

17/2/A/2006

WYROK

z dnia 20 lutego 2006 r.

Sygn. akt K 9/05*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wiesław Johann – przewodniczący
Marian Grzybowski – sprawozdawca
Adam Jamróz
Mirosław Wyrzykowski
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 20 lutego 2006 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 6 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1, art. 6a ust. 1 oraz art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547 ze zm.) w zakresie, w jakim pozbawiają prawa wybierania (czynnego prawa wyborczego), a także prawa wybieralności (biernego prawa wyborczego) do rady gminy oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta) obywateli polskich oraz obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi, wpisanych do prowadzonego w gminie stałego rejestru wyborców w okresie krótszym niż 12 miesięcy przed dniem wyborów, z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 52 ust. 1, art. 62 ust. 1 i 2 oraz art. 169 ust. 2 zdanie pierwsze w związku z art. 16 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 6 ust. 1 w związku z artykułami 5 ust. 1 i 7 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547, z 2004 r. Nr 25, poz. 219, Nr 102, poz. 1055 i Nr 167, poz. 1760 oraz z 2006 r. Nr 17, poz. 128) w zakresie, w jakim pozbawia czynnego prawa wyborczego oraz biernego prawa wyborczego do rady gminy i na stanowisko wójta (burmistrza, prezydenta miasta) obywateli polskich, wpisanych do prowadzonego w gminie stałego rejestru wyborców w okresie krótszym niż 12 miesięcy przed dniem wyborów, jest niezgodny z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 62 i art. 169 ust. 2 zdanie pierwsze w związku z art. 16 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 52 ust. 1 Konstytucji.

2. Art. 6a ust. 1 w związku z art. 7 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim pozbawia czynnego prawa wyborczego do rady gminy obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi, wpisanych do prowadzonego w

* Sentencja została ogłoszona dnia 1 marca 2006 r. w Dz. U. Nr 34, poz. 242.

gminie stałego rejestru wyborców w okresie krótszym niż 12 miesięcy przed dniem wyborów, jest niezgodny z art. 169 ust. 2 zdanie pierwsze w związku z art. 16 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 52 ust. 1 Konstytucji.

UZASADNIENIE:

I

1. Pismem z 10 marca 2005 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO albo wnioskodawca) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 6 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1, art. 6a ust. 1 oraz art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547 ze zm.; dalej: ordynacja wyborcza) w zakresie, w jakim pozbawiają prawa wybierania (czynnego prawa wyborczego), a także prawa wybieralności (biernego prawa wyborczego) do rady gminy oraz na stanowisko wójta (burmistrza, prezydenta miasta) obywateli polskich oraz obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi, wpisanych do prowadzonego w gminie stałego rejestru wyborców w okresie krótszym niż 12 miesięcy przed dniem wyborów, z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 art. 52 ust. 1, art. 62 ust. 1 i 2 oraz art. 169 ust. 2 zdaniem pierwszym w związku z art. 16 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadniając wystąpienie z wnioskiem, Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że kwestionowana przez niego regulacja koliduje z art. 31 ust. 3 Konstytucji, bo ogranicza prawa wyborcze, mimo że nie jest to konieczne w demokratycznym państwie, a za wprowadzeniem tej regulacji nie przemawia żadna z wartości wymienionych we wzorcu kontroli, zawartym we wspomnianym unormowaniu konstytucyjnym.

Analizowane przepisy ordynacji wyborczej – w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich – ograniczają zasadę równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Kwestionowana regulacja dzieli bowiem wyborców stale zamieszkałych na obszarze gminy, w zależności od tego, czy zostali wpisani do stałego rejestru wyborców najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów, czy też w okresie krótszym przed tym dniem. Wpisanie do stałego rejestru wyborców jest czynnością techniczną. Potwierdza ono jedynie fakt stałego zamieszkania na obszarze danej gminy. W konsekwencji zaskarżona regulacja powoduje, że osoby wpisane do rejestru wyborców, w okresie krótszym niż 12 miesięcy przed dniem wyborów, nie mają prawa wybierania i wybieralności do rady gminy oraz w wyborach wójta, burmistrza, prezydenta miasta, mogą natomiast korzystać z tych praw w wyborach do rad powiatów i sejmików województw. Ustawodawca potraktował zatem wyborców – zdaniem Rzecznika – należących do tej samej wspólnoty i stale zamieszkałych na obszarze tej samej gminy w sposób nierówny; tym samym naruszył art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich kwestionowane przepisy ordynacji wyborczej, naruszają również art. 52 ust. 1 Konstytucji. W okresie 12 miesięcy przed dniem wyborów samorządowych dana osoba musi zrezygnować albo z konstytucyjnej wolności wyboru miejsca zamieszkania i pobytu, albo też ze swego prawa wyborczego. Zaskarżone przepisy stawiają zatem jednostkę w niedopuszczalnej sytuacji kolizji pomiędzy dwiema gwarantowanymi wartościami konstytucyjnymi.

Wnioskodawca podnosi nadto, że art. 6 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1, art. 6a ust. 1 oraz art. 7 ust. 1 ordynacji wyborczej kolidują z art. 62 ust. 1 i 2 Konstytucji. Pozbawiają one bowiem określoną kategorię wyborców – w drodze unormowań rangi ustawowej – praw wyborczych, pomimo że materia ta została uregulowana wyczerpująco w Konstytucji.

Zgodnie ze stanowiskiem wnioskodawcy, pozbawienie przez ustawodawcę prawa wyborczego osób, które spełniają przesłanki czynnego prawa wyborczego (zgodnie z zasadą jego powszechności) jedynie dlatego, że wpis do stałego rejestru wyborców uzyskały one w okresie krótszym niż 12 miesięcy przed dniem wyborów, należy uznać za naruszające zasadę wyrażoną w art. 169 ust. 2 zdaniu pierwszym Konstytucji.

2. Prokurator Generalny przedstawił swoje stanowisko w piśmie z 12 marca 2005 r. Wniósł w nim o uznanie, że art. 6 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1, art. 6a ust. 1 oraz art. 7 ust. 1 ordynacji wyborczej w zakresie, w jakim pozbawiają prawa wybierania (czynnego prawa wyborczego), a także prawa wybieralności (biernego prawa wyborczego) do rady gminy oraz na stanowisko wójta (burmistrza, prezydenta miasta) obywateli polskich oraz obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi, wpisanych do prowadzonego w gminie stałego rejestru wyborców w okresie krótszym niż 12 miesięcy przed dniem wyborów, są niezgodne z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 62 ust. 1 i 2 oraz z art. 169 ust. 2 zdaniem pierwszym w związku z art. 16 ust. 1, a nie są niezgodne z art. 52 ust. 1 Konstytucji.

W uzasadnieniu swojego stanowiska Prokurator Generalny uznał w większości zasadność zastrzeżeń wnioskodawcy co do niezgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanymi we wniosku wzorcami. Podał jednak w wątpliwość stwierdzenie Rzecznika, jakoby przepisy te istotnie wprowadzały ograniczenie wolności zagwarantowanych w art. 52 ust. 1 Konstytucji (wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu). W ocenie Prokuratora Generalnego zakwestionowane przez Rzecznika przepisy mają dość luźny związek z konstytucyjną zasadą swobody poruszania się po terytorium kraju oraz wolności wyboru miejsca zamieszkania lub pobytu.

Przechodząc do oceny zakwestionowanej przez Rzecznika regulacji, Prokurator Generalny przeprowadził szczegółową analizę unormowań Konstytucji, a także orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dotyczących praw wyborczych. Dokonana analiza dowodzi, zdaniem Prokuratora Generalnego, że nie istnieją konstytucyjne podstawy, które pozwalałyby ustawodawcy zwykłemu na wprowadzanie dodatkowych ograniczeń w zakresie praw obywatelskich, do których niewątpliwie należą prawa wyborcze. W szczególności, trudno zaakceptować zdaniem Prokuratora, ograniczenie w drodze ustawy czynnego i biernego prawa wyborczego podczas wyborów do rady gminy oraz wójta, burmistrza czy prezydenta miasta poprzez cenzus domicylu. Tym samym wydaje się, że kwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich art. 6 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1, art. 6a ust. 1 oraz art. 7 ust. 1 ordynacji wyborczej są niezgodne z art. 62 ust. 2 oraz art. 169 ust. 2 zdaniem pierwszym w związku z art. 16 ust. 1 Konstytucji.

Za zasadny uznał Prokurator Generalny również zarzut niekonstytucyjności art. 6 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1, art. 6a ust. 1 oraz art. 7 ust. 1 ordynacji wyborczej w kontekście konstytucyjnej zasady równości oraz zawartych w ustawie zasadniczej przesłanek dopuszczalności ograniczeń korzystania z konstytucyjnych wolności i praw.

W ocenie Prokuratora Generalnego, przyjęte przez ustawodawcę, w kwestionowanych przepisach ordynacji wyborczej, kryterium rozróżnienia obywateli polskich oraz obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi, w zależności od tego, czy zostali wpisani do prowadzonego w gminie stałego rejestru wyborców w okresie nie krótszym czy też krótszym niż 12 miesięcy przed dniem wyborów, nie można uznać za kryterium relewantne.

Jeżeli bowiem przyjąć, że prowadzenie rejestru wyborców ma na celu urzeczywistnienie zasady powszechności wyborów (co wywiedziono w poprzedniej części uzasadnienia stanowiska Prokuratora Generalnego), to próba ustawodawcy ograniczenia praw wyborczych, w zależności od daty dokonania stosownego wpisu w odniesieniu do

osoby konkretnego wyborcy, kolidowałaby, i to w stopniu jaskrawym, z samym celem wprowadzenia instytucji rejestru. Wpisanie do stałego rejestru wyborców jest związane z faktem stałego zamieszkania na obszarze danej gminy. Innymi słowy, potwierdza ono jedynie fakt stałego zamieszkania. Dla realizacji czynnego lub biernego prawa wyborczego pozostaje natomiast bez znaczenia to, kiedy dokonanie wpisu do rejestru miało miejsce.

Nie wydaje się też racjonalnie uzasadnione różnicowanie sytuacji wyborców, już nie tylko biorących udział w wyborach ogólnokrajowych i lokalnych, ale – w zależności od szczebla samorządu terytorialnego, do którego organów wybory są przeprowadzane.

Nie sposób – zdaniem Prokuratora Generalnego – zgodzić się z poglądem, by za zróżnicowaniem wyborców zamieszkałych na obszarze konkretnej gminy i ograniczeniem ich praw wyborczych przemawiała którakolwiek z wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Prokurator Generalny podzielił pogląd Rzecznika, że zaskarżone przepisy ordynacji wyborczej wprowadzają wobec niektórych wyborców restrykcje, które nie są konieczne w demokratycznym państwie prawa. Restrykcje te sprowadzają się w swej istocie do pozbawienia części mieszkańców gminy na okres 12 miesięcy praw wyborczych. To zaś można kwestionować nie tylko w kontekście niespełnienia wymogu proporcjonalności ograniczeń, ale wręcz z punktu widzenia ochrony powszechności praw wyborczych.

3. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w piśmie z 7 czerwca 2005 r. wniósł o stwierdzenie zgodności zaskarżonych przepisów z art. 52 ust. 1 Konstytucji przy jednoczesnej niezgodności z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 62 ust. 1 i 2 oraz z art. 169 ust. 2 zdaniem pierwszym w związku z art. 16 ust. 1 Konstytucji.

Marszałek Sejmu podzielił opinię Rzecznika Praw Obywatelskich, że zaskarżona regulacja – zakładająca ograniczenie bądź pozbawienie praw wyborczych jednostki – prowadzi do naruszenia konstytucyjnej zasady równości. Uzależnienie bowiem uzyskania uprawnień wyborczych do rady gminy oraz na stanowisko wójta (burmistrza, prezydenta miasta) od obowiązku wpisu do stałego rejestru wyborców, i to na 12 miesięcy przed dniem wyborów, różnicuje sytuację prawną dwóch grup podmiotów: tych, którzy zostali wpisani do stałego rejestru wyborców we wskazanym tu terminie, i tych, którzy nie spełniają takiego wymogu. Zdaniem Marszałka, na gruncie kontrolowanych przepisów doszło do zróżnicowania podmiotów charakteryzujących się cechą relewantną, posiadających uprawnienia wyborcze do rady gminy oraz na stanowisko wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Tak daleko idące zróżnicowanie sytuacji prawnej obywateli nie jest – w ocenie Marszałka – racjonalnie uzasadnione. Nie ma związku z celem i treścią stosownych przepisów i nie służy realizacji Konstytucji.

Marszałek Sejmu podzielił nadto pogląd, że w demokratycznym państwie trudno dostrzec konieczność wprowadzania tego rodzaju ograniczeń. Ich skutki nie pozostają w dostatecznie ścisłym i uzasadnionym związku funkcjonalnym z przesłanką ochrony porządku publicznego; nie korespondują też z zasadą proporcjonalności.

Analizując zakwestionowaną regulację, Marszałek Sejmu podkreślił ponadto jej niezgodność z art. 62 ust. 1 i 2, art. 169 ust. 2 zdaniem pierwszym w związku z art. 16 ust. 1 Konstytucji. W pierwszym przypadku zaskarżone przepisy ograniczają korzystanie z konstytucyjnie zagwarantowanego czynnego prawa wyborczego. W drugim zaś naruszają zasadę powszechności praw wyborczych przez wprowadzenie cenzusu domicylu.

Marszałek Sejmu uznał za nieuzasadniony zarzut niezgodności omawianej regulacji z art. 52 ust. 1 Konstytucji. Przedmiotowe ograniczenie nie czyni iluzorycznymi wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu ani też nie prowadzi do faktycznego pozbawienia gwarantowanych w art. 52 ust. 1 Konstytucji wolności.

II

Na rozprawie 20 lutego 2006 r. przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali co do zasady zajęte pierwotnie stanowiska wraz z argumentacją wyrażoną w złożonych pismach procesowych. W trakcie rozprawy przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich, odpowiadając na pytania sędziego sprawozdawcy, podkreślił, że zarzuty podniesione we wniosku należy odczytywać w odniesieniu tylko do tych przepisów, które wprowadzają warunek wpisania do prowadzonego w gminie stałego rejestru wyborców najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów. W ocenie przedstawiciela wnioskodawcy doprowadzenie do stanu zgodnego z Konstytucją nie wymaga uznania niekonstytucyjności wszystkich zakwestionowanych we wniosku przepisów, lecz wymaga eliminacji wyrażenia „12 miesięcy”. Ostatecznie przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich sprecyzował *petitum* wniosku o tyle, że jako podstawowy przedmiot kontroli wskazał art. 6 ust. 1 i art. 6a ust. 1 ordynacji wyborczej, traktując jednocześnie art. 5 ust. 1 i art. 7 ust. 1 tej ustawy jako przepisy związkowe. Prokurator Generalny, w wystąpieniu końcowym, podzielił stanowisko wnioskodawcy w tym zakresie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Przedmiot kontroli konstytucyjności.

1. Zgodnie z art. 16 ust. 1 Konstytucji „ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”. Konstytucja w art. 169 ust. 1 postanawia, że jednostki samorządu terytorialnego „wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych”. Organy stanowiące z mocy Konstytucji pochodzą z wyborów, która – zgodnie z unormowaniem art. 169 ust. 2 (zdanie drugie) – przewiduje, że zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów określa ustawa. Zgodnie z art. 169 ust. 3 ustawa określa nadto zasady i tryb wyborów oraz odwołania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego.

2. Unormowaniem ustawowym, które – zgodnie z dyspozycją art. 169 ust. 2 zdania drugiego Konstytucji – reguluje zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz określa warunki ważności wyborów jest ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 95, poz. 602 ze zm.). Wybory organów wykonawczych samorządu terytorialnego w jednostkach samorządowych stopnia podstawowego (gminach): wójtów, burmistrzów i prezydentów miast normuje natomiast ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, (Dz. U. Nr 113, poz. 984 ze zm.), znowelizowana w grudniu 2005 r.

3. Rzecznik Praw Obywatelskich objął wnioskiem o zbadanie konstytucyjności art. 6 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 i art. 7 ust. 1 oraz art. 6a ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 i art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547 ze zm.; dalej: ordynacja wyborcza, ustawa z 16 lipca 1998 r.) w zakresie, w jakim unormowania te pozbawiają prawa wybierania (czynnego prawa wyborczego), a także prawa wybieralności

(biernego prawa wyborczego) do rady gminy oraz na stanowisko wójta (burmistrza, prezydenta miasta) obywateli polskich oraz obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi, wpisanych do prowadzonego w gminie stałego rejestru wyborców w okresie krótszym niż 12 miesięcy przed dniem wyborów.

Wskazany we wniosku przepisom kwestionowanej ustawy Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił niezgodność z art. 31 ust. 3 (regulującym przesłanki dopuszczalnego ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw), art. 32 ust. 1 (gwarantujących równość wszystkich wobec prawa i prawo do równego traktowania przez władze publiczne), art. 52 ust. 1 (zapewniającym każdemu wolność poruszania się po terytorium RP oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu), a nadto – z art. 62 ust. 1 (gwarantującym wszystkim obywatelom polskim prawo wybierania m.in. przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeśli najpóźniej w dniu głosowania kończą 18 lat) i art. 169 ust. 2 Konstytucji (statuującym zasady powszechnych, równych i bezpośrednich wyborów organów stanowiących samorządu terytorialnego, odbywanych w głosowaniu tajnym, w związku z art. 16 ust. 1 Konstytucji).

Zarzuty wniosku i ich uzasadnienie.

4. Zarzuty wniosku mogą być – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – sprowadzone do wskazania na niezgodność z Konstytucją objętych wnioskiem unormowań ustawy z 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw w dwóch ich elementach:

a) wprowadzeniu nieprzewidzianego w art. 169 ust. 2 Konstytucji dodatkowego ustawowego wymogu wpisania obywateli polskich aspirujących do korzystania z prawa wybierania organów samorządu terytorialnego, a w następstwie również – do korzystania z prawa wybieralności, najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem głosowania do prowadzonego w gminie stałego rejestru wyborców;

b) objęciu wskazanym tu wymogiem formalnym także obywateli Unii Europejskiej (państw członkowskich Unii) niebędących obywatelami polskimi.

Zaskarżony we wniosku – jako wyjściowy – art. 6 ust. 1 kwestionowanej ustawy z 16 lipca 1998 r. stanowi, co następuje: „Prawo wybierania do rady gminy ma obywatel polski, o którym mowa w art. 5 ust. 1, wpisany do prowadzonego w tej gminie stałego rejestru wyborców, o którym mowa w ustawie 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.), najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów”.

Jednocześnie przywołany w tym unormowaniu art. 5 ust. 1 ordynacji wyborczej określa krąg podmiotów, którym przypisano prawo wybierania (czynne prawo wyborcze), do danej rady co do zasady, znacznie szerzej, przyznając je każdemu obywatelowi polskiemu, który: a) „najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat” oraz b) „stałe zamieszkuje na obszarze działania tej rady”; dopuszczające jednocześnie zastrzeżenia określone w art. 6 ust. 1. Zastrzeżenia te sprowadzają się do wymogu wpisania takiego wyborcy do prowadzonego w danej gminie stałego rejestru wyborców i to „najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów”, kwestionowanego we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich.

Uzupełniający zakres zaskarżenia art. 6a ust. 1 stanowi natomiast, że prawo wybierania do rady gminy ma również obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który: 1) najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, 2) stale zamieszkuje na obszarze działania tej gminy oraz 3) z zastrzeżeniem ust. 2, został wpisany do prowadzonego w tej gminie stałego rejestru wyborców najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów. Tym samym również w odniesieniu do niebędących obywatelami

polskimi obywateli Unii Europejskiej ustawa ustanowiła (w art. 6a ust. 1 *in fine*) wymóg wpisu do rejestru wyborców najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów.

Ocena konstytucyjności kwestionowanych przepisów ustawy.

5. Porównanie treści art. 6 ust. 1 ordynacji wyborczej z treścią art. 62 ust. 1 Konstytucji prowadzi do konstatacji, że wprowadzony w przytoczonym uregulowaniu ustawowym wymóg wpisania do rejestru wyborców najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów (głosowania) różnicuje unormowanie ustawowe w porównaniu z treścią Konstytucji i to w sposób ograniczający podmiotowo. Pozostawia bowiem poza kręgiem wyborców osoby, które nie zostały – co najmniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów – wpisane do urzędowego rejestru wyborców w gminie. W grupie tej znalazły się zarówno a) osoby w ogóle niewpisane do gminnego rejestru wyborców, jak i b) osoby objęte takim wpisem, tyle że dokonany w czasie późniejszym niż 12 miesięcy przed dniem wyborów samorządowych.

Tymczasem art. 62 ust. 1 Konstytucji uprawnia do udziału w wyborach i zarazem gwarantuje prawo wybierania przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego wszystkim obywatelom „jeżeli najpóźniej w dniu głosowania” kończą 18 lat. Nie upoważnia do wprowadzenia innych niż przewidziane w art. 62 ust. 2 wyłączeń podmiotowych. Tym samym – wyłączenia te dotyczyć mogą jedynie osób ubezwłasnowolnionych prawomocnym orzeczeniem sądowym lub w ten sam sposób pozbawionych praw publicznych albo wyborczych.

Wprowadzając – w art. 6 ust. 1 ordynacji wyborczej warunek uprzedniego wpisu do rejestru wyborców prowadzonego w gminie ustawodawca (zwykły) doprowadził do ograniczenia w korzystaniu przez obywateli z ich konstytucyjnego prawa wybierania (a na zasadzie art. 7 ust. 1 kwestionowanej ustawy z 16 lipca 1998 r. – również prawa wybieralności), tj. do sytuacji unormowanej w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6. Ograniczenie to, a właściwie – wręcz ustawowe pozbawienie konstytucyjnego prawa wybierania (a w związku z art. 7 ust. 1 ustawy z 16 lipca 1998 r. – również prawa wybieralności) wprowadzone zostało z naruszeniem kilku elementów unormowania konstytucyjnego, zawartego w art. 31 ust. 3. Jakkolwiek wprowadzone w ustawie (a zatem – przy zachowaniu wymogu ustawowej formy unormowania), nie zostało – po pierwsze – przez ustawodawcę uzasadnione wskazaniem na okoliczności ochrony którejkolwiek z enumeratywnie wyliczonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości, których respektowanie (lub ochrona) może stanowić przesłankę ograniczenia korzystania z konstytucyjnych wolności lub praw jednostki. Po drugie, wprowadzone wyłączenie nie zostało poprzedzone uprawdopodobnieniem konieczności jego wprowadzenia w demokratycznym państwie dla zachowania lub dla ochrony którejkolwiek z wartości konstytucyjnych uzasadniających dopuszczalność ograniczeń przewidzianych w art. 31 ust. 3. Po trzecie, wprowadzony wymóg formalny wpisania do rejestru wyborców w gminie najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem głosowania (wyborów) prowadzi nie tyle do częściowego ograniczenia, co wprost – do pozbawienia osób niewpisanych do rejestru ich konstytucyjnego prawa wybierania (i praw pochodnych). Taki stan rzeczy pozostaje w otwartej kolizji z unormowaniem art. 31 ust. 3 zdaniem drugim Konstytucji, zgodnie z którym „Ograniczenia te nie mogą naruszyć istoty wolności i praw”.

W tej sytuacji Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 6 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 i art. 7 ust. 1 ustawy z 16 lipca 1998 r. w zakresie, w jakim pozbawia prawa wybierania, a także – prawa wybieralności, osoby niewpisane do stałego rejestru wyborców w gminie najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów (głosowania), jest

sprzeczny z art. 62 ust. 1 i 2 oraz z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

7. Przytoczone przepisy w zakwestionowanym zakresie budzą również wątpliwości z punktu widzenia zgodności z art. 169 ust. 2 Konstytucji.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 Konstytucji wspólnotę samorządową stanowi ogół mieszkańców zasadniczego podziału terytorialnego. Art. 169 ust. 2 Konstytucji stanowi natomiast, że „wybory do organów stanowiących są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym”, przy czym „zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów określa ustawa”.

Egzegeza przytoczonego tu przepisu ustawy prowadzi do następujących ustaleń. Po pierwsze, przy wyborach organów stanowiących samorządu terytorialnego obowiązuje zasada powszechności wyborów. Jej statuowanie powoduje, że ustanowienie w ustawach zwykłych dodatkowych wymogów bez upoważnienia konstytucyjnego prowadzi do sprzeczności tychże wymogów z regulacją konstytucyjną. Ustawodawca zwykły nie może bowiem przesądzać o pozbawieniu prawa głosowania (i uprawnieniach pochodnych), jeżeli jest ono przyznane w samej Konstytucji (zob. K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 24). Po drugie, ustrojodawca konstytucyjny upoważnił w art. 169 ust. 2 zdaniu drugim ustawodawcę zwykłego do ustawowego określenia a) zasad i trybu przeprowadzania wyborów, b) warunków ważności wyborów. W art. 169 ust. 2 Konstytucji (ani też w pozostałych przepisach Konstytucji) nie sformułował natomiast upoważnienia konstytucyjnego do określenia w ustawie zwykłej kręgu osób, którym przysługuje prawo wybierania (i w konsekwencji – prawo wybieralności) do organów samorządu terytorialnego. Gdyby nawet przyjąć wysoce dyskusyjne (i wątpliwe) założenie, że określenie „zasad przeprowadzania wyborów” wykracza poza materię założeń proceduralno-funkcjonalnych postępowania wyborczego i obejmuje niektóre kwestie uczestnictwa w wyborach w roli „wybierającego” lub „wybieranego” (tj. prawa wybierania lub (i) wybieralności), to bezsporne – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – jest to, że określenie zasad wspomnianego tu „uczestnictwa w postępowaniu wyborczym” w ustawie zwykłej winno respektować zasady sformułowane *expressis verbis* w samej Konstytucji. Skoro art. 62 ust. 1 i art. 169 ust. 2 zdanie pierwsze proklamują wyraźnie zasadę powszechności prawa wybierania i w konsekwencji – prawa wybieralności (art. 7 ust. 1 ustawy z 16 lipca 1998 r.) – do organów stanowiących samorządu terytorialnego, unormowanie ustawowe nie może tej zasady wyłączyć lub ograniczyć co do jej istoty.

W konsekwencji należy uznać – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – że wprowadzony w art. 6 ust. 1 ordynacji wyborczej wymóg wpisania do stałego rejestru wyborców w gminie najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów, wykracza poza konstytucyjnie przewidziane przesłanki wyłączenia z kręgu podmiotów prawa wybierania (ukończenie 18 lat najpóźniej w dniu głosowania, pozbawienie praw publicznych lub wyborczych oraz ubezwłasnowolnienie prawomocnym orzeczeniem sądowym). Z tego powodu pozostaje w sprzeczności również z art. 169 ust. 2 Konstytucji. Stosowne unormowanie ustawowe nie mieści się nadto tym w granicach upoważnienia konstytucyjnego, sformułowanego w art. 169 ust. 2 zdaniu drugim Konstytucji.

8. Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił ponadto naruszenie przez art. 6 ust. 1 kwestionowanej ustawy (w związku z jej art. 5 ust. 1 i art. 7 ust. 1) zasady równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne – art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Osią zarzutu sprzeczności przywołanej regulacji z art. 32 ust. 1 Konstytucji jest nierówne traktowanie w zakresie czynnego i biernego prawa wyborczego osób powyżej 18 roku życia, które – odpowiednio – zostały zarejestrowane w stałym rejestrze wyborców

bądź też nie spełniły tego wymogu najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów. Do zróżnicowania dochodzi w sytuacji, gdy obie porównywane grupy osób cechuje w równym stopniu cecha przynależności do określonej wspólnoty samorządowej generowana przez fakt stałego zamieszkiwania na terenie danej jednostki samorządowej.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 Konstytucji wspólnotę samorządową tworzy z mocy prawa ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego. Jak trafnie podkreśla Rzecznik Praw Obywatelskich, do wspólnoty samorządowej należą wszystkie osoby mieszkające na obszarze danej jednostki, w tym: zarówno obywatele polscy, jak i osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego. Przynależność ta (członkostwo wspólnoty samorządowej) nie jest – w świetle art. 16 ust. 1 Konstytucji warunkowane wpisaniem do stałego rejestru wyborców w danej gminie najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów.

Skoro okoliczność wpisania do rejestru wyborców w gminie na pewien czas przed dniem wyborów, stanowiąca czynność formalną, nie jest warunkiem przynależności do wspólnoty samorządowej, a tym samym – nie powinna być uważana za przesłankę związanych z tą przynależnością praw wyborczych, to zróżnicowanie – w oparciu o spełnienie lub brak spełnienia tego wymogu – praw wyborczych osób odpowiednio wpisanych we wskazanym czasie i niewpisanych do rejestru nie znajduje prawnego uzasadnienia. Kolidowałoby ono z zasadą równości wobec prawa oraz równego traktowania przez władzę publiczną osób (potencjalnych wyborców) w związku ze spełnieniem przez obie wskazane tu grupy zasadniczej przesłanki przynależności do wspólnoty samorządowej – tj. wymogu stałego zamieszkiwania na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego. Tę właśnie cechę należy uznać – w świetle art. 16 ust. 1 Konstytucji – za istotną dla przypisania praw wyborczych do organów samorządu terytorialnego (zarówno stanowiących, jak i wykonawczych) w odniesieniu do obywateli polskich, jak i stale zamieszkujących w Rzeczypospolitej Polskiej obywateli Unii Europejskiej, niebędących obywatelami polskimi. W tym kontekście zróżnicowanie wynikające z art. 6 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 oraz art. 7 ust. 1 ordynacji wyborczej należy uznać – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – za naruszające wyrażoną w art. 32 ust. 1 konstytucyjną zasadę równości wobec prawa i zawarty w tym przepisie konstytucyjny nakaz równego traktowania przez władzę publiczną. Wskazane tu naruszenie art. 32 ust. 1 powodowane jest oparciem daleko idącego zróżnicowania na nierelevantnym kryterium formalnym: wpisu do stałego rejestru wyborców najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów (dokonywanym *notabene* z urzędu i z możliwością pomyłek), a nadto skalą zróżnicowania sięgającą pozbawienia osób niewpisanych do rejestru wyborców w tym czasie zarówno czynnego, jak i – zgodnie z art. 7 ust. 1 ordynacji wyborczej – biernego prawa wyborczego, a więc pozbawienia ich tych praw mimo spełnienia podstawowego wymogu konstytucyjnego, tj. kryterium przynależności do wspólnoty samorządowej – zamieszkiwania na obszarze danej jednostki samorządowej. Dopuszczalność wyłączenia obywateli polskich z kręgu osób mogących ubiegać się o kierowanie organami wykonawczymi redukuje zasadność rozpatrywania kwestii prawa wybieralności obywateli Unii niebędących obywatelami polskimi (tak jak kwestii konstytucyjności art. 7 ust. 1 zaskarżonej ustawy w odniesieniu do obywateli UE, niebędących obywatelami polskimi).

9. Wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich objęty został również art. 6a ust. 1 w związku z artykułami 5 ust. 1 i 7 ust. 1 ordynacji wyborczej. Zaskarżony przepis rozszerza krąg osób, którym przysługuje prawo wybierania do rad gmin również na obywateli Unii Europejskiej (tj. obywateli innych państw członkowskich Unii) niebędących obywatelami polskimi, którzy stale zamieszkują na obszarze gminy i

najpóźniej w dniu głosowania kończą 18 lat.

Zarzut niekonstytucyjności (analogicznie jak w odniesieniu do art. 6 ust. 1 tej ustawy) kierowany jest do dodatkowego wymogu wprowadzonego w art. 6a ust. 1, tj. do wymagania, by osoba określona w art. 6a ust. 1 ordynacji wyborczej została wpisana do prowadzonego w danej gminie stałego rejestru wyborców i to najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów. Na marginesie należy przypomnieć, że art. 7 ust. 1 powołanej ustawy uzależnia przyznanie prawa wybieralności (biernego prawa wyborczego) danej kategorii osób od przysługiwania tejże kategorii osób prawa wybierania. Zasada wyrażona w art. 7 ust. 1 odnosi się więc również do osób określonych w art. 6a ust. 1 ordynacji wyborczej.

10. Rozpatrując, podniesiony przez Rzecznika Praw Obywatelskich, zarzut niekonstytucyjności art. 6a ust. 1 (z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 62 ust. 1 i 2 oraz art. 169 ust. 2 Konstytucji) Trybunał Konstytucyjny rozważył, w pierwszej kolejności, status osób wymienionych w art. 6a ust. 1 ordynacji wyborczej w świetle konstytucyjnych i ustawowych regulacji wyborczych do organów samorządu terytorialnego, przy koniecznym uwzględnieniu wiążących Rzeczpospolitą Polską zobowiązań traktatowych w ramach Unii Europejskiej.

Art. 62 ust. 1 Konstytucji nie przewiduje literalnie wyposażenia w prawo wybierania „przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego” osób niebędących obywatelami Rzeczypospolitej Polskiej, ale stale zamieszkujących na terytorium konkretnej gminy w Polsce i będących obywatelami innych państw członkowskich Unii Europejskiej i – w następstwie tego (art. 17 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską; Dz. Urz. WE C 325 z 24.12.2002; dalej: TWE) – obywatelami Unii Europejskiej. Przyznanie prawa wybierania do organów samorządu terytorialnego tej kategorii osób (kończących najpóźniej w dniu głosowania 18 lat) stanowi natomiast konsekwencję zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej, wynikających z Traktatu akcesyjnego (podpisanego 16 kwietnia 2003 r.; Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864) oraz Traktatu o Unii Europejskiej (w brzmieniu Traktatu z Maastricht), a w szczególności z art. 19 ust. 1 TWE. Zgodnie z postanowieniem art. 19 ust. 1 TWE obywatele Unii Europejskiej korzystają z prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w państwie członkowskim, na terytorium którego przebywają, a którego obywatelstwa nie posiadają i to na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa.

Pojęcie wyborów lokalnych (*municipal elections*) definiuje art. 2 ust. 1 lit. b dyrektywy Rady 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 r. ustanawiającej szczegółowe zasady korzystania przez obywateli Unii zamieszkających w państwie, którego nie są obywatelami, z prawa do głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych (Dz. Urz. WE L 368 z 31.12.1994, s. 38-47 ze zm.). Uznaje za nie „powszechne i bezpośrednie wybory członków lokalnych organów przedstawicielskich” oraz, jeśli tak stanowi prawo krajowe „szefów” i członków organów wykonawczych, por. też A. Wyrozumska, *Jedność w Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, pod. red. J. Barcza, Warszawa 2003, s. 361-362).

Sytuacja normowana w art. 6a ust. 1 ordynacji wyborczej odpowiada treści art. 19 ust. 1 TWE (i art. 2 ust. 1 lit. b dyrektywy 94/80). W szczególności istotny jest tu wymóg równego („narodowego”) traktowania obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi w zestawieniu z obywatelami polskimi.

W kontekście zarzutów niekonstytucyjności, postulat równego traktowania odnieść należy, w szczególności do dodanego w ustawie z 16 lipca 1998 r. wymogu wpisu danej osoby do stałego rejestru wyborców w gminie najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów. Tak ujęty pozakonstytucyjny wymóg został w stosunku do obywateli polskich

uznany za niekonstytucyjny w zakresie kolizji z art. 169 ust. 2 Konstytucji. Zasada równego traktowania obywateli Unii Europejskiej i obywateli polskich (w kontekście art. 19 ust. 1 TWE) sugeruje odnieść podobną ocenę również do art. 6a ust. 1 ordynacji wyborczej. W sytuacji natomiast, w której prawa wyborcze (czynne i bierne) do organów samorządu lokalnego nie są prawami konstytucyjnymi obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi, a zamieszkałymi w Polsce i będącymi członkami wspólnot lokalnych, nie znajduje do nich zastosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji; dotyczy on bowiem ograniczeń wolności i praw unormowanych w Konstytucji. Okoliczność ta uniemożliwia też bezpośrednie zastosowanie do obywateli i nieobywateli polskich zasady bezwzględnie równego traktowania (wyprowadzonej z art. 32 Konstytucji) przy braku cech w pełni relewantnych dla obu grup mieszkańców (członków) wspólnot terytorialnych.

Należy przypomnieć, że dyrektywa 94/80/WE pozwala wprowadzić państwom członkowskim na uzależnienie praw wyborczych obywateli UE niebędących obywatelami danego państwa od przebywania przez określony czas na terytorium państwa, gdzie odbywają się odpowiednie wybory lokalne. Niemniej art. 6a ust. 1 nie odnosi się do przesłanki czasu takiego pobytu, ale do ściśle formalnego kryterium wpisania danej osoby (osób) do stałego rejestru wyborców najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem głosowania. W tej sytuacji postanowienie art. 6a ust. 1 przywołanej ustawy pozostaje nadto w kolizji z art. 19 ust. 1 TWE, stanowiącego – na podstawie Traktatu o przystąpieniu do UE oraz Aktu dotyczącego warunków przystąpienia do UE – integralny element wiążących RP traktatów, ratyfikowanych przy tym za zgodą wyrażoną w trybie referendum ogólnonarodowego, a więc przy udziale suwerena.

11. W ostatniej kolejności Trybunał Konstytucyjny analizował treść zaskarżonych przepisów z punktu widzenia art. 52 Konstytucji. We wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich znalazło się zdanie, z którego wynika, że wnioskodawca – przywołując jako wzorzec kontroli art. 52 ust. 1 Konstytucji – zarzuca naruszenie wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wolności wyboru miejsca zamieszkania i pobytu.

Ocena zasadności podniesionego zarzutu zależy od ustalenia, czy kwestionowane regulacje wywołują bezpośredni skutek prawny w sferach chronionych regulacją art. 52 ust. 1 Konstytucji tj. w sferze swobody poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej bądź też w sferze swobody wyboru miejsca zamieszkania i pobytu. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego negatywne (ograniczające) następstwa zaskarżonych unormowań ordynacji wyborczej występują bezpośrednio w sferze możliwości korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach samorządowych. Polegają one na niemożności korzystania z tych praw przez osoby niewpisane do rejestru wyborców, najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów – z prawa głosowania oraz z prawa kandydowania na stanowiska w organach samorządu terytorialnego. Nie można wprowadzić wykluczyć pośredniego oddziaływania zaskarżonych regulacji na decyzje osób zainteresowanych uczestnictwem lub kandydowaniem w wyborach samorządowych na wybór w danym czasie miejsca zamieszkania lub pobytu; jest to wszakże oddziaływanie typu pośredniego, dotyczący trudno uchwytniej sfery motywacji. Warto też zwrócić uwagę na okoliczność, że kwestionowane przepisy posługują się kryterium wpisania do rejestru wyborców w gminie na 12 miesięcy przed dniem wyborów, co nie jest tożsame z wyborem aktualnego miejsca zamieszkania lub pobytu.

W tej sytuacji Trybunał Konstytucyjny nie dopatrywał się naruszenia przez kwestionowane przepisy ustawy art. 52 ust. 1 Konstytucji.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.