

WYROK
z dnia 31 maja 2004 r.
Sygn. akt K 15/04*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marian Zdyb – przewodniczący
Jerzy Ciemniewski – sprawozdawca
Teresa Dębowska-Romanowska
Jerzy Stępień
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Dorota Raczkowska-Paluch,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawców oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 31 maja 2004 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

- 1) art. 8 oraz art. 9 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. Nr 25, poz. 219) w zakresie, w jakim przyznaje prawo wybieralności do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej obywatelom Unii Europejskiej niebędącym obywatelami polskimi,
- 2) art. 174 ustawy powołanej w punkcie 1,
– z art. 4 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

1. Art. 8 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. Nr 25, poz. 219) w zakresie, w jakim przyznaje prawo wybierania posłów do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej obywatelom Unii Europejskiej niebędącym obywatelami polskimi oraz art. 9 powołanej ustawy, w zakresie, w jakim przyznaje prawo wybieralności do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej obywatelom Unii Europejskiej niebędącym obywatelami polskimi, nie są niezgodne z art. 4 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 174 ustawy powołanej w punkcie 1 nie jest niezgodny z art. 4 ust. 1 Konstytucji.

UZASADNIENIE:

* Sentencja została ogłoszona dnia 8 czerwca 2004 r. w Dz. U. Nr 130, poz. 1400.

I

1. Grupa posłów na Sejm IV kadencji wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności:

– art. 8 oraz art. 9 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. Nr 25, poz. 219) w zakresie, w jakim przyznaje prawo wybieralności do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej obywatelom Unii Europejskiej niebędącym obywatelami polskimi,

– art. 174 powołanej wyżej ustawy,

– postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 marca 2004 r. w sprawie zarządzenia wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. Nr 40, poz. 54).

W ocenie posłów wskazane regulacje pozostają w sprzeczności z art. 4 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że: „Władza zwierzchnia należy do Narodu”.

Z brzmienia cytowanego przepisu oraz wstępu do Konstytucji wnioskodawcy wywodzą, iż atrybut posiadania władzy zwierzchniej w Rzeczypospolitej przynależy wyłącznie obywatelom Rzeczypospolitej, nie posiadają go natomiast cudzoziemcy stale zamieszkujący w Rzeczypospolitej Polskiej. W świetle art. 4 ust. 2 Konstytucji jedynie obywatele Rzeczypospolitej Polskiej mają prawo wybierania swoich przedstawicieli i jedynie obywatele Rzeczypospolitej Polskiej mogą być wybierani jako przedstawiciele Narodu. Konstytucja w przepisach art. 62 ust. 1, art. 99 ust. 1, art. 99 ust. 2, art. 127 ust. 3 przyznaje czynne, a także bierne prawa wyborcze jedynie obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej. Zdaniem wnioskodawców te same zasady należy odnieść do wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, chociaż Konstytucja nie wypowiada się w sposób dosłowny na ten temat.

Jak podnoszą wnioskodawcy, zarówno wstęp, jak i rozdział 1 Konstytucji zawierają przepisy podstawowe, najbardziej ogólne, które powinny być stosowane przy wyjaśnianiu norm szczegółowych umieszczonych w dalszych rozdziałach Konstytucji. Przepisy podstawowe powinny być również stosowane przy interpretacji tych źródeł prawa i stanów rzeczywistych, których szczegółowe normy konstytucyjne nie obejmują. Trudno bowiem wymagać od ustrojodawcy, aby na etapie tworzenia ustawy zasadniczej mógł przewidzieć i unormować wszystkie, możliwe w przyszłości, fakty i zdarzenia. Dlatego też twórcy Konstytucji zawarli we wstępie i w rozdziale 1 ogólne zasady, którym powinien być podporządkowany tryb wyborów do tych instytucji i organów, za pomocą których obywatele będą mogli realizować swoje prawo „władzy zwierzchniej”. Takim organem jest w ocenie wnioskodawców także Parlament Europejski. Daje temu wyraz art. 4 Ordynacji z 23 stycznia 2004 r., który stanowi, że „Posłowie do Parlamentu Europejskiego są przedstawicielami Narodów państw Unii Europejskiej (...) W szczególności oznacza to, że są oni przedstawicielami Narodu Polskiego, czyli wszystkich obywateli Rzeczypospolitej. Wynika z tego, że posłów do Parlamentu Europejskiego – przedstawicieli Narodu Polskiego, mogą wybierać jedynie obywatele Rzeczypospolitej spośród obywateli Rzeczypospolitej”.

Wnioskodawcy zwrócili uwagę, że sam ustrojodawca w tytule rozdziału II Konstytucji wyraźnie wyróżnił wolności, prawa i obowiązki obywatela w stosunku do wolności, praw i obowiązków człowieka. Art. 37 ust. 1 umożliwia każdemu, kto „znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej”, korzystanie z tych wolności i praw, które są mu „zapewnione w Konstytucji”. W art. 37 ust. 2 dopuszczone są ustawowe wyjątki od tej zasady w odniesieniu do cudzoziemców, ale wyjątki te – zdaniem wnioskodawców – nie mogą dotyczyć wolności ani praw politycznych, a wyborczych w szczególności. Byłoby to bowiem sprzeczne z art. 4 oraz wstępem do Konstytucji.

Jednocześnie wnioskodawcy nie zgodzili się z argumentacją projektodawców ustawy, jakoby przyznanie w Rzeczypospolitej Polskiej praw wyborczych cudzoziemcom jest niezbędne ze względu na wymóg dostosowania prawa polskiego do wymogów Unii Europejskiej, głównie z uwagi na konieczność wdrożenia postanowień dyrektywy Rady 93/109/WE z 6 grudnia 1993 r. ustanawiającej 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.

W ocenie wnioskodawców, w świetle art. 8 ust. 1 Konstytucji, wszelkie akty prawa powszechnie obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej, w tym ustawy i ratyfikowane umowy międzynarodowe, powinny być zgodne z ustawą zasadniczą. Jeśli zaś dostosowanie przepisów ustawy do przepisów ratyfikowanej umowy międzynarodowej prowadzi do niezgodności tejże ustawy z Konstytucją, to należy wtedy renegotjować umowę międzynarodową, albo też, jeśli jest to niemożliwe, zmienić przepisy Konstytucji. Pozostawienie stanu niezgodności ustawy z Konstytucją przy zgodności tejże ustawy z ratyfikowaną umową międzynarodową narusza hierarchię źródeł prawa obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto wnioskodawcy zwrócili uwagę, że do wdrożenia dyrektywy Rady doszło przed datą wejścia Polski do Unii Europejskiej, tj. przed 1 maja 2004 r. Do tego momentu Rzeczpospolita Polska nie była związana postanowieniami Traktatu Akcesyjnego, zwłaszcza że w dniu uchwalenia ustawy, tj. 23 stycznia 2004 r., nie było jeszcze pewne, czy wszystkie państwa ratyfikują traktat, co stanowiło warunek jego wejścia w życie. Oznacza to, że ustawodawca wprowadził do polskiego obiegu prawnego ustawę z przyczyny, która tak naprawdę była w momencie uchwalania ustawy zdarzeniem przyszłym i niepewnym. Ustawodawca nie skorzystał przy tym ze zwykle stosowanego w takich przypadkach przepisu, że ustawa wchodzi w życie z dniem uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej.

Wnioskodawcy zarzucili również, iż ustawodawca nie zawarł w ustawie koniecznych przepisów przejściowych, które inaczej powinny traktować prawa obywateli państw Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi w okresie przed 1 maja 2004 r. Wręcz przeciwnie – na mocy art. 174 Ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego – zrównał z prawami obywateli państw Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi również prawa obywateli pozostałych 9 państw kandydujących do Unii Europejskiej. Tym samym przed datą wejścia w życie Traktatu Akcesyjnego, przepisem art. 174, przyznał prawa wyborcze zagwarantowane w Konstytucji jedynie dla obywateli Rzeczypospolitej również obywatelom pozostałych państw kandydujących do Unii Europejskiej.

Oprócz wymienionych przepisów ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego wnioskodawcy zakwestionowali postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 marca 2004 r. w sprawie zarządzenia wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. Nr 40, poz. 354).

Jak wskazują wnioskodawcy, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej podpisał Ordynację wyborczą do Parlamentu Europejskiego w momencie, gdy jeszcze nie wszystkie państwa Unii Europejskiej ratyfikowały Traktat Akcesyjny. Ponadto, Traktat Akcesyjny nie został opublikowany w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, nie wszedł więc do polskiego obrotu prawnego. Mimo to, na podstawie Ordynacji z 23 stycznia 2004 r., Prezydent wydał 9 marca 2004 r. zakwestionowane postanowienie, którego załącznik stanowi kalendarz wyborczy. W konsekwencji Prezydent umożliwił obywatelom państw Unii Europejskiej niebędącym obywatelami polskimi uczestnictwo w wyborach do Parlamentu Europejskiego i korzystanie z praw wyborczych jeszcze przed datą wstąpienia

Polski do Unii Europejskiej. Tym samym, w ocenie wnioskodawców, postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 9 maja 2004 r. w sprawie zarządzenia wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego jest niezgodne z art. 4 ust. 1 Konstytucji.

Wnioskodawcy wnieśli ponadto, na podstawie art. 20 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, o niezwłoczne rozpoznanie wniosku „w celu zabezpieczenia roszczenia w trybie art. 730 w związku z art. 732 § 2 oraz art. 755 k.p.c.”.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 22 kwietnia 2004 r. wyraził pogląd, że przepisy art. 8 i art. 9 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. Nr 25, poz. 219) w zakresie, w jakim przyznają prawo wybieralności do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej obywatelom Unii Europejskiej niebędącym obywatelami polskimi, oraz art. 174 tejże ustawy są zgodne z art. 4 ust. 1 Konstytucji. Poza tym uznał, że postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 marca 2004 r. w sprawie zarządzenia wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. Nr 40, poz. 354) nie jest niezgodne z art. 4 ust. 1 Konstytucji.

Przede wszystkim Prokurator Generalny podniósł, iż zakwestionowane przepisy uwzględniają regulacje zawarte w art. 19 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz w wykonującej zapis traktatowy Dyrektywie Rady (Unii Europejskiej) 93/109/WE z 6 grudnia 1993 r. Nie zgodził się przy tym z twierdzeniem wnioskodawców, iż w dacie uchwalenia ustawy prawo wspólnotowe nie jest jeszcze dla Polski wiążące.

Prokurator Generalny podniósł, iż Traktat Akcesyjny istotnie wejdzie w życie z dniem 1 maja 2004 r., pod warunkiem złożenia do tej daty wszystkich dokumentów ratyfikacyjnych, a wówczas od dnia 1 maja 2004 r. Polska będzie związana postanowieniami tak zwanych Traktatów założycielskich oraz aktów przyjętych przez instytucje Wspólnot (i Europejski Bank Centralny) przed dniem przystąpienia Polski do Unii. Tym samym od 1 maja 2004 r. Rzeczpospolita Polska będzie związana prawem wspólnotowym dotyczącym wyborów do Parlamentu Europejskiego.

W tym stanie rzeczy – wobec faktu, iż wybory do Parlamentu Europejskiego kadencji 2004-2009 odbędą się w czerwcu 2004 r. we wszystkich państwach należących do Unii Europejskiej – na polskim ustawodawcy ciążył obowiązek stworzenia takiej regulacji krajowej, która zapewni możliwość przeprowadzenia owych wyborów zgodnie z wymogami prawa wspólnotowego. Zdaniem Prokuratora Generalnego ze względów organizacyjno-technicznych przeprowadzenie takich wyborów wymagało wykonania czynności przygotowawczych jeszcze w okresie przedakcesyjnym. Dlatego też w polskiej Ordynacji do Parlamentu Europejskiego znalazła się implementacja zasad obowiązujących w prawie wspólnotowym, mimo że ustawa weszła w życie jeszcze przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Prokurator Generalny zwrócił poza tym uwagę, że począwszy od dnia 1 maja 2004 r. owe zasady będą miały zastosowanie w całej poszerzonej Unii, a zatem wspólnotowe unormowania dotyczące praw wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego będą obowiązywały nie tylko wobec obywateli państw obecnie należących do Unii Europejskiej i obywateli polskich, ale także wobec obywateli wszystkich pozostałych państw, które do Unii przystąpią z dniem 1 maja 2004 r. – stąd regulacja przejściowa zawarta w art. 174 ordynacji do Parlamentu Europejskiego.

Prokurator Generalny odniósł się także do zarzutu braku zgodności kwestionowanych unormowań z zasadą wyrażoną w art. 4 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Prokuratora Generalnego, w świetle zasady zwierzchnictwa Narodu, pogląd wnioskodawców, iż niedopuszczalne jest, by osoby niebędące obywatelami polskimi wybierały przedstawicieli Narodu Polskiego do Parlamentu Europejskiego i by takie osoby mogły owymi przedstawicielami zostać, nie zasługuje na akceptację. Przede wszystkim dlatego, że Parlament Europejski to organ funkcjonujący w strukturze

Wspólnot Europejskich, niesprawujący bezpośrednio władzy w żadnym z krajów członkowskich Unii. Organ ten ma oczywiście wpływ na kształt prawa wspólnotowego, które stanowi element porządku prawnego w państwach członkowskich, ale tego prawa nie stanowi. Trudno zatem – stwierdza Prokurator Generalny – uznać Parlament Europejski za organ sprawujący władzę zwierzchnią w Rzeczypospolitej w rozumieniu art. 4 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny wyraził pogląd, iż nawet w razie przyjęcia koncepcji, iż Parlament Europejski – jako organ Wspólnot Europejskich – przejął od państw członkowskich część ich suwerennej władzy państwowej, należy uwzględnić fakt, że sama Konstytucja dopuszcza ograniczenie suwerenności państwa polskiego na rzecz organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego. Możliwość taką przewiduje art. 90 ust. 1 polskiej ustawy zasadniczej. Konstytucja formułuje przy tym – w dalszych ustępach tegoż artykułu – szczególny tryb wyrażenia przez Naród jako suwerena zgody na takie przekazanie części kompetencji organów władzy państwowej, nieustanawiając zarazem ograniczeń merytorycznych co do sfery spraw, których owo przekazanie kompetencji dotyczy.

Skoro zatem, wywodzi Prokurator Generalny, suweren – w zgodzie z postanowieniami Konstytucji, działając bezpośrednio lub przez swoich przedstawicieli – wyrazi zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, na mocy której Rzeczpospolita Polska przekazuje organizacji międzynarodowej część kompetencji organów władzy państwowej, to trudno formułować postulat, by polska Konstytucja mogła samodzielnie określać zasady tworzenia organów tej organizacji, i to odmiennie od zasad obowiązujących w tejże organizacji. Owe zasady powinny być wspólne dla wszystkich państw członkowskich, istotą umowy o przystąpieniu do określonej organizacji międzynarodowej jest bowiem to, że wszystkie państwa członkowskie wyrażają w ten sposób wolę związania się wspólnymi zasadami obowiązującymi w tej organizacji – dla realizacji celów owej organizacji.

W tym stanie rzeczy, zdaniem Prokuratora Generalnego, nie można mówić o sprzeczności zakwestionowanych przepisów ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego z Konstytucją.

Odnosnie do postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zakwestionowanego przez wnioskodawców, Prokurator Generalny podniósł, że nie zawiera ono żadnych unormowań, które określałyby prawa wyborcze obywateli innych państw w wyborach do Parlamentu Europejskiego przeprowadzanych w Polsce lub decydowały o prawach wyborczych obywateli polskich w tych wyborach. Postanowienie Prezydenta RP przede wszystkim ustala datę przeprowadzenia wyborów oraz kalendarz wyborczy. Regulacje zawarte w zakwestionowanym postanowieniu mają zastosowanie do wyborów do Parlamentu Europejskiego kadencji 2004-2009 przeprowadzanych w Polsce, niezależnie od tego, komu przysługują prawa wyborcze w tych wyborach. Powołany przepis Konstytucji nie jest zatem adekwatny do badania konstytucyjności zakwestionowanego postanowienia.

3. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w piśmie z 17 maja 2004 r. podniósł, że kontrola aktów o charakterze konkretno-indywidualnym, a takim aktem jest kwestionowane postanowienie, pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego. W związku z tym zachodzą przesłanki do umorzenia postępowania w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

4. W związku z wnioskiem o niezwłoczne rozpoznanie sprawy celem zabezpieczenia roszczenia w trybie przepisów kodeksu postępowania cywilnego Trybunał

Konstytucyjny postanowił nie uwzględnić wniosku w zakresie, w jakim powołuje się na konieczność zabezpieczenia roszczenia w trybie art. 730 w związku z art. 732 § 2 oraz art. 755 k.p.c. (postanowienie TK z 11 maja 2004 r., K 15/04). Trybunał Konstytucyjny podniósł, odwołując się do swego wcześniejszego orzecznictwa, że instytucje i reguły postępowania stosowane w sądowym postępowaniu cywilnym mogą – w oparciu o dyspozycję art. 20 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – znaleźć zastosowanie do postępowania przed Trybunałem tylko o tyle, o ile pozwala na to specyfika orzekania przez Trybunał Konstytucyjny, oraz spraw będących przedmiotem kognicji i rozstrzygania Trybunału (OTK ZU nr 6/A/2003, s. 847).

W szczególności charakter postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym powoduje, że przepisy kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu zabezpieczającym są nieadekwatne dla tego postępowania.

5. Trybunał Konstytucyjny na posiedzeniu niejawnym 18 maja 2004 r., na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym umorzył postępowanie w zakresie badania zgodności postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 marca 2004 r. w sprawie zarządzenia wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. Nr 40 poz. 354) z art. 4 ust. 1 Konstytucji wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

6. Marszałek Sejmu w piśmie z 27 maja 2004 r. przedłożył stanowisko Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Sejm nie podzielił argumentacji wnioskodawców.

Przede wszystkim wyraził pogląd, iż wykładnia językowa art. 4 ordynacji do Parlamentu Europejskiego skłania do stwierdzenia, iż poseł do Parlamentu Europejskiego jest reprezentantem wszystkich Narodów państw Unii Europejskiej. W przypadku wyborów do Parlamentu Europejskiego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest jedynie swego rodzaju okręgiem wyborczym, z którego wybierani są posłowie do Parlamentu Europejskiego mający jednakowo – z wybranymi w innych krajach posłami do Parlamentu Europejskiego – ukształtowany mandat. W związku z powyższym należy uznać, zdaniem Sejmu, że w rozumieniu przepisów Konstytucji poseł do Parlamentu Europejskiego nie jest przedstawicielem Narodu polskiego.

Ponadto w pisemnym stanowisku Sejmu podniesiono, że Parlament Europejski nie jest organem sprawującym władzę zwierzchnią w Rzeczypospolitej Polskiej w rozumieniu art. 4 ust. 1 Konstytucji, a co za tym idzie obywatele polscy nie realizują za jego pośrednictwem swojej władzy zwierzchniej Rzeczypospolitej Polskiej. Artykuł 4 Konstytucji stanowi o sprawowaniu władzy zwierzchniej przez Naród jedynie w państwie polskim. W związku z tym Konstytucja przewiduje odpowiednie procedury w tym zakresie. Dokonywanie wyboru posłów do Parlamentu Europejskiego nie należy do tych procedur.

W związku z przytoczonymi powyżej argumentami Sejm uznał, że przepis art. 4 ust. 1 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli konstytucyjności zaskarżonych przepisów art. 8 i art. 9 ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego.

Sejm zwrócił poza tym uwagę, że Rzeczypospolita Polska ratyfikowała umowę międzynarodową, na mocy której przekazała organizacji międzynarodowej kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach (Traktat Akcesyjny z 16 kwietnia 2003 r.). Ratyfikacja tej umowy nastąpiła w szczególnym trybie, zgodnie z przepisami art. 90 Konstytucji. Przepisy tej umowy nie są jednak przedmiotem wniosku. Jeżeli więc uznać domniemaną zgodność Traktatu Akcesyjnego z Konstytucją, to i przepisy zakwestionowanej ustawy są zgodne z Konstytucją.

W świetle powyższych argumentów Sejm uznał, że art. 4 ust. 1 Konstytucji jest również nieadekwatnym wzorcem kontroli konstytucyjności w przypadku zaskarżonego art. 174 ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego. Skoro Sejm uznaje za konstytucyjne nadanie praw wyborczych obywatelom Unii Europejskiej niebędącym obywatelami polskimi, to również za konstytucyjny uznać musi przepis art. 174 ustawy nadający określone prawa wyborcze obywatelom państw mających przystąpić do Unii Europejskiej. Sejm podkreślił, że obywatele tych państw faktycznie mogą realizować swoje prawa wyborcze dopiero po wstąpieniu ich krajów do Unii Europejskiej. Jednak w związku z kalendarzem wyborczym nie można było nadać tym obywatelom określonych praw dopiero z dniem 1 maja 2004 r. wraz z rozszerzeniem Unii Europejskiej.

II

Na rozprawie 31 maja 2004 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie oraz ustosunkowali się do zawartej w nich argumentacji.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Grupa posłów wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 8 oraz art. 9 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. Nr 25, poz. 219) „w zakresie, w jakim przyznaje prawo wybieralności do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej obywatelom Unii Europejskiej niebędącym obywatelami polskimi”.

Na wstępie należy zwrócić uwagę, że wnioskodawcy, formułując zarzut wobec art. 8 i art. 9 ustawy, posłużyli się nie stosowanym w polskim języku prawnym pojęciem „wybieralności”, obejmującym, w rozumieniu wnioskodawców zarówno czynne, jak i bierne prawo wyborcze. Natomiast użyte w ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego pojęcie „wybieralności” odnosi się tylko do biernego prawa wyborczego (art. 9 ustawy).

Zasadniczy zarzut wnioskodawców opiera się na stwierdzeniu, iż w świetle art. 4 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, iż: „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu”, prawa wyborcze regulowane ustawą z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. Nr 25, poz. 219) nie mogą przysługiwać osobom niebędącym obywatelami polskimi.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy z 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) posłów do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, poza każdym obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat (art. 7 ust. 1), ma również obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat oraz, zgodnie z prawem, stale zamieszkuje w Rzeczypospolitej Polskiej i został ujęty w stałym rejestrze 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.). Prawa wybierania nie ma osoba pozbawiona praw wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim Unii Europejskiej, którego jest obywatelem (art. 8 ust. 2).

Z kolei art. 9 ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego zapewnia prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej osobie mającej prawo wybierania posłów do Parlamentu

Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, która najpóźniej w dniu głosowania kończy 21 lat, nie była karana za przestępstwo popełnione umyślnie, ścigane z oskarżenia publicznego i od co najmniej 5 lat stale zamieszkuje w Rzeczypospolitej Polskiej lub na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

Wnioskodawcy zarzucają, iż przyznanie czynnego i biernego prawa wyborczego obywatelom Unii Europejskiej niebędącym obywatelami polskimi stanowi naruszenie art. 4 ust. 1 Konstytucji wyrażającego zasadę suwerenności Narodu.

Zarzut ten uzasadniony jest wywodem, z którego wynika, iż w rozumieniu Konstytucji członkami Narodu są tylko obywatele Rzeczypospolitej. Przyznanie praw wyborczych osobom, które nie spełniają warunku posiadania obywatelstwa polskiego, a tylko zamieszkują na terytorium Rzeczypospolitej jest zatem niezgodne z Konstytucją.

2. Trybunał Konstytucyjny w pełni podziela pogląd, że Konstytucja posługuje się pojęciem Narodu w sensie politycznym, a nie etnicznym i w rozumieniu norm konstytucyjnych, u podstaw których legło sformułowanie preambuły do Konstytucji stwierdzające „my, Naród polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej”, pojęcie Naród określa wspólnotę, którą tworzą obywatele Rzeczypospolitej.

Art. 4 Konstytucji formułuje zasadę zwierzchnictwa Narodu, której treścią jest uznanie woli Narodu jako jedyne źródła władzy i sposobu legitymizowania sprawowania władzy. Oznacza ona, że źródłem władzy w Rzeczypospolitej Polskiej nie może być jednostka, grupa społeczna ani organizacja.

Nie jest jednak trafne odnoszenie zasad oraz trybu wyborów do Parlamentu Europejskiego, do wzorca zawartego w art. 4 ust. 1 Konstytucji.

Art. 4 ust. 1 Konstytucji odnosi się do władzy zwierzchniej w Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa zasadnicza ustanawia bowiem zasady i procedury odnoszące się do funkcjonowania instytucji Rzeczypospolitej. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym aktem stanowiącym podstawy prawnej egzystencji Państwa Polskiego, regulującym zasady sprawowania władzy publicznej na jego terytorium, tryb powoływania, funkcjonowania oraz zakres kompetencji konstytucyjnych organów Państwa. Toteż wyraźnie należy podkreślić, że Konstytucja odnosi się do sprawowania władzy w Rzeczypospolitej Polskiej. Zasad tych nie można przenosić wprost na funkcjonowanie innych, poza państwem, struktur, za których pośrednictwem Rzeczpospolita realizuje swoje interesy.

Należy jednocześnie podkreślić, że właśnie z Konstytucji Rzeczypospolitej czerpie swoją legitymację decyzja Narodu o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, czyli o przekazaniu organizacji międzynarodowej kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach (v. 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 Państwa Traktatu Akcesyjnego, zadecydowały o przyjęciu przez Polskę nie tylko zawartych w tym traktacie norm prawnomaterialnych stanowiących treść procesu integracji, ale również obowiązujących w ramach Unii Europejskiej mechanizmów decyzyjnych i odpowiadającej im struktury organów Unii Europejskiej.

Parlament Europejski nie jest organem sprawującym władzę w Rzeczypospolitej Polskiej, lecz organem realizującym określone funkcje w strukturze Unii Europejskiej. Jak słusznie stwierdzają wnioskodawcy, Konstytucja nie wypowiada się na temat wyboru posłów do Parlamentu Europejskiego. Nietrafnie jednak wywodzą, że brak stosownych przepisów wynika z niemożności przewidywania w czasie uchwalania Konstytucji zdarzenia przyszłego i niepewnego, jakim było przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Pominięcie owej regulacji nie wynikało z przyszłego charakteru zdarzeń, których miałyby

dotyczyć, lecz z jej zbędności w polskim systemie konstytucyjnym. Sposób legitymizowania organów Unii Europejskiej nie należy do materii polskiej Konstytucji, lecz do materii prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego realizującego zasady Unii w sferze jurysdykcji Państwa Polskiego.

Należy w tym miejscu dodać, że kwestia niestosowalności zasad stanowiących treść art. 4 ust. 1 Konstytucji do regulacji zawartych w Ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego w żadnej mierze nie dotyczy problemu prymatu Konstytucji wobec prawa europejskiego czy prawa europejskiego wobec Konstytucji. W rozstrzyganej kwestii nie mamy do czynienia z pierwszeństwem norm prawnych zawartych w tych dwóch systemach, lecz z dwoma sferami regulacji należącymi do różnych systemów prawnych. Zasada zwierzchnictwa Narodu dotyczy źródeł i mechanizmu władzy w Rzeczypospolitej. Zasady prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego dotyczą mechanizmu wykonywania zadań przez Unię Europejską, której Polska stała się równoprawnym członkiem i za której pośrednictwem realizuje swoje interesy, po przekazaniu tej organizacji niektórych kompetencji państwowych.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wzorzec powołany przez wnioskodawców nie jest odpowiedni do oceny kwestionowanej regulacji

3. Formułowane we wniosku tezy, wskazujące na niezgodność Ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego z zasadą zwierzchnictwa Narodu wyrażoną w art. 4 ust. 1 Konstytucji, opierają się w części uzasadnienia na nieznajdującym podstaw w obowiązującym prawie utożsamianiu charakteru i pozycji Parlamentu Europejskiego w strukturze organizacyjnej Unii Europejskiej z charakterem i rolą parlamentów narodowych w strukturze władz państwowych.

Unia Europejska nie jest państwem i analogie do systemu organizacji państwowej nie są uzasadnione.

Parlament Europejski jest instytucją realizującą w zakresie określonym przez Traktat Akcesyjny te uprawnienia prawnomaterialne, które zostały przekazane na rzecz Unii Europejskiej (Wspólnot). Duże znaczenie dla początkowo bardzo ograniczonych kompetencji Parlamentu miało przyjęcie kolejnych traktatów podstawowych: Jednolitego Aktu Europejskiego (1986 r.), Traktatu o Unii Europejskiej (1992 r.), Traktatu Amsterdamskiego (1997 r.) oraz w pewnym stopniu Traktatu Nicejskiego (2001 r.). Każdy z nich zwiększył uprawnienia Parlamentu, szczególnie odnoszące się do funkcji prawodawczej.

Nie uczyniono jednak Parlamentu Europejskiego najwyższym organem ustawodawczym Unii korzystającym z domniemania kompetencji prawodawczej na obszarze Unii. Pewne rozstrzygnięcia Parlamentu Europejskiego, mogące nieść ze sobą skutki o charakterze władczym na terytorium poszczególnych państw członkowskich, nie mają swego źródła w przepisach konstytucyjnych dotyczących umocowania organów władzy publicznej, lecz w przepisach dotyczących prawomocności przeniesienia funkcji władczych z kompetencji państw na Unię Europejską.

Zasadnicze funkcje Parlamentu Europejskiego na obecnym etapie integracji obejmują ustawodawstwo, uchwalanie budżetu oraz kontrolę nad Komisją i pozostającą pod jej kierownictwem administracją. Parlament Europejski ma kompetencje w tych trzech zasadniczych dziedzinach, choć w podstawowej, tj. ustawodawstwie, nie jest to uprawnienie zwierzchnie, uprawnienie władzy ustawodawczej charakteryzujące parlament narodowy. Rola prawotwórcza Parlamentu jest raczej ograniczona i wyraża się w formie konsultacji, uzgadniania, kooperacji lub współdecydowania. Tylko w niektórych dziedzinach rola Parlamentu polega na sformułowaniu opinii akceptującej (np. dla aktów akcesyjnych oraz porozumień stowarzyszeniowych, aktów dotyczących organizacji

funduszy strukturalnych). W literaturze niemal powszechnie określa się instytucję (procedurę) wyrażania zgody jako weto, ponieważ bez zgody Parlamentu akty w takim zakresie, do jakiego ma ona na mocy traktatów zastosowanie, nie mogą dojść do skutku (*Parlamenty a integracja Europejska*, red. M. Kruk i E. Popławska, Warszawa 2002, Wydawnictwo Sejmowe, s. 47-50).

Szersze uprawnienia ma Parlament Europejski w zakresie stanowienia budżetu, zwłaszcza w zakresie wydatków nieobowiązkowych. Także w zakresie wydatków obowiązkowych może on proponować poprawki, Parlament nie ma jednak prawa ustalania wysokości dochodów. Najistotniejszą kompetencją Parlamentu w tej dziedzinie jest możliwość odrzucenia budżetu w całości. Służą mu także uprawnienia do kontroli wykonywania budżetu.

Funkcje kontrolne wobec organów Unii (Komisji i Rady) Parlament Europejski realizuje poprzez zapytania, inwestyturę, wotum nieufności, odwołanie do sądu, śledztwo parlamentarne.

Różnice pomiędzy Parlamentem Europejskim a parlamentami krajowymi polegają również na innej konstrukcji reprezentacji. Parlament Europejski nie działa z umocowania i w imieniu jednego i jednolitego suwerena.

Trybunał Konstytucyjny związany jest granicami wniosku, a ponadto nie orzeka o relacjach norm tego samego rzędu. Dlatego Trybunał nie bada stosunku między treścią art. 4 ustawy z 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego a art. 8 i art. 9 tej ustawy. Jednakże wobec odwoływania się w uzasadnieniu wniosku, dla potwierdzenia swego stanowiska, do treści art. 4 ustawy Trybunał Konstytucyjny uważa za celowe wyrażenie następującego poglądu. Stwierdzenie, że: „Posłowie do Parlamentu Europejskiego są przedstawicielami Narodów państw Unii Europejskiej” należy rozumieć w ten sposób, iż Ordynacja nie traktuje elektoratu Parlamentu Europejskiego jako homogenicznej społeczności europejskiej, lecz jako społeczność, na którą składają się Narody państw członków Unii. Nie oznacza to jednak dopuszczalności realizowania praw wyborczych do Parlamentu w sposób ekskluzywny, w ramach tej wspólnoty narodowej, z którą wiąże człowieka więź obywatelstwa narodowego.

Prawny charakter mandatu deputowanego do Parlamentu Europejskiego jest skonstruowany na wzór mandatu przedstawicielskiego, czyli wolnego od instrukcji. Jeżeli jednak w prawie wewnętrznym pojęcia „związanie instrukcjami” i „mandat imperatywny” odnoszą się do stosunku między deputowanym a wyborcami, „to w świetle regulaminu Parlamentu Europejskiego należy je rozszerzyć także na stosunki z państwem <macierzystym> deputowanego i uznać, że musi on pozostać niezależny również od instrukcji swego państwa, czyli nie może on być uzależniony prawnie od agend państwa, ani też przez nie – jak i przez wyborców – odwoływany” (*Parlamenty a integracja Europejska, tamże*, s. 57). Należy dodać, że wewnętrzna organizacja Parlamentu Europejskiego nie opiera się na narodowej przynależności deputowanych, lecz odzwierciedla nurty ideowo-polityczne obecne w życiu społeczności europejskiej.

4. Prawo obywateli Unii do udziału w wyborach europejskich, niezależnie od państwa członkowskiego, na terenie którego zamieszkują, jest jednym z ich praw podstawowych. Obywatelstwo europejskie zostało wprowadzone do traktatów przez Traktat z Maastricht. Według art. 17 TWE (dawny art. 8) obywatelem Unii Europejskiej jest każda osoba posiadająca obywatelstwo któregoś z państw należących do Unii.

Od 1979 r. Parlament Europejski wybierany jest w wyborach powszechnych i bezpośrednich. Podstawy prawne wyborów stanowią przede wszystkim: przepisy Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (w szczególności art. 19 i art. 190), Akt z 1976 roku w sprawie wyboru członków Parlamentu Europejskiego w bezpośrednich

powszechnych wyborach, ustanowiony Decyzją Rady z 20 września 1976 r. (76/787/ECSC, EEC, Euratom; Dz. Urz. WE L. 278, 8.10.1976) i zmieniony Decyzją Rady Unii Europejskiej z 25 czerwca i 23 września 2002 r. (2002/772/EC, Euratom; Dz. Urz. WE L. 283, 21.10.2002), a także prawa wyborcze 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, ustanawia dyrektywa Rady 93/109/EC z 6 grudnia 1993 r. (DW, O.J. 1993, L. 329).

Uchwalona 23 stycznia 2004 r. ustawa – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. Nr 25, poz. 219) wdraża – jak wskazuje przypis do tytułu ustawy – postanowienia powołanej wyżej dyrektywy Rady 93/109/WE z 6 grudnia 1993 r., która uwzględnia w szczególności art. 19 ust. 2 (dawny art. 8 b ust. 2) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Przepis ten przewiduje, iż 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.

W ocenie wnioskodawców przyznania praw wyborczych obywatelom Unii (cudzoziemcom) nie można uzasadniać koniecznością dostosowania prawa polskiego do regulacji obowiązujących w Unii Europejskiej.

Przepisy wspólnotowe określają jedynie ramowe elementy systemu wyborczego. Szczegółowe warunki przeprowadzania wyborów określają przepisy krajowe. Jednakże deputowani do Parlamentu Europejskiego wybierani są w zasadzie według jednakowych reguł, co wynika z jednolitych standardów ustrojowych państw demokratycznych i obowiązujących regulacji unijnych. Zastąpienie cenzusu obywatelstwa państwowego cenzusem domicylu wiąże się z ustanowieniem obywatelstwa europejskiego i zagwarantowaniem każdemu obywatelowi Unii zamieszkałemu w państwie członkowskim, którego nie jest obywatelem, prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim, w którym zamieszkuje (art. 19 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską).

W związku z zarzutami przedwczesnego (tzn. poprzedzającego formalne przystąpienie Polski do Unii) wejścia w życie ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. Nr 23, poz. 219) należy przypomnieć o regulacjach wynikających z zawartego przez Polskę 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. (Dz. U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38 ze zm.). W rozdziale III części V Układu Europejskiego, zatytułowanym „Zbliżanie przepisów prawnych”, strony uznały za istotny warunek wstępny integracji Polski ze Wspólnotą „zbliżenie istniejącego i przyszłego ustawodawstwa Polski do ustawodawstwa istniejącego we Wspólnocie” (art. 68). Zawarte w tym przepisie zobowiązanie Polski ma charakter jednostronny: dokonywanie takich modyfikacji prawa krajowego, ażeby jego normy „zbliżały się” i „były zgodne” z ustawodawstwem Wspólnoty, zarówno jeżeli idzie o normy już wówczas istniejące, jak i przyszłe. Już w wyroku z 24 października 2000 r. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że „choć prawo Unii Europejskiej nie ma jeszcze mocy wiążącej w Polsce, to jednak postanowienia art. 68 i art. 69 Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z drugiej strony już obecnie zobowiązują Polskę do podjęcia wszelkich starań w celu zapewnienia zgodności jej przyszłego ustawodawstwa z ustawodawstwem Wspólnoty”. Poza tym Trybunał

Konstytucyjny, nawiązując do stanowiska wyrażonego w orzeczeniu z 29 września 1997 r. (K. 15/97, OTK ZU nr 3-4/1997, s. 330) i w wyroku z 28 marca 2000 r. (K. 27/99, OTK ZU nr 2/2000, s. 276) stwierdził, że „te postanowienia Układu Stowarzyszeniowego wiążą – z mocy art. 91 ust. 2 w związku z art. 241 ust. 1 Konstytucji – polskiego ustawodawcę, a ich naruszenie może być podstawą orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w trybie art. 188 pkt 2 Konstytucji” (OTK ZU nr 7/2000, s. 1226).

Obowiązywanie procedury wyborczej do Parlamentu Europejskiego nie wpływa na sposób powoływania ani działania konstytucyjnych organów Rzeczypospolitej. Przyznanie praw wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego, zbieżne z prawem unijnym, mieści się w granicach swobody regulacyjnej ustawodawcy. Wybory do Parlamentu Europejskiego są jednym z przejawów uczestnictwa Polski w Unii Europejskiej, o którym to uczestnictwie Naród Polski zdecydował zgodnie z art. 4 Konstytucji RP w trybie określonym przez art. 90 Konstytucji. Wybory te nie stanowią natomiast procedury realizowanej w celu wykonywania władzy zwierzchniej w Rzeczypospolitej Polskiej i w związku z tym ocena przepisów art. 8 i art. 9 ustawy z 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego nie może być dokonana z punktu widzenia ich zgodności z art. 4 ust. 1 Konstytucji, z powodu nieistnienia prawnych relacji między zakwestionowanymi przepisami i wskazanym wzorcem konstytucyjnym.

Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd wyrażony w wyroku z 27 maja 2003 r., iż „wykładnia obowiązującego ustawodawstwa powinna uwzględniać konstytucyjną zasadę przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami” (K 11/03, OTK ZU nr 5/A/2003, s. 576).

5. Jak już wspomniano wcześniej, ustawa z 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego wdraża postanowienia dyrektywy Rady 93/109/WE ustanawiającej 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. Przyznane w Ordynacji obywatelom Unii czynne i bierne prawo wyborcze nie jest jednak prawem bezwarunkowym. Już w samej dyrektywie sformułowano pewne wymagania, które musi spełnić obywatel Unii zamierzający zrealizować swoje uprawnienia wyborcze. Obywatel Unii zamieszkujący w kraju Unii, którego nie jest obywatelem, musi wyrazić przede wszystkim chęć wzięcia udziału w głosowaniu (art. 8 dyrektywy). Musi on złożyć w tym celu formalną deklarację zawierającą przede wszystkim jego dane personalne (art. 9). Analogiczne zasady stosuje się do kandydowania (art. 10). W świetle postanowień dyrektywy kraj Unii może wprowadzić dodatkowe obostrzenia, polegające na wymogu zamieszkiwania w tym kraju przez pewien czas, nieprzekraczający 5 lat odnośnie głosowania i 10 lat odnośnie kandydowania, jeżeli liczba osób w wieku wyborczym w kraju, którego nie są obywatelami, przekraczała 1 stycznia 1993 r. 20% wszystkich obywateli Unii w wieku wyborczym zamieszkałych w danym kraju (art. 14).

Ustawa z 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, nawiązując do tych regulacji, przewiduje – w przypadku czynnego prawa wyborczego – że obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim może wybierać posłów do Parlamentu Europejskiego w Polsce, jeżeli stale zamieszkuje w Rzeczypospolitej Polskiej i został ujęty w stałym rejestrze wyborców. Stały rejestr wyborców obejmuje osoby stale zamieszkałe na obszarze gminy, którym przysługuje prawo wybierania, przy czym można być ujętym tylko w jednym rejestrze wyborców. Rejestr wyborców służy do sporządzania spisów wyborców dla wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, dla wyborów do Sejmu i Senatu, dla wyboru posłów do Parlamentu Europejskiego, dla wyborów do rad gmin, rad

powiatów i sejmików województw, dla wyboru wójta, burmistrza i prezydenta miasta, a także do sporządzania spisów osób uprawnionych do udziału w referendum ogólnokrajowym oraz lokalnym (art. 11 ust. 1-3 ustawy z 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej; Dz. U. Nr 46, poz. 499 ze zm.). Część B rejestru wyborców obejmuje obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi, stale zamieszkałych na obszarze gminy i uprawnionych, na podstawie i w zakresie określonych w innych ustawach, do korzystania z praw wyborczych w Rzeczypospolitej Polskiej. Wyborcę, o ile nie jest już wpisany do rejestru (w związku z zameldowaniem na pobyt stały), wpisuje się do rejestru, na jego wniosek, nie później niż 30. dnia po zarządzeniu wyborów, w których zamierza uczestniczyć (art. 11 ust. 7 i 8 ordynacji do Sejmu i Senatu). Do wniosku, o którym mowa, muszą być załączone stosowne dokumenty, m.in. deklaracja, w której wnioskodawca podaje swój adres stałego zamieszkania. Ani dyrektywa, ani Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego nie definiuje pojęcia „stałego zamieszkiwania”. Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 21 sierpnia 1991 r., dokonując wykładni art. 8 ustawy z dnia 28 czerwca 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 59, poz. 252), ustalił, że „stałe zamieszkiwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej przez 5 lat oznacza przebywanie z zamiarem stałego pobytu w jakiegokolwiek miejscowości położonej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w tym czasie. Stałe zamieszkanie jest sprawą faktu i jego ustalenie zależy od okoliczności danego przypadku” (W. 7/91, OTK w 1991 r., poz. 24). Przyjęta wówczas interpretacja art. 8 ustawy z 28 czerwca 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej może być pomocna przy ustaleniu znaczenia pojęcia „stałe zamieszkuje” użytego w Ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego. Trybunał Konstytucyjny dokonał wykładni przepisu odwołując się do ustawodawstwa cywilnego (art. 25 k.c.) i administracyjnego (ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych; Dz. U. z 1984 r. Nr 32, poz. 174 ze zm.).

Stały rejestr wyborców prowadzi na bieżąco gmina jako zadanie zlecone (art. 11 ust. 10 ordynacji do Sejmu i Senatu). Każdy może wnieść do wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) reklamację na nieprawidłowości w rejestrze wyborców, a w szczególności w sprawie pominięcia wyborcy w rejestrze. Na decyzję o nieuwzględnieniu reklamacji można wnieść w terminie 3 dni od doręczenia decyzji, skargę do właściwego miejscowo sądu rejonowego (art. 15).

W przypadku biernego prawa wyborczego, wobec obywatela Unii Europejskiej niebędącego obywatelem polskim wymagane jest stałe zamieszkanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej od co najmniej 5 lat (art. 9 ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego). W razie zgłoszenia kandydatury obywatela Unii Europejskiej, kandydat – do pisemnej zgody na kandydowanie, obowiązany jest dołączyć: oświadczenie stwierdzające, że został on wpisany do rejestru wyborców w gminie, w której stale zamieszkuje, oraz oświadczenie, że nie kandyduje w wyborach do Parlamentu Europejskiego w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej. Ponadto obowiązany jest przedstawić zaświadczenie wydane przez właściwy organ państwa członkowskiego Unii Europejskiej, którego jest obywatelem, że nie pozbawiono go prawa do kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w tym państwie lub że organ ten nie posiada informacji o pozbawieniu go tego prawa (art. 64 ust. 3 ordynacji).

Tak skonstruowana Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego odpowiada normom prawa wspólnotowego. Czynne i bierne prawo wyborcze przy wyborach do Parlamentu Europejskiego, wykonywane w państwie członkowskim miejsca zamieszkania, stanowi realizację zasady niedyskryminacji osób posiadających i nieposiadających

obywatelstwa danego państwa członkowskiego, a zarazem dopełnienie prawa do swobodnego poruszania się i pobytu, o którym mowa w TWE.

Biorąc pod uwagę przedstawioną argumentację, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 8 oraz art. 9 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. Nr 25, poz. 219) w zakresie, w jakim przyznają prawo wybierania i wybieralności do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej obywatelom Unii Europejskiej niebędącym obywatelami polskimi, nie są niezgodne z art. 4 ust. 1 Konstytucji.

6. Trybunał Konstytucyjny odniósł się również do zarzutu niezgodności art. 174 ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego z art. 4 ust. 1 Konstytucji.

Wybory do Parlamentu Europejskiego kadencji 2004-2009 odbędą się w czerwcu 2004 r. we wszystkich państwach należących do Unii Europejskiej. Krajowe ustawy wyborcze państw członkowskich, implementując prawo wspólnotowe, miały zapewnić możliwość przeprowadzenia wyborów w określonym terminie wynikającym z prawa unijnego i decyzji Rady Unii Europejskiej w sprawie wyznaczania okresu wyborczego. Jak trafnie zauważył Prokurator Generalny, ze względów organizacyjno-technicznych przeprowadzenie takich wyborów wymagało wykonania czynności przygotowawczych jeszcze w okresie przedakcesyjnym. Także w uzasadnieniu projektu ustawy (druk 1785) wyjaśniono, iż przesunięcie na maj 2004 r. terminu akcesji, w połączeniu z czerwcową datą kolejnych wyborów do Parlamentu Europejskiego, spowodowało potrzebę przyspieszenia daty wejścia w życie ustawy, tak aby zachować wszystkie przewidziane w projekcie terminy wyborcze. W celu ich zachowania ustawa powinna wejść w życie nie później niż na 90 dni przed dniem wyborów. Dlatego też w polskiej ordynacji do Parlamentu Europejskiego znalazła się implementacja zasad obowiązujących w prawie wspólnotowym, mimo że ustawa weszła w życie jeszcze przed datą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Począwszy od 1 maja 2004 r. owe zasady mają zastosowanie w całej poszerzonej Unii, a zatem wspólnotowe unormowania, dotyczące praw wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego, obowiązują nie tylko wobec obywateli państw obecnie należących do Unii Europejskiej i obywateli polskich, ale także wobec obywateli wszystkich pozostałych państw, które do Unii przystąpiły z dniem 1 maja 2004 r. – stąd regulacja przejściowa zawarta w art. 174 ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego. Ostateczna realizacja uprawnień wyborczych mogła nastąpić po wejściu aktu akcesyjnego w życie, wcześniej kwestionowana regulacja pomimo jej uchwalenia i wejścia w życie nie mogła być „skonsumowana”.

Z dniem 1 maja 2004 r. Polska została związana postanowieniami Traktatów założycielskich i aktów przyjętych przez instytucje Wspólnot i Europejski Bank Centralny przed dniem przystąpienia Polski do Unii (por. art. 2 aktu dotyczącego warunków przystąpienia nowych państw do Unii oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, który to Akt stanowi integralną część Traktatu Akcesyjnego – z mocy art. 1 ust. 2 tego Traktatu (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864)).

Trybunał Konstytucyjny uważa za celowe – w świetle argumentacji przedstawionej we wniosku (odnośnie do „przedwczesnego” uchwalenia ordynacji) – stwierdzenie, że społeczna rola prawa polega na rozwiązywaniu sytuacji kolizyjnych, a nie ich komplikowaniu. Niemożliwym byłoby, w przypadku wejścia w życie ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego z dniem 1 maja 2004 r., zrealizowanie kalendarza wyborczego w określonym terminie. Gdyby zaś doszło do sytuacji, w której Traktat Akcesyjny nie wszedłby w życie, wybory by się nie odbyły, ponieważ kandydaci nie mieliby legitymacji do uzyskania mandatu parlamentarnego. Zarzuty wnioskodawców w związku z tym nie zasługują na uwzględnienie.

W konkluzji należy stwierdzić, że przepis art. 174 ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego nie jest niezgodny z art. 4 ust. 1 Konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.