

Wyrok z 31 maja 2004 r., [K 15/04](#)
**UDZIAŁ CUDZOZIEMCÓW W WYBORACH
DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**

Rodzaj postępowania: kontrola abstrakcyjna Inicjator: grupa posłów	Skład orzekający: 5 sędziów	Zdania odrębne: 0
---	---------------------------------------	-----------------------------

Przedmiot kontroli	Wzorzec kontroli
Czynne i bierne prawo wyborcze do Parlamentu Europejskiego obywateli Unii Europejskiej nie będących obywatelami polskimi [Ustawa z 23 stycznia 2004 r. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego: art. 8 i art. 9]	Zasada zwierzchnictwa Narodu [Konstytucja: art. 4 ust. 1]
Rozszerzająca definicja ustawowa terminu „państwa członkowskie Unii Europejskiej”, obowiązująca do 30 kwietnia 2004 r. [Ustawa jw.: art. 174]	

Od 1 maja 2004 r. Polska jest członkiem Unii Europejskiej (UE). W czerwcu tegoż roku odbyły się we wszystkich państwach członkowskich (w Polsce – 13 czerwca), zgodnie z zasadami określonymi ramowo we wspólnotowych aktach prawodawczych i decyzjach Rady UE, wybory do Parlamentu Europejskiego (PE) kadencji 2004 – 2009. Obowiązkiem ustawodawców państw członkowskich jest ustanowienie krajowych regulacji prawnych zapewniających implementację wspólnotowych zasad prawa wyborczego i odbycie wyborów do PE w przyjętym terminie.

W Polsce taka regulacja zawarta jest w ustawie z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego. Została ona uchwalona i weszła w życie (1 marca 2004 r.) jeszcze przed formalnym przystąpieniem Polski do Unii, tak aby we właściwym czasie mogły być dokonane wszystkie czynności konieczne do sprawnego przeprowadzenia wyborów.

Przepisy art. 8 i 9 ordynacji określają przesłanki uzyskania czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach do PE na terenie Polski przez cudzoziemców, którzy są obywatelami innych państw członkowskich UE.

W art. 174 zawarta jest regulacja terminologiczna o charakterze przejściowym: przez „państwa członkowskie UE” i „obywateli UE niebędących obywatelami polskimi” w okresie do 30 kwietnia 2004 r., w rozumieniu ordynacji, przepis ten każe rozumieć nie tylko dotychczasowe państwa członkowskie Unii i ich obywateli, lecz także te państwa, które wraz z Polską miały 1 maja tegoż roku przystąpić (i przystąpiły) do Unii, oraz obywateli tych państw. Chodziło oczywiście o umożliwienie tym osobom udziału w czynnościach związanych z realizacją czynnego i biernego prawa wyborczego (np. rejestracja wyborców i kandydatów) jeszcze przed 1 maja.

W zakresie powyższych unormowań ordynacja wyborcza została zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego przez grupę posłów na Sejm. W tym samym wniosku zakwestionowano także postanowienie Prezydenta RP o zarządzeniu wyborów do PE, ale w tej części Trybunał, jeszcze przed wydaniem omawianego tu wyroku, uznał wniosek za niedopuszczalny (zob. postanowienie wydane na posiedzeniu niejawnym, datowane 18 maja 2004 r. – omówione osobno).

Sentencja wyroku (streszczona niżej) składa się z dwóch punktów: pierwszy dotyczy kwestii czynnego i biernego prawa wyborczego cudzoziemców (art. 8 i 9 ustawy), drugi – wspomnianej regulacji przejściowej (art. 174). W obydwu punktach jedynym wzorcem kontroli konstytucyjnej, wskazanym przez wnioskodawców, jest zasada zwierzchnictwa Narodu (art. 4 ust. 1 Konstytucji).

ROZSTRZYGNIECIE

Zakwestionowane przepisy nie są niezgodne z art. 4 ust. 1 Konstytucji.

GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym aktem określającym podstawy prawnej egzystencji Państwa Polskiego, regulującym zasady sprawowania władzy publicznej na jego terytorium oraz tryb powoływania, funkcjonowania i zakres kompetencji konstytucyjnych organów Państwa. Jej unormowań nie można przenosić wprost na funkcjonowanie innych, poza Państwem Polskim, struktur, za których pośrednictwem Rzeczypospolita realizuje swoje interesy.
2. W art. 4 Konstytucji wyrażona jest zasada zwierzchnictwa Narodu, której treścią jest uznanie woli Narodu jako jedynego źródła władzy i sposobu legitymizowania sprawowania władzy. Zasada ta oznacza, że źródłem władzy w Rzeczypospolitej Polskiej nie może być jednostka, grupa społeczna czy organizacja.
3. Konstytucja posługuje się pojęciem Narodu w sensie politycznym, a nie etnicznym. W sformułowanie preambuły do Konstytucji „my, Naród polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej” pojęcie Narodu określa wspólnotę, którą tworzą obywatele Rzeczypospolitej.
4. Unia Europejska nie jest państwem, dlatego analogie z systemem organizacji państwowej nie są zasadne.
5. Decyzja Narodu o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, czyli o przekazaniu organizacji międzynarodowej kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach, ma oparcie w art. 90 ust. 1 Konstytucji. Wola Narodu, wyrażona zgodnie z art. 90 ust. 3 Konstytucji w decyzji o przystąpieniu do Unii Europejskiej, oraz podpisanie i ratyfikacja przez konstytucyjne organy Rzeczypospolitej Traktatu akcesyjnego zadecydowały o przyjęciu przez Polskę nie tylko zawartych w tym Traktacie norm prawnomaterialnych, stanowiących treść procesu integracji, lecz także obowiązujących Unii mechanizmów decyzyjnych i struktury organów.
6. Sposób legitymizowania organów Unii Europejskiej nie należy do materii polskiej Konstytucji.

tucji, lecz do materii prawa Unii, a także prawa polskiego realizującego zasady Unii w sferze jurysdykcji Państwa Polskiego. Dotyczy to w szczególności wyborów do Parlamentu Europejskiego, który nie jest organem sprawującym władzę w Rzeczypospolitej Polskiej, lecz jest organem realizującym określone funkcje w strukturze UE. Dlatego nie jest zasadne stosowanie art. 4 ust. 1 Konstytucji jako wzorca oceny zasad i trybu wyborów do PE.

7. Prawo obywateli Unii Europejskiej do udziału w wyborach do PE, niezależnie od państwa członkowskiego, na terenie którego zamieszkują, jest jednym z ich praw podstawowych. Według art. 17 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (d. art. 8), w brzmieniu nadanym przez Traktat z Maastricht, obywatelem Unii Europejskiej jest każda osoba posiadająca obywatelstwo któregoś z państw członkowskich. Podstawy prawne wyborów do PE stanowią przede wszystkim: przepisy Traktatu ustanawiającego WE (zwłaszcza art. 19 i art. 190), Akt z 1976 roku w sprawie wyboru członków Parlamentu Europejskiego w bezpośrednich powszechnych wyborach, ustanowiony decyzją Rady Wspólnot Europejskich z 20 września 1976 r. (76/787/ECSC, EEC, Euratom) i zmieniony decyzją Rady UE z 25 czerwca i 23 września 2002 r. (2002/772/EC, Euratom), a także regulacje prawa wyborczego poszczególnych państw członkowskich. Szczegółowe warunki wykonywania prawa do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, są uregulowane w dyrektywie Rady 93/109/WE z 6 grudnia 1993 r. Polska ustawa dnia z 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, jak wskazuje przypis do jej tytułu, wdraża postanowienia powyższej dyrektywy.
8. Stwierdzenie w art. 4 badanej ustawy, że „Posłowie do Parlamentu Europejskiego są przedstawicielami Narodów państw Unii Europejskiej” należy rozumieć w ten sposób, iż elektorat Parlamentu nie stanowi społeczności homogenicznej, lecz zbiorowość, na którą składają się Narody państw członków Unii. Nie świadczy to jednak o tym, że czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach do PE mogą być realizowane przez obywatela EU wyłącznie w ramach tej wspólnoty narodowej, z którą wiąże go więź obywatelstwa narodowego.
9. Społeczna rola prawa polega na rozwiązywaniu sytuacji kolizyjnych, a nie na ich komplikowaniu. W związku z tym zarzut „przedwczesnego”, tzn. poprzedzającego formalne przystąpienie Polski do UE, wejścia w życie badanej ustawy jest niezasadny. Gdyby ordynacja wyborcza weszła w życie dopiero z dniem przystąpienia Polski do UE, czyli 1 maja 2004 r., to niemożliwe byłoby zrealizowanie kalendarza wyborczego. Argument zaś, że w chwili wejścia ordynacji w życie nie było całkowitej pewności, iż rozpoczęcie członkostwa Polski w UE (wejście w życie Traktatu akcesyjnego) nie opóźni się, nie jest istotny, ponieważ nawet gdyby doszło do takiej sytuacji, to po prostu wybory europejskie w Polsce nie odbyłyby się. Kwestionowane przez wnioskodawców rozwiązanie ma przy tym oparcie w art. 68 i 69 Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z drugiej strony, sporządzonego w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r., z których wynika zobowiązanie Polski do podjęcia wszelkich starań w celu zapewnienia zgodności jej przyszłego ustawodawstwa z ustawodawstwem Wspólnoty.
10. Wykładnia obowiązującego ustawodawstwa powinna uwzględniać konstytucyjną zasadę przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami.

**Przepisy Konstytucji RP, Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE)
oraz Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony
a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z drugiej strony**

Konstytucja

[Preambuła] W trosce o byt i przyszłość naszej Ojczyzny, [...] my, Naród Polski - wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, [...] świadomi potrzeby współpracy ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej [...]

Art. 4. 1. Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu.
2. Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio.

Art. 8. 1. Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 90. 1. Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach.

[...]

3. Wyrażenie zgody na ratyfikację takiej umowy może być uchwalone w referendum ogólnokrajowym zgodnie z przepisem art. 125.

TWE

Art. 17. 1. Ustanawia się obywatelstwo Unii. Obywatelem Unii jest każda osoba mająca przynależność Państwa Członkowskiego. Obywatelstwo Unii uzupełnia obywatelstwo krajowe, nie zastępując go jednak.
2. Obywatele Unii korzystają z praw i podlegają obowiązkom przewidzianym w niniejszym Traktacie.

Art. 19. 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.

2. Bez uszczerbku dla postanowień artykułu 190 ustęp 4 i przepisów przyjętych w celu jego wykonania, każdy obywatel Unii mający miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie jest obywatelem, ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego 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.

Art. 190. 1. Przedstawiciele do Parlamentu Europejskiego narodów państw należących do Wspólnoty są wybierani w powszechnych wyborach bezpośrednich.

2. Liczbę przedstawicieli wybieranych w każdym Państwie Członkowskim ustala się następująco:

Belgia 25; Dania 16; Niemcy 99; Grecja 25; Hiszpania 64; Francja 87; Irlandia 15; Włochy 87; Luksemburg 6; Niderlandy 31; Austria 21; Portugalia 25; Finlandia 16; Szwecja 22; Zjednoczone Królestwo 87.

W przypadku zmian w niniejszym ustępie, liczba przedstawicieli wybieranych w każdym Państwie Członkowskim powinna zapewniać właściwą reprezentację narodów państw należących do Wspólnoty.

3. Przedstawiciele są wybierani na okres pięciu lat.

4. Parlament Europejski opracowuje projekt mający na celu umożliwienie przeprowadzenia powszechnych wyborów bezpośrednich zgodnie z jednolitą procedurą we wszystkich Państwach Członkowskich lub zgodnie z zasadami wspólnymi dla wszystkich Państw Członkowskich.

Rada, stanowiąc jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego udzielonej większością głosów jego członków, ustanawia właściwe przepisy, których przyjęcie zaleca Państwom Członkowskim, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi.

5. Parlament Europejski, po zasięgnięciu opinii Komisji i za zgodą Rady stanowiącej większością kwalifikowaną, określa status i ogólne warunki pełnienia funkcji przez jego członków. Wszelkie przepisy lub warunki dotyczące opodatkowania obecnych lub byłych członków wymagają jednomyślności Rady.

Układ Europejski

Art. 68. Strony uznają, że istotnym warunkiem wstępnym integracji gospodarczej Polski ze Wspólnotą jest zbliżanie istniejącego i przyszłego ustawodawstwa Polski do ustawodawstwa istniejącego we Wspólnocie. Polska podejmie wszelkie starania w celu zapewnienia zgodności jej przyszłego ustawodawstwa z ustawodawstwem Wspólnoty.

Art. 69. Zbliżanie przepisów prawnych obejmie w szczególności następujące dziedziny: prawo celne, prawo o spółkach, prawo bankowe, rachunkowość przedsiębiorstw, opodatkowanie, własność intelektualną, ochronę pracownika w miejscu pracy, usługi finansowe, zasady konkurencji, ochronę zdrowia i życia ludzi, zwierząt i roślin, ochronę konsumenta, pośredni system opodatkowania, przepisy techniczne i normy, transport i środowisko naturalne.