

Wyrok z 20 lutego 2006 r., [K 9/05](#)  
**OGRANICZENIE PRAW WYBORCZYCH W WYBORACH LOKALNYCH**

<b>Rodzaj postępowania:</b> <b>kontrola abstrakcyjna</b> <b>Inicjator:</b> Rzecznik Praw Obywatelskich	<b>Skład orzekający:</b> 5 sędziów	<b>Zdania odrębne:</b> 0
Przedmiot kontroli	Wzorce kontroli	
Uzależnienie praw wyborczych obywateli polskich w wyborach lokalnych od wpisu do stałego rejestru wyborców najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów  [Ustawa z 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw: art. 6 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 i art. 7 ust. 1 (w brzmieniu nadanym w 2004 r.)]	Status wspólnoty samorządowej Zasada proporcjonalności Zasada równości  Wolność poruszania się po terytorium RP oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu Prawo obywateli RP wybierania przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego Zasada powszechności wyborów lokalnych  [Konstytucja: art. 16 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 52 ust. 1, art. 62, art. 169 ust. 2]	
Analogiczne ograniczenie praw wyborczych obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi  [Ustawa jw.: art. 6a ust. 1 (dodany w 2004 r.) w związku z art. 7 ust. 1]	Status wspólnoty samorządowej Wolność poruszania się po terytorium RP oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu Zasada powszechności wyborów lokalnych  [Konstytucja: art. 16 ust. 1, art. 52 ust. 1, art. 169 ust. 2]	

Wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli – gmin, powiatów i województw – przeprowadzane są na podstawie ww. ustawy z 16 lipca 1998 r. (dalej: samorządowa ordynacja wyborcza). Kształt tej ustawy w zakresie, którego dotyczy niniejsza sprawa, został ustalony nowelą z 20 kwietnia 2004 r., która weszła w życie z dniem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, tj. 1 maja 2004 r.

Z samorządowej ordynacji wyborczej wynika, że prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) i prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego posiada – co do zasady – obywatel polski, który najpóźniej w dniu głosowania ukończył 18 lat i stale zamieszkuje na obszarze działania danego organu.

Posiadanie praw wyborczych w wyborach do rady gminy jest również warunkiem udziału w bezpośrednich wyborach wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (art. 3 ustawy z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta), z tym że bierne prawo wyborcze przysługuje dopiero po ukończeniu 25 lat.

Według pierwszego z przepisów zaskarżonych w niniejszej sprawie – art. 6 ust. 1 samorządowej ordynacji wyborczej – korzystanie z czynnego, a w konsekwencji, na mocy art. 7 ust. 1 tej samej ustawy, również z biernego prawa wyborczego w wyborach lokalnych zależało od uzyskania wpi-

su do tzw. stałego rejestru wyborców w danej gminie najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów. Osoba, która nie uzyskała odpowiedniego wpisu w tym terminie, nie mogła głosować ani kandydować w wyborach lokalnych na terenie danej gminy.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej oznaczało konieczność dostosowania przepisów regulujących wybory lokalne do unormowań prawa wspólnotowego. Na mocy art. 19 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) każdy obywatel Unii mający miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie jest obywatelem, posiada czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach lokalnych w tym państwie na takich samych zasadach, jak obywatele tego państwa.

Polski ustawodawca, implementując zobowiązania wynikające z wymienionej normy prawa wspólnotowego, przyznał pełnoletnim obywatelom UE niebędącym obywatelami polskimi czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach do rad gmin z zastrzeżeniem, że bierne prawa nie posiada obywatel UE pozbawiony prawa wybieralności w państwie ojczystym (art. 7 ust. 3 samorządowej ordynacji wyborczej). Ponadto obywatelom UE przysługuje czynne prawo wyborcze w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, natomiast bierne prawo wyborcze ustawodawca uzależnia od posiadania obywatelstwa polskiego (art. 3 ww. ustawy z 20 czerwca 2002 r.). Korzystanie z praw wyborczych uzależniono – podobnie jak w wypadku obywateli polskich – od wpisu do stałego rejestru wyborców najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów, co wynika z art. 6a samorządowej ordynacji wyborczej – drugiego z przepisów zaskarżonych w niniejszej sprawie (w związku z art. 7 ust. 1 tej samej ustawy).

Inicjując postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił, że zakwestionowane ograniczenie praw wyborczych jest niezgodne ze wskazanymi w ramce przepisami Konstytucji.

Warto przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny, przy okazji orzekania o zgodności z Konstytucją warunków członkostwa Polski w UE (wyrok z 11 maja 2005 r., [K 18/04](#), omówiony osobno), odpowiedział na wątpliwości konstytucyjne dotyczące dopuszczalności uczestniczenia przez obywateli UE nieposiadających obywatelstwa polskiego w wyborach lokalnych na terytorium Polski. TK orzekł wówczas, że przywołany wyżej art. 19 ust. 1 TWE [nie jest niezgodny](#) z art. 1 i art. 62 ust. 1 Konstytucji.

## ROZSTRZYGNIĘCIE

**1. Art. 6 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 i art. 7 ust. 1 ustawy z 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw w zakresie, w jakim pozbawia czynnego oraz biernego prawa wyborczego do rady gminy i na stanowisko wójta, burmistrza lub 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 oraz [nie jest niezgodny](#) z art. 52 ust. 1 Konstytucji.**

**2. Art. 6a ust. 1 w związku z art. 7 ust. 1 ww. ustawy w zakresie, w jakim pozba-**

**wia czynnego prawa wyborczego do rady gminy obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi wpisanych do prowadzonego w 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.**

#### GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. W świetle art. 16 ust. 1 Konstytucji posiadanie praw wyborczych do organów samorządu terytorialnego jest uwarunkowane przynależnością do wspólnoty samorządowej. W myśl wymienionego przepisu wspólnotą taką tworzy z mocy prawa ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego. Główną przesłanką przynależności do wspólnoty samorządowej jest zatem stałe zamieszkiwanie na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego.
2. Konstytucja w art. 62 ust. 1 uprawnia do udziału w wyborach i wybierania przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego obywateli polskich, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 18 lat. Wyłączenia podmiotowe przewidziane są wyczerpująco w ust. 2 tego samego artykułu i dotyczą osób, które prawomocnym orzeczeniem sądowym zostały ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych. Konstytucja nie upoważnia do ustawowego wprowadzania dodatkowych wyłączeń w tym zakresie.
3. W art. 169 ust. 2 zdanie drugie Konstytucja upoważnia ustawodawcę jedynie do określenia zasad i trybu przeprowadzania wyborów oraz warunków ich ważności. Z przepisu tego nie wynika upoważnienie do określenia w ustawie kręgu osób, którym przysługują omawiane prawa wyborcze.
4. Określone w art. 6 ust. 1 samorządowej ordynacji wyborczej wymaganie wcześniejszego (na 12 miesięcy przed dniem głosowania) wpisu do rejestru jako warunek udziału w wyborach lokalnych stanowi ograniczenie korzystania przez obywateli z czynnego prawa wyborczego, a w konsekwencji – w świetle art. 7 ust. 1 tej ustawy – także z biernego prawa wyborczego. Ograniczenie to jest niezgodne z Konstytucją. Nie jest ono uzasadnione ochroną żadnej z wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.
5. Jednocześnie zróżnicowanie obywateli w zakresie korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego do organów samorządu terytorialnego mimo spełnienia wymogu przynależności do wspólnoty samorządowej, tj. zamieszkiwania na obszarze danej jednostki samorządowej, wynikające z unormowań wskazanych w punkcie 1 sentencji wyroku, narusza zasadę równości wobec prawa i nakaz równego traktowania przez władzę publiczną (art. 32 ust. 1 Konstytucji) przez to, że jest oparte na nierелеwantnym kryterium formalnym, jakim jest wpis do stałego rejestru wyborców najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów.
6. Prawa wyborcze w wyborach do organów samorządu terytorialnego obywateli UE niebędących obywatelami polskimi, a stale zamieszkujących na terytorium konkretnej gminy w Polsce nie są literalnie przewidziane w Konstytucji RP, lecz stanowią konsekwencję zobowiązań Polski wynikających z jej członkostwa w UE, w szczególności zobowiązań określonych w art. 19 ust. 1 TWE. Szczegółowe zasady udziału cudzoziemców będących obywatelami UE w wyborach lokalnych określa dyrektywa Rady 94/80/WE z 19 grudnia 1994 r.
7. Powyższa dyrektywa pozwala państwom członkowskim na uzależnienie praw wyborczych obywateli UE niebędących obywatelami danego państwa członkowskiego od prze-

bywania przez określony czas na terytorium tego państwa. Zaskarżony art. 6a ust. 1 samorządowej ordynacji wyborczej nie nawiązuje jednak do tego kryterium, lecz ustanawia ściśle formalny warunek wpisania do stałego rejestru wyborców w określonym czasie, co pozostaje w kolizji z art. 19 ust. 1 TWE.

8. Zasada równego traktowania obywateli UE i obywateli polskich w kontekście art. 19 ust. 1 TWE nakazuje odnieść ocenę konstytucyjną, z punktu widzenia art. 169 ust. 2 Konstytucji, unormowania wskazanego w punkcie 1 sentencji wyroku, dotyczącego obywateli polskich, także do unormowania wskazanego w punkcie 2 sentencji, dotyczącego innych obywateli Unii.
9. Prawa wyborcze do organów samorządu lokalnego przysługujące obywatelom UE niebędącym obywatelami polskimi, a zamieszkałym w Polsce i będącym członkami wspólnot lokalnych nie są ich prawami konstytucyjnymi. Dlatego nie ma do nich zastosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji, który dotyczy ograniczeń wolności i praw unormowanych w Konstytucji. Okoliczność ta uniemożliwia też bezpośrednie zastosowanie do obywateli polskich i osób niebędących obywatelami polskimi konstytucyjnej zasady równego traktowania (art. 32).
10. Negatywne następstwa badanych unormowań dotyczą bezpośrednio sfery korzystania z praw wyborczych w wyborach samorządowych. Nie można wprowadzić wykluczyć pośredniego oddziaływania tych regulacji na decyzje osób, które są zainteresowane uczestnictwem w takich wyborach, dotyczące miejsca zamieszkania lub pobytu, jednak jest to oddziaływanie pośrednie i dotyczy jedynie sfery motywacji. Ponadto kwestionowane przepisy posługują się kryterium wpisania do rejestru wyborców w gminie w określonym czasie, co nie jest tożsame z wyborem aktualnego miejsca zamieszkania lub pobytu. Z tych powodów przepisy te nie są niezgodne z art. 52 ust. 1 Konstytucji.

#### Przepisy Konstytucji oraz Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE)

##### Konstytucja

**Art. 1.** Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli.

**Art. 16.** 1. Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową.

**Art. 31.** [...] 3. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

**Art. 32.** 1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.  
2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.

**Art. 52.** 1. Każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu.

**Art. 62.** 1. Obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat.  
2. Prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych.

**Art. 169.** [...] 2. Wybory do organów stanowiących są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów określa ustawa.

##### TWE

**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.