawowego oraz jednostek podległych, dotyczy to zarówno powszechnych i bezpośrednich wyborów do samorządowych organów przedstawicielskich, jak również do samorządowych organów wykonawczych”).

Zatem to od każdego państwa członkowskiego zależy, jaki krąg osób zaliczy do członków wspólnoty samorządowej, z tym jednak zastrzeżeniem, iż obywatelom Unii Europejskiej, niezależnie od ich obywatelstwa krajowego, zamieszkałym w danym państwie członkowskim musi być zapewnione, stanowiące minimum, jeśli chodzi o ich uprawnienia we wspólnocie, prawo do głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych na poziomie podstawowej jednostki samorządu terytorialnego.

## IV

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej spowodowało konieczność dostosowania polskiego prawa do wskazanych regulacji, co w odniesieniu do prawa wyborczego w wyborach lokalnych oznaczało wprowadzenie stosownych zmian przede wszystkim w ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw [23] oraz w ustawie o samorządzie gminnym. W ich wyniku czynne prawo wyborcze w wyborach lokalnych uzyskali – obok obywateli RP – obywatele Unii Europejskiej niebędący obywatelami polskimi, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 18 lat oraz stale zamieszkują na obszarze działania danej gminy.

Wspomniane zamiany w ustawie z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw [15] (dalej przywoływana również jako o.w.r.g.) uzależniały możliwość realizacji prawa wyborczego w danej gminie również od tego, czy wyborca został wpisany do prowadzonego w tej gminie stałego rejestru wyborców najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów. Wyborca miał prawo wybierania do rady gminy także wówczas, gdy został wpisany do stałego rejestru wyborców w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień głosowania, jeżeli 18 lat ukończył w okresie 12 miesięcy przed dniem głosowania lub w dniu głosowania. Ustawodawca wprowadził więc znany nauce prawa cenzus domicylu, jako warunkujący korzystanie z prawa wyborczego na poziomie gminy oraz zgodnie z ogólną zasadą niedyskryminacji odniósł go do obywateli RP (art. 6 ust. 1 o.w.r.g.) oraz do tzw. wyborców europejskich (art. 6a ust. 1 o.w.r.g.). Wprowadzenie cenzusu domicylu i odniesienie go tylko do konkretnej gminy świadczy o tym, iż celem tej regulacji było to, by wytworzyła się względnie trwała więź łącząca osobę z innymi mieszkańcami lub z terytorium, chociażby minimalne zintegrowanie osoby z daną gminą. Bowiemy w tym przypadku nie mogło mieć miejsca sumowanie się okresów zamieszkania w różnych państwach członkowskich UE\*. Dopiero po spełnieniu tego warunku członek wspólnoty mógł skutecznie brać udział w kreowaniu składu osobowego organów gmin.

Cenzusu domicylu nie można uznać za kryterium, które przesądzało o członkostwie we wspólnocie samorządowej – tym kryterium jest wyłącznie zamieszkanie – ale niewątpliwie był to jeden z czynników, który różnicował pozycję prawną członków wspólnoty oraz kreował grupę mieszkańców czasowo pozbawionych możliwości realizacji prawa wyborczego. To rozwiązanie zostało zakwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich, który podniósł, iż pozbawiono czynnego oraz biernego prawa wyborczego wszystkie osoby pełnoletnie – obywateli RP oraz tzw. wyborców europejskich – które w ciągu 12 miesięcy przed wyborami zmieniły miejsce stałego zameldowania. W wyroku z 20 lutego 2006 r. (sygn. akt K 9/05) Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich i uznał, że kwestionowana regulacja jest niekonstytucyjna, a wprowadzone ograniczenie prawa wybierania oraz prawa wybieralności nie znajduje uzasadnienia w konieczności ochrony którejkolwiek z wyliczonych w Konstytucji RP wartości, których respektowanie lub ochrona może stanowić powód ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw.

---

\* W przypadku wyborów do Parlamentu Europejskiego przewiduje się, że biernie prawo wyborcze przysługuje osobie, która od co najmniej 5 lat zamieszkuje w RP lub na terytorium innego państwa członkowskiego UE oraz oczywiście spełnia pozostałe wymogi określone ustawą z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, Dz. U. Nr 25, poz. 219.



Jeśli chodzi o bierne prawo wyborcze, to wyborca europejski może kandydować do organu stanowiącego (rady gminy) i podlega wówczas podobnym regułom jak obywatel RP\*. Zmianie nie uległ art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta [19], dlatego prawo wybieralności w tym przypadku jest zarezerwowane wyłącznie dla obywateli polskich: „Prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) ma każdy obywatel polski posiadający prawo wybierania do rady gminy, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 25 lat, z tym że kandydat nie musi stale zamieszkiwać na obszarze gminy, w której kandyduje”. Z regulacją tą koresponduje art. 26 ust. 2a dodany do ustawy o samorządzie gminnym, w którym stanowi się, że: „Wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) nie może być osoba, która nie jest obywatelem polskim”. Należy zauważyć, iż wskazane wyżej ograniczenie nie dotyczy zastępców wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, możliwe jest zatem wykonywanie tych funkcji przez tzw. wyborców europejskich [10]. Polski ustawodawca skorzystał z możliwości, którą dała unijna dyrektywa, i wprowadził regulację mówiącą, iż czynnego oraz biernego prawa wyborczego nie ma wyborca europejski pozbawiony tego prawa w tym państwie członkowskim UE, którego jest obywatelem.

Wyłączenie w stosunku do określonych stanowisk możliwości obsadzania ich w drodze wyborów lokalnych, a tym samym ograniczenie w stosunku do osób będących obywatelami Unii Europejskiej biernego prawa wyborczego, jest zgodne z prawem wspólnotowym, a ponadto jest to rozwiązanie, które można odnaleźć nie tylko na gruncie polskim. W przeszłości było ono jednak przedmiotem kontrowersji. Tytułem przykładu można przypomnieć decyzję francuskiej Rady Konstytucyjnej z 20 maja 1998 r. O ile w Polsce wątpliwości wzbudziło samo przyznanie praw wyborczych osobom nie posiadającym obywatelstwa polskiego, o tyle we Francji przedmiotem zainteresowania sądu konstytucyjnego stała się kwestia ograniczenia możliwości kandydowania na określone stanowiska obsadzone w drodze wyborów lokalnych.

## V

Przyznanie czynnego oraz biernego prawa wyborczego w wyborach lokalnych obywatelom UE nie posiadającym obywatelstwa polskiego było przedmiotem wielu uwag wyrażanych w literaturze przedmiotu, tak krytycznych, jak również aprobujących taki stan [2], [6], [11]. Ich przyczyną jest sformułowanie zawarte w art. 62 ust. 1 Konstytucji RP, który prawo wybierania Prezydenta RP, posłów, senatorów oraz przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego zastrzega wyłącznie na rzecz obywateli polskich. Ostatecznie wątpliwości rozwiązał Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z 11 maja 2005 r. (sygn. akt K 18/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49)\*\* stwierdził, że postanowieniom art. 62 ust. 1 Konstytucji RP nie można przypisywać swoistej „ekskluzywności”, rozumianej w ten sposób, że jeżeli dane prawo przy-

---

\* Stosownie do unijnej dyrektywy dołącza oświadczenie wskazujące jego obywatelstwo, adres i okres stałego zamieszkania na terytorium Polski oraz ostatni adres zamieszkania w państwie pochodzenia. Przedstawia również zaświadczenie, że nie został pozbawiony prawa wybierania w państwie pochodzenia.

\*\* Natomiast w wyroku z 31 maja 2004 r. (sygn. akt K 15/04) Trybunał zauważył, iż przepisy Konstytucji RP odnoszą się do organów sprawujących władzę w Polsce i zasad tych nie można przenieść wprost na funkcjonowanie innych, poza państwem, struktur, za pośrednictwem których RP realizuje swoje interesy.

znane zostało obywatelowi polskiemu, to nie można go ponadto przyznać obywatelom innych państw, w tym obywatelom Unii Europejskiej. „Tak pojmowana ekskluzywność konstytucyjnych praw obywateli nie znajduje jednoznacznego uzasadnienia w postanowieniach samej Konstytucji. W szczególności nie każde rozciągnięcie określonego prawa obywatelskiego na inne osoby prowadzi do naruszenia gwarancji konstytucyjnej udzielonej temu prawu”. Aprobata Trybunału znalazł stan, w którym sformułowanie „obywatel polski” użyte w art. 62 Konstytucji RP jest inaczej rozumiane w odniesieniu do wyborów lokalnych, inaczej zaś w odniesieniu do wyborów prezydenckich, parlamentarnych czy udziału w referendum ogólnokrajowym.

Możliwość kandydowania i głosowania w wyborach lokalnych przez tzw. wyborców europejskich w Polsce dotyczy tylko gmin – stosownie do załącznika dołączonego do dyrektywy, w którym stanowi się, że podstawowa jednostka samorządu terytorialnego oznacza w Polsce gminę. Na podstawie wskazanych regulacji wyborcy europejskiemu nie przysługuje prawo wyborcze na poziomie powiatu, który jest przecież w Polsce jednostką samorządu lokalnego.

Można się zastanawiać, czy skoro tzw. wyborcom europejskim przysługuje prawo wyborcze w wyborach lokalnych na poziomie gminy, to nie należałoby uznać, iż przysługuje im również prawo do udziału w referendum lokalnym na poziomie gminy. Przecież w obu przypadkach idzie o prawo do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi na poziomie podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, które może być realizowane tak w formach właściwych dla demokracji przedstawicielskiej, jak bezpośredniej. Ponadto obserwując zmiany w prawie państw europejskich, można zauważyć wyraźną tendencję do tego, by zamieszkałych legalnie cudzoziemców (w tym cudzoziemców-obywateli UE) oraz apatrydów uznawać za członków wspólnot istniejących przynajmniej na podstawowym poziomie organizacji samorządu terytorialnego oraz by z faktem tym wiązać przyznanie im czynnego prawa wyborczego, prawa wybieralności (z reguły z pewnymi ograniczeniami) oraz prawa do udziału w referendum lokalnym\*. Można postawić tezę, iż tendencja ta wyznacza kierunek zmian w prawie także w Polsce.

Potwierdzeniem tych słów w odniesieniu do obywateli UE niebędących obywatelami polskimi są postanowienia ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym [17]. Pomimo że regulacje unijne dotyczą wyłącznie prawa wyborczego, brzmienie art. 3 ustawy o referendum lokalnym, zgodnie z którym w referendum: „...mają prawo brać udział osoby stale zamieszkujące na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, posiadające czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego tej jednostki” wskazuje, iż obecnie wyborcy europejscy mogą powoływać się również na prawo do udziału w referendum lokalnym na poziomie gminy. Stanowisko to wydaje się aprobować Trybunał Konstytucyjny, który w uza-

---

\* W Finlandii każdy obywatel finlandzki i każdy cudzoziemiec na stałe zamieszkujący w Finlandii, który ukończył 18 lat, jest uprawniony do głosowania w wyborach gminnych i gminnych referendach. Analogicznie, co do zasady, kwestię tę rozwiązały Dania, Holandia, Irlandia, Hiszpania [10]. Były to decyzje poszczególnych państw europejskich inspirowane działaniami Rady Europy bądź opierające się na zasadzie wzajemności, bądź przyznanie praw wyborczych było konsekwencją przynależności do UE, np. we Francji. W Niemczech funkcjonuje podział na mieszkańców oraz obywateli gminy. Wyłącznie tym drugim przysługuje prawo wyborcze oraz prawo do udziału w referendum dotyczącym spraw gminy, przy czym obywatelem jest osoba, która posiada obywatelstwo niemieckie lub obywatelstwo jednego z państw członkowskich UE (art. 116 i 28 ust. 1 ustawy zasadniczej).



sadnieniu do przywoływanego już wyroku z 11 maja 2005 r. przyjął, iż „Konstytucja jako najwyższe prawo Rzeczypospolitej nie uzależnia przy tym przynależności do wspólnoty samorządowej od posiadania polskiego obywatelstwa. O przynależności do wspólnoty rozstrzyga miejsce zamieszkania (centrum aktywności życiowej), będące podstawowym rodzajem więzi w tego typu wspólnotach. Przy wyborze do organów samorządu terytorialnego (zwłaszcza w gminach) wchodzi w grę nie tyle realizacja suwerennych praw Narodu, ile praw wspólnoty mieszkańców, która jest fundamentem samorządności lokalnej i której członkami pozostają wszyscy mieszkańcy danej jednostki samorządowej, w tym cudzoziemcy-obywatele Unii Europejskiej”.

Wypowiedź tę można traktować również jako zapowiedź przyznania prawa wyborczego oraz prawa do udziału w referendum lokalnym pozostałym cudzoziemcom oraz apatrydom legalnie mieszkającym na terytorium polskiej gminy. Należy jednak zaznaczyć, że obecnie cudzoziemcy, którzy nie są obywatelami UE, oraz bezpaństwowcy są pozbawieni prawnej możliwości partycypacji w podejmowaniu decyzji w sprawach gminy. Ustawodawca osoby te traktuje podobnie, bowiem stosownie do art. 2 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach [21]: „Cudzoziemcem jest każdy, kto nie posiada obywatelstwa polskiego”<sup>\*</sup>, oraz wyraźnie oddziela je od cudzoziemców posiadających obywatelstwo UE, ponieważ ustawy o cudzoziemcach nie stosuje się w stosunku do obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej. Ponadto obecna sytuacja, która kreuje grupę członków wspólnoty samorządowej pozbawionych prawnych możliwości oddziaływania na skład osobowy organów gminy, stanowi pewien regres w stosunku do regulacji istniejącej wcześniej, tj. przed uchwaleniem ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw z 1998 r., bowiem ustawa z dnia 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin [16] przewidywała, iż prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) przysługiwało również osobom, których obywatelstwo polskie nie zostało stwierdzone, a nie były one obywatelami innego państwa, tj. apatrydom, którzy stałe zamieszkiwali w Polsce przez co najmniej dwa lata.

## VI

Włączenie tzw. wyborców europejskich do grona tych członków wspólnoty samorządowej, którzy mogą realizować na terenie gminy – z pewnymi ograniczeniami – tak podstawowe uprawnienie o charakterze politycznym jak prawo wyborcze, należy ocenić pozytywnie. Jest to nie tylko zgodne z duchem integracji europejskiej, która zakłada swobodę przemieszczania się oraz równość i partycypację jednostek, ale też stanowi istotny krok w kierunku pełnego urzeczywistnienia regulacji otwierających polską ustawę o samorządzie gminnym. Zmiany w prawie samorządu terytorialnego będące wynikiem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej wpisują się również w ogólną tendencję, która znajduje odzwierciedlenie w prawie międzynarodowym oraz w prawie wewnętrznym coraz większej liczby państw – przyznawania szerokiego katalogu praw i wolności osobom niezależnie od ich obywatelstwa krajowego. Taką generalną zasadę przyjmuje również polski ustrojodawca w art. 37 Konstytucji RP. Dlatego niektóre z praw i wolności dotąd zastrzeżone dla własnych obywateli stają się udziałem

---

<sup>\*</sup> Odrębne traktowanie tych grup wyraża się m.in. w tym, że wyłącznie do obywateli UE odnosi się ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. o zasadach i warunkach wjazdu i pobytu obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej [20].

łem osób nie posiadających tego statusu. Jednocześnie pojawiają się nowe wolności i uprawnienia przysługujące jednostce z uwagi na członkostwo jej państwa w organizacji międzynarodowej, szczególnym podmiocie ponadnarodowym, bądź z uwagi na to, iż państwo dostrzega doniosłość każdej osoby ludzkiej, czy wreszcie specyfikę „władzy lokalnej”.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej i przyjęcie konstrukcji prawnej obywatelstwa UE oznacza, że w sferę praw wyborczych, dotychczas zastrzeżonych wyłącznie dla obywateli Rzeczypospolitej, wkroczył wspólnotowy prawodawca. Oznacza to również, że katalog praw i wolności adresowanych tylko do osób posiadających obywatelstwo polskie z jednej strony uległ ograniczeniu, natomiast z drugiej strony wzbogacił się o nowe regulacje, charakterystyczne dla ponadnarodowego podmiotu, jakim jest Unia Europejska. Tym samym faktycznie przełamany został konstytucyjny, dychotomiczny podział na obywatela oraz człowieka (każdego), ponieważ pojawiła się trzecia, specyficzna grupa adresatów praw i wolności – obywatele Unii Europejskiej.

Unijne regulacje prawne wyznaczają jedynie minimalny standard uprawnień tzw. wyborców europejskich we wspólnocie samorządowej. Państwa członkowskie UE niejednokrotnie przewidują szersze możliwości partycypacji w stosunku do członków wspólnoty samorządowej nie posiadających ich obywatelstwa krajowego. Dlatego, chociaż prawo unijne na ten temat milczy, wydaje się, iż w przyszłości wyborcy europejscy mogliby uzyskać we wszystkich państwach członkowskich prawo do udziału w referendum lokalnym na poziomie podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Źródłem tych zmian może być prawo unijne – jak już zaznaczyłam, katalog praw i wolności obywateli UE nie ma charakteru zamkniętego, przeciwnie, może być poszerzony – albo krajowe regulacje prawne. Ponadto z uwagi na wskazaną wyżej tendencję zmian w prawie prawo wyborcze oraz prawo do udziału w referendum lokalnym może zostać w przyszłości przyznane również cudzoziemcom niebędącym obywatelami UE oraz apatrydom legalnie zamieszkałym na terytorium polskiej gminy.

Analiza obowiązujących regulacji prawnych pozwala również postawić tezę o swoistej dychotomii w pojmowaniu wspólnoty samorządowej. Zgodnie z regulacją konstytucyjną każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, co powoduje, że wszyscy mieszkańcy gminy zobowiązani są ponosić ciężary publiczne na rzecz gminy, na przykład w postaci podatków lokalnych. W sferze obowiązków ustawodawca jednakowo traktuje wszystkich członków wspólnoty samorządowej. Natomiast w sferze uprawnień związanych z członkostwem we wspólnocie samorządowej ich zakres oraz możliwość realizacji zostają zróżnicowane stosownie do obywatelstwa, bądź jego braku, mieszkańca gminy. Zatem członkostwo we wspólnocie samorządowej niektórych mieszkańców gminy można określić mianem „ułomnego” bądź „niepełnego” – ciąży na nich obowiązki związane z ustanowionym z mocy prawa członkostwem we wspólnocie samorządowej, ale posiadają ograniczone bądź są w ogóle pozbawieni prawnych możliwości partycypacji w podejmowaniu decyzji w sprawach gminy.

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej wymusiło na krajowym ustawodawcy istotną zmianę dotyczącą sposobu pojmowania składu osobowego wspólnoty samorządowej na poziomie podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Nie zmienił się substrat osobowy wspólnoty samorządowej – tworzą go mieszkańcy gminy – ale wśród nich wyodrębniona została grupa osób nie posiadających obywatelstwa polskiego, która uzyskała pełniejszą możliwość partycypacji w podejmowaniu rozstrzygnięć w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym na poziomie gminy. Tym samym przystąpienie Polski do Unii Europejskiej i związane z tym zmiany w prawie spowodowały szersze, choć nie całkowite, urzeczywistnienie art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Nie wydaje się jednak, chociażby z uwagi na do-

świadczenia większości państw europejskich (tytułem przykładu wystarczy wskazać ograniczenia związane z biernym prawem wyborczym), by w najbliższym czasie mogło dokonać się całkowite zrównanie statusu osób posiadających obywatelstwo krajowe danego państwa oraz osób tego obywatelstwa nie posiadających we wspólnocie samorządowej.

### Literatura

- [1] Cieleń A., A. Szymański, *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Warszawa 2004.
- [2] Działocha K., *Zgodność zmian w prawie wyborczym z Konstytucją RP*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 11.
- [3] Galster J., C. Mik, *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego. Zarys wykładu*, Toruń 1998.
- [4] Dyrektywa Rady Unii Europejskiej 94/80/WE z 19 grudnia 1994 r., Dz. Urz. WE z 31 grudnia 1994 r., zmieniona dyrektywą 96/30/WE, Dz. Urz. WE L 122 z 22 maja 1996 r.
- [5] Jagielski J., *Obywatelstwo UE*, [w:] E. Popławska (red.), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000.
- [6] Jaskiernia J., *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a problem nowelizacji Konstytucji RP*, Warszawa 2004.
- [7] *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej*, Dz. Urz. WE C 364 z 18.12. 2000.
- [8] *Ku nowej kulturze subsydiarności – apel Komitetu Regionów z marca 1999*, (<http://www.ukie.gov.pl>).
- [9] Mielnik B., *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Wrocław 2000.
- [10] Olejniczak-Szałowska E., *Prawo do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi we wspólnotach samorządowych w świetle dyrektywy Rady 94/80/WE*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 1–2.
- [11] Rakowski P., *Wybory we Wspólnocie*, „Prawo i Życie” 1999, nr 13.
- [12] *Traktat o Unii Europejskiej* sporządzony w Maastricht 7 lutego 1992 r., tekst skonsolidowany Dz. Urz. WE C 325 z 24 grudnia 2002 r.
- [13] *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy* podpisany w Rzymie 25 października 2004 r.
- [14] *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską* sporządzony w Rzymie 25 marca 1957 r., tekst skonsolidowany Dz. Urz. WE C 325 z 24 grudnia 2002 r.
- [15] Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, tekst jednolity Dz. U. z 2003 r., Nr 159, poz. 1547 ze zm.
- [16] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, Dz. U. z 1996 r. Nr 84, poz. 387 ze zm.
- [17] Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz. U. Nr 88, poz. 985 ze zm.
- [18] Ustawa o samorządzie gminnym, tekst jednolity Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.
- [19] Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz. U. Nr 113, poz. 984 ze zm.
- [20] Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. o zasadach i warunkach wjazdu i pobytu obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 141, poz. 1180.

- [21] Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach, Dz. U. Nr 128, poz. 1175 ze zm.
- [22] Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, Dz. U. Nr 25, poz. 219.
- [23] Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 102, poz. 1055.
- [24] Wieruszewski R., Obywatele Rzeczypospolitej Polskiej – przyszli obywatele Unii Europejskiej, [w:] E. Popławska (red.), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000.
- [25] Wyrozumska A., *Jednostka w Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2002.

#### SUMMARY

As the effect of the fact that Poland joined the European Union, so called European electors, the citizens of the European Union with the place of residence in the country which is the member of the EU, of which they are not the citizens – obtained the right to vote in the local polling stations next to the Polish citizens. In accordance with the union legal regulations whilst carrying into effect that right, the rule of non-discrimination between the people having the national citizenship of the particular country and the European voters should be taken into account, what does not indicate the full harmony of the national voting regulations of the member countries from EU. Therefore the Polish legislator grants the European electors the active voting right based on the similar rules as for the Polish citizens, and limits their passive voting right in the following way: the European voters can only stand for an election to the legislative body (the Board of the Commune), but they can not perform the functions of the executive body (mayor, the chief officer of a group of villages, the town president). The union regulations lay particular stress on the direct way of being in authority in the self-governed unions. Therefore, they indicate the right to vote as the minimal standard of rights as the member of the self-governed union. In Poland the European electors have also the right to take part in the commune referendum, because people having the active right to vote to legislative body may take part in this referendum. It should be mentioned, that the right to vote and the right to stand for local election and the right to take part in the local referendum may be fulfilled by the European voters only on the level of the commune, not on the level of the administrative district, which is the unit of the local government in Poland. The mentioned changes in the law should be estimated positively. They are not only in accordance with the requirements of European integration, which establishes the freedom of moving and the equality and the participation of units, but also enter themselves on the general tendency of granting to the unit the extensive catalogue of rights independently of his national citizenship, on the account of the membership of his country in the international organization, especially over-national unit, or because of the fact that the nation notices the importance of the every human being, or the specific of the 'local authority'.