


„Studia Wyborcze”, tom 29, 2020

DOI: <https://doi.org/10.26485/SW/2020/29/2>

Krzysztof Mucha*

 <https://orcid.org/0000-0001-8382-8521>

PRAWA WYBORCZE OBYWATELA UNII EUROPEJSKIEJ

WSTĘP

W momencie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, polski ustawodawca zobowiązany był do wprowadzenia nowych instytucji do bieżącego porządku prawnego, które w sprawny sposób pozwoliłyby na realizację dotychczasowych czynności związanych z wyborami w kraju [Składowski 2008: 35; Olszewski 2006: 39].

Obowiązujące przepisy prawa unijnego oraz przepisy krajowe umożliwiają realizację praw wyborczych obywateli Unii Europejskiej na dwóch płaszczyznach, tj. wyborów samorządowych oraz do Parlamentu Europejskiego. Uściślając, chodzi o osoby, które nie są obywatelem RP, ale które na stałe przebywają w Polsce i są obywatelami innego kraju Unii Europejskiej, korzystającymi z pełni praw w swoim rodzimym kraju.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza zagadnienia praw wyborczych obywatela Unii Europejskiej w polskim systemie prawnym, w bezpośrednim powiązaniu z normami prawa Unii Europejskiej. W szczególności autor odniesie się do wyborów do Parlamentu Europejskiego w ujęciu krajowym i unijnym oraz do zagadnienia wyborów lokalnych, w których mogą brać udział obywatele Unii Europejskiej. Zasadne jest również postawienie pytania, czy dotychczasowe przyjęte regulacje prawne spełniają swoją funkcję i czy prawo wyborcze obywatela UE jest w pełnym zakresie realizowane i zabezpieczone w ramach polskiego prawa wyborczego.

* Dr, adiunkt, Katedra Prawa, Wydział Prawa i Ekonomii, Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie, k.mucha@ujd.edu.pl

PRAWO WYBORCZE W REGULACJACH UNII EUROPEJSKIEJ

Wprowadzenie norm prawnych, dotyczących udziału obywateli UE w wyborach, stanowi konsekwencję podstawowych swobód zagwarantowanych w ramach integracji europejskiej. Swoboda przepływu osób stanowi fundamentalne prawo przyznane obywatelom UE, którzy mogą w nieograniczony sposób przemieszczać się w ramach granic państw unijnych. Za prawem wyboru stałego miejsca pobytu idzie zabezpieczenie interesu osoby, która decyduje się na taki krok. W konsekwencji należy uznać, że swoboda przepływu obywateli UE stanowi podstawę do wyeliminowania wszelkich barier, uprzedzeń i dyskryminacji. W związku z powyższym w pierwszej kolejności należy odnieść się do pojęcia obywatelstwa, w ramach przepisów Unii Europejskiej.

Zgodnie z art. 9 Traktatu o Unii Europejskiej¹ we wszystkich swoich działaniach Unia przestrzega zasady równości swoich obywateli, którzy są traktowani z jednakową uwagą przez jej instytucje, organy i jednostki organizacyjne. Ponadto za obywatela Unii jest uznawana każda osoba, mająca obywatelstwo państwa członkowskiego². Co ważne, obywatelstwo Unii ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego i go nie zastępuje [Czakowska 2017: 211]. Tożsamą definicją obywatelstwa posługuje się Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w art. 20 [Kowalik-Bańczyk 2012: 444].

Odnosząc się do zagadnienia wyborów w rozumieniu przepisów unijnych, ponownie należy się odnieść do norm zawartych w wyżej wskazanych aktach. Traktat o Unii Europejskiej w swych unormowaniach posługuje się pojęciem wyborów, lecz go nie definiuje. Natomiast w przypadku Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej³, w art. 22 został wskazany podstawowy zakres przysługujących obywatelowi Unii Europejskiej praw wyborczych. Każdy obywatel Unii, mający miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie jest obywatelem, ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych na takich samych zasadach, jak obywatele tego państwa na terenie którego przebywa [Kowalik-Bańczyk 2012: 479] Można uznać za zasadne stwierdzenie, że prawo unijne stanowi o tożsamym traktowaniu w głosowaniach lokalnych rodzimych mieszkańców danego obszaru, jak też obywateli innych krajów Unii, przebywających na stałe w danym miejscu. Należy zaznaczyć, że przysługujące prawo może być realizowane z zastrzeżeniem szczegółowych warunków ustalonych przez Radę, stanowiącą jednomyślnie, zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim. Dodatkowo warunki te mogą przewidywać odstępstwa, jeśli

¹ Dz. Urz. UE C 202, 7.06.2016.

² Wyrok Trybunału Europejskiego z dnia 12 września 2006 r. C-145/04, Królestwo Hiszpanii przeciwko Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej.

³ Dz. Urz. UE C 202, 7.06.2016.

uzasadniają to specyficzne problemy państwa członkowskiego. Wskazuje to na fakt, że normy unijne dopuszczają uszczegółowienie tej kwestii w ramach prawa krajowego. Jednocześnie pojawia się problem ewentualnego rozróżnienia praw wyborczych ze względu na specyfikę struktury lokalnych jednostek terytorialnych, będących konsekwencją przyjętego podziału administracyjnego, charakterystycznego dla konkretnego państwa.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wyraźnie stanowi w swoich przepisach, o możliwości głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim, w których ma miejsce zamieszkania obywatel UE. Postanowienia traktatowe wskazują na taki sam zakres przysługujących uprawnień obywatela danego kraju oraz obywatela UE. Co do zasady postanowienia traktatowe stanowią o takim samym zakresie czynnego i biernego prawa wyborczego każdego obywatela UE, jednak nadmienić należy, że dopuszczalne jest precyzowanie pewnych kwestii na poziomie prawa krajowego.

Kolejną regulacją mającą istotne znaczenie w zakresie instytucji wyborów na poziomie unijnym jest Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁴, która stanowi zestawienie fundamentalnych praw oraz wolności przyznanych obywatelom UE. Przepisy zawarte w Karcie korespondują z normami traktatowymi w zakresie definicji pojęcia wyborów, w kontekście prawa przyznanego mieszkańcowi UE. W tytule V – *Prawa obywatelskie*, zostały wskazane normy regulujące czynny oraz bierny udział obywatela w wyborach lokalnych oraz do Parlamentu Europejskiego [Szwarc-Kuczer 2013: 1081–1092].

Wskazane akty prawne w generalny sposób odnoszą się do instytucji wyborów i przysługujących z tego tytułu praw obywatelom UE [Gubrynowicz 2008: 28]. Doprecyzowanie tych kwestii zostało uregulowane w dwóch dyrektywach Rady, tj. dyrektywie 94/80/WE⁵ oraz dyrektywie 93/109/WE⁶ stanowiących o warunkach wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego i w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających zamieszkanie w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami.

⁴ Tamże.

⁵ Dz. Urz. UE L 368 z 31 grudnia 1994 r., 38, ze zm.

⁶ Dz. Urz. UE L 329 z 30 grudnia 1993 r., s. 34, ze zm.

DYREKTYWY 93/109/WE ORAZ 94/80/WE

CZYNNE I BIERNE PRAWO W WYBORACH
DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

W dyrektywie Rady 93/109/WE zawarto rozwiązania prawne dotyczące udziału obywatela UE w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Zastosowane rozwiązania stanowią uniwersalne reguły, będące bazą dla wszystkich państw członkowskich. W ramach omawianego zagadnienia wskazuje się, że jednym z założeń uchwalenia przepisów na poziomie wspólnotowym było wyeliminowanie wszelkich form dyskryminacji między osobami mającymi obywatelstwo danego państwa a osobami będącymi obywatelami innego państwa członkowskiego [Rulka 2013: 35]. Mimo że przepisy dyrektywy zawierają ogólne reguły w zakresie przepisów wyborczych, to nie stanowi ona podstawy harmonizacji czy ujednoczenia ordynacji wyborczych państw członkowskich. Przepisy dyrektywy wskazują, że miejsce udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego w ujęciu czynnym lub biernym, stanowi swego rodzaju swobodę, przysługującą obywatelowi UE. Oznacza to, że obywatel UE może wybierać, w którym państwie chce brać udział w wyborach to znaczy, czy w państwie miejsca zamieszkania, czy w państwie członkowskim którego jest obywatelem.

Istotne w tej sytuacji jest jednak eliminowanie nadużyć, polegających na głosowaniu w dwóch krajach członkowskich jednocześnie. Ponadto normy zawarte w dyrektywie wyraźnie stanowią, że dopuszczalność ewentualnych odstępstw od ogólnych reguł wynikających ze specyficznych problemów danego państwa członkowskiego, wymaga sprawdzenia pod kątem ich wyjątkowego ujęcia, charakterystycznego dla systemu danego państwa. O takiej sytuacji możemy mówić w przypadku, gdy w danym państwie odsetek ludności przekraczający 20% stanowią mieszkańcy mający obywatelstwo innego państwa niż to, w którym zamieszkują i przebywają na stałe. Inną formą, która nakłada obowiązek wyeliminowania przejawów różnicowania (dyskryminacji), przewidzianą w dyrektywie, jest wymóg równorzędnego traktowania list kandydatów będących własnymi obywatelami i kandydatów zagranicznych. Przepisy dyrektywy stanowią, że obywatele UE mają zapewnione czynne i bierne prawo wyborcze, a jakiegokolwiek pozbawienie jednostki przysługujących jej uprawnień podlega ścisłym ograniczeniom (art. 1). Na marginesie należy zaznaczyć, że ustanowione przepisy unijne dopuszczają wprost jedynie ograniczenie dotyczące domicylu w sytuacji, kiedy jest on wymagany przez przepisy wyborcze dla obywateli państwa zamieszkania (art. 5). Inną formą ograniczenia praw wyborczych, przewidzianą dyrektywą, jest sytuacja, w której, na podstawie wyroku lub orzeczenia wydanego na gruncie prawa karnego lub cywilnego państwa członkowskiego pochodzenia

obywatela UE lub jego zamieszkania, pozbawia się go prawa do kandydowania [Banaszak 2012: 246]. Dyrektywa przewiduje formalny mechanizm, uniemożliwiający, czy też zapobiegający, omińnięcie zakazu kandydowania w jednym państwie, a dopuszczający taką kandydaturę w innym (art. 6). Każdy obywatel UE, który stara się o zgłoszenie do kandydowania w wyborach w państwie, w którym przebywa, a nie jest jego obywatelem, zobowiązany jest do przedłożenia kompletu dokumentów składających się z aktów potwierdzających obywatelstwo swojego kraju, adresu na terytorium wyborczym państwa członkowskiego, miejsca zamieszkania, oświadczenia o niekandydowaniu w wyborach w innym kraju oraz stosownego zaświadczenia, wydanego przez organ administracji kraju swojego pochodzenia, potwierdzającego brak podstaw do uznania, że został pozbawiony praw wyborczych w zakresie kandydowania (art. 9). Podobny mechanizm został wprowadzony w zakresie głosowania w kraju zamieszkania. Nikt nie może kandydować z dwóch list w innych krajach, jak również nie może głosować w dwóch państwach, w tych samych wyborach. Odpowiednie organy państwa zamieszkania mogą sprawdzić, czy osoba wyrażająca wolę do głosowania na jego terytorium, nie została pozbawiona tego prawa w kraju jego pochodzenia, na podstawie przepisów karnych lub cywilnych. Wówczas państwo zamieszkania domaga się stosownej informacji od państwa pochodzenia. Jednocześnie w przypadku wystąpienia przesłanek, wyłączających taką osobę z głosowania, stanowi to podstawę do ewentualnego zablokowania jej udziału w procesie wyborczym. Istotne jest, że realizacji prawa do głosowania w państwie zamieszkania opiera się na dobrowolności zainteresowanej osoby. Zobowiązana jest ona do złożenia stosownych oświadczeń podlegających weryfikacji przez odpowiednie organy wyborcze. Państwo członkowskie miejsca zamieszkania informuje zainteresowanego obywatela UE o podjętych czynnościach dotyczących jego zgłoszenia wpisu na listę wyborców lub decyzji o dopuszczeniu do kandydowania. Ostatnią kwestią związaną z wyborami do Parlamentu Europejskiego jest obowiązek wymiany informacji między państwami członkowskimi w zakresie zestawienia listy obywateli zamieszkujących, którzy kandydują oraz przystępują do głosowania na ich terenie (art. 13). Jest to kolejne formalne zabezpieczenie, które uniemożliwia dublowanie kandydatur oraz oddanych głosów w dwóch państwach⁷.

⁷ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 lipca 2011 r. w sprawie rejestru wyborców oraz trybu przekazywania przez Rzeczpospolitą Polską innym państwom członkowskim Unii Europejskiej danych zawartych w tym rejestrze (Dz.U. z 2011 r., nr 158, poz. 941 ze zm.).

CZYNNE I BIERNE PRAWO W WYBORACH LOKALNYCH W RAMACH PRZEPISÓW UNII EUROPEJSKIEJ

Podobnie jak w przypadku wyborów do Parlamentu Europejskiego kształtują się mechanizmy wyborcze obowiązujące w zakresie procedury wyborów lokalnych, organizowanych przez państwa członkowskie. Dyrektywa Rady 94/80/WE stanowi zasady udziału obywatela UE w wyborach w państwie zamieszkania na poziomie lokalnej wspólnoty wyborczej. W przypadku wyborów lokalnych pojawia się rozróżnienie dotyczące możliwości głosowania oraz kandydowania do organów uchwałodawczych i wykonawczych określonej jednostki podziału administracyjnego.

Istotną kwestią, będącą przedmiotem regulacji niniejszej dyrektywy, jest zróżnicowany charakter praw wyborczych – czynnego i biernego – w wyborach lokalnych. W pierwszej kolejności należy zdefiniować kilka pojęć dotyczących omawianej kwestii. Pojęcie wyborów lokalnych oznacza powszechne i bezpośrednie wybory, mające na celu wyłonienie członków samorządowych organów przedstawicielskich oraz, jeżeli stanowią o tym przepisy krajowe państwa członkowskiego, również kierownika i członków samorządowych organów wykonawczych lokalnej wspólnoty (art. 2 lit. b). Ponadto w dyrektywie przyjęto pojęcie wspólnoty lokalnej stopnia podstawowego, oznaczające jednostki administracyjne, które, zgodnie z przepisami wewnętrznymi państwa członkowskiego, mają organy wyłonione w wyborach powszechnych i bezpośrednich, wyposażone w kompetencje zarządzania na poziomie podstawowej jednostki administracyjnej określonymi sprawami lokalnymi (art. 2 lit. a). Ze względu na konieczność wykonywania władzy publicznej oraz ochronę interesu powszechnego, dopuszcza się, że organy władzy wykonawczej wspólnoty lokalnej mogą składać się wyłącznie z obywateli kraju pochodzenia. Dyrektywa stanowi, że państwo członkowskie może samodzielnie decydować o tej kwestii, to znaczy, że na poziomie prawodawstwa krajowego regulowane jest to, czy do organów wykonawczych mogą kandydować wyłącznie obywatele danego kraju, czy również obywatele z innych krajów UE zamieszkujący daną wspólnotę lokalną (art. 5). Inną kwestią jest prawo udziału w głosowaniu, ponieważ w tym przypadku każdy obywatel UE, jeżeli wyrazi taką wolę, jest uprawniony do udziału w wyborach zarówno do organów stanowiących, jak i wykonawczych. W dyrektywie wskazano, że dopuszcza się sytuację, w której możliwość udziału w głosowaniu jest związana z warunkiem pewnego minimalnego okresu zamieszkania na terytorium określonego państwa członkowskiego (art. 4). Innym ograniczeniem, dopuszczalnym przepisami wspólnotowymi, jest kwestia pozbawienia praw wyborczych w państwie pochodzenia obywatela UE na podstawie przepisów karnych lub cywilnych. Ponadto w kategorię zakazu łączy się łączenia funkcji w organach wykonawczych

w różnych krajach (art. 6). Oznacza to, że pełnienie funkcji w ramach wspólnoty lokalnej może się opierać wyłącznie na jednym mandacie w jednym państwie członkowskim.

Przepisy dotyczące głosowania w wyborach lokalnych przewidują dobrowolny w nich udział, natomiast zaznaczyć trzeba, że w przypadku krajów, w których głosowanie jest obowiązkowe, dobrowolne zgłoszenie obywatela UE i wpisanie do określonego rejestru, skutkuje jednocześnie obowiązkiem udziału w głosowaniu na zasadach przyjętych w danym kraju członkowskim (art. 7). W dyrektywie 94/80/WE, w przeciwieństwie do dyrektywy 93/109/WE, nie wprowadzono mechanizmu wymiany informacji między państwami, które dotyczą udziału obywatela UE w wyborach lokalnych, w dwóch państwach członkowskich. Pojawia się zatem wątpliwość, czy ewentualne głosowanie w dwóch państwach w wyborach lokalnych może skutkować negatywnymi rozwiązaniami lub może zniekształcać proces wyborczy? Jest to sytuacja rodząca pewne obawy w zakresie zniekształcania wyników wyborów przeprowadzanych w całej Europie. W przypadku osoby będącej obywatelem UE istnieje ryzyko, że częsta zmiana miejsca zamieszkania w państwach Wspólnoty i jej udział w wyborach lokalnych będzie czynnikiem zniekształcającym wyniki głosowań. O ile w przypadku działań pojedynczych osób można mówić o niezauważalnych odchyleniach w wynikach wyborczych, to w praktyce nie jest wykluczona sytuacja, w której zorganizowane grupy osób będących obywatelami UE mogą uprawiać wskazaną negatywną praktykę wyborczą.

PRAWA WYBORCZE OBYWATELA UE W PRAWIE POLSKIM

Transpozycja prawa Unii Europejskiej do polskiego systemu prawnego w zakresie praw wyborczych obywateli UE opiera się na normach kodeksu wyborczego⁸. Polski ustawodawca w pełnym zakresie wcielił do polskiego systemu przepisy UE stanowiące zasady i warunki przeprowadzenia wyborów do Parlamentu Europejskiego, a także lokalnych na szczeblu gminnym z udziałem obywateli UE.

Według dyrektyw unijnych, *Kodeks wyborczy* reguluje udział obywatela UE w wyborach do Parlamentu Europejskiego, w ujęciu czynnym i biernym oraz w wyborach samorządowych, wyłącznie na poziomie gminnym, w zakresie czynnym i ograniczonym biernym [Banaszak 2014: 424]. Polski ustawodawca nie rozszerzył katalogu wyborów samorządowych, nie dopuszczając tym samym do udziału obywateli UE do wyborów na szczeblu powiatowym oraz wojewódzkim [Danieluk 2017: 79]. Udział w wyborach obywatela UE

⁸ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – *Kodeks wyborczy* (Dz.U. z 2011 r., nr 21, poz. 112, ze zm.).

jest możliwy wyłącznie w sytuacji, gdy stale zamieszkuje terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa definiuje stałe zamieszkanie jako zamieszkanie w określonej miejscowości, pod oznaczonym adresem, z zamiarem stałego pobytu⁹. Spełnienie powyższej przesłanki wymagane jest w przypadku wyborów samorządowych oraz do Parlamentu Europejskiego.

Zgodnie z treścią art. 10 *Kodeksu wyborczego* czynne prawo wyborcze przysługujące obywatelowi UE dotyczy wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, to jest rady gminy oraz organu wykonawczego [Frydrych-Depka 2016: 35] Powyższe wyraźnie stanowi o pełnym zrównaniu praw wyborczych wszystkich obywateli UE [Kisielewicz 2018: 54–57; Banaszak 2015: 27].

W ramach prowadzonych czynności, dotyczących wyborów do Parlamentu Europejskiego, Państwa Komisja Wyborcza, opierając się na ustawodawstwie polskim, określa szczegółowe zasady i warunki udziału obywateli UE w wyborach¹⁰. Najistotniejszą czynnością, spoczywającą na bezpośrednio zainteresowanym udziałem w wyborach, jest wpis do rejestru wyborców obywateli UE niebędących obywatelami polskimi, który jest dokonywany na wniosek w urzędzie gminy, właściwym ze względu na jego miejsce stałego zamieszkania¹¹. Organ wykonawczy gminy wymaga dołączenia do wniosku dokumentu potwierdzającego tożsamość i adres zamieszkania zainteresowanej osoby, z tłumaczeniem na język polski¹².

W podobnym zakresie PKW wypowiada się, jeżeli chodzi o dostępność praw obywatela UE w przypadku wyborów samorządowych¹³. Obywatel UE, który chce głosować w wyborach do rady gminy oraz na organ wykonawczy musi zgłosić swój wniosek o wpis do rejestru wyborców w urzędzie gminy,

⁹ Postanowienie Sądu Najwyższego – Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych z dnia 12 września 2019 r. I NSW 71/19; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 czerwca 2017 r. II SA/Wa 689/17.

¹⁰ Informacja Państwowej Komisji Wyborczej o warunkach udziału obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 26 maja 2019 r., ZPOW-501-21/19, <http://www.pkw.gov.pl> (dostęp 5.02.2020).

¹¹ W kontekście pojęcia stałego zamieszkania warto zapoznać się z orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego: wyrok z 20 lutego 2006 r., K 9/05, OTK-A, nr 2, poz. 17; wyrok z 11 lutego 2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, nr 5, poz. 49.

¹² Zgodnie ze sprawozdaniem z wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 26 maja 2019 r. przygotowanym przez PKW w spisie ujęto 2513 obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi, <http://www.pkw.gov.pl> (dostęp 5.02.2020).

¹³ Informacja Państwowej Komisji Wyborczej o warunkach udziału obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi w wyborach do rad gmin oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast zarządzonych na dzień 21 października 2018 r., ZPOW-501-102/18, <http://www.pkw.gov.pl> (dostęp 5.02.2020).

właściwym ze względu na stałe miejsce zamieszkania [Rulka 2019: 2]. Sporządzony wniosek oraz złożone dokumenty wymagają tłumaczenia na język polski.

Zakres biernego prawa wyborczego obywatela UE sankcjonuje art. 11 *Kodeksu wyborczego* [Kędzior 2015]. Stanowi on, że prawo bycia wybieranym przysługuje osobie, która ma prawo wybierania w tych wyborach. Ponadto drugim koniecznym warunkiem jest ukończenie 21 lat najpóźniej w dniu głosowania oraz stałe zamieszkanie od co najmniej pięciu lat w Rzeczypospolitej Polskiej lub na terenie innego państwa członkowskiego UE. W przypadku kandydowania w wyborach do rady gminy niezbędne jest ukończenie 18 roku życia najpóźniej w dniu głosowania oraz stałe zamieszkanie na obszarze danej gminy. Podkreślenia wymaga fakt, że obywatel UE nie może kandydować do objęcia stanowiska organów wykonawczych jednostki samorządu terytorialnego. Biernie prawo wyborcze przysługujące obywatelowi UE co do zasady jest tożsame z tym, które przysługuje obywatelowi polskiemu. Różnice w tym zakresie dotyczą wyłącznie faktu braku możliwości kandydowania w wyborach do organów wykonawczych samorządu [Kisielewicz 2018: 3–75].

WNIOSKI

Przedstawiona analiza przepisów pozwala na wyprowadzenie następujących wniosków, dotyczących praw wyborczych obywateli UE oraz ich realizacji w polskim systemie prawnym.

Udział obywatela UE w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach samorządowych jest dobrowolnym aktem woli zainteresowanej osoby, a tylko w nielicznych krajach UE stanowi obowiązek obywatelski¹⁴. Analiza materiału wskazała na biurokratyczne obciążenie zainteresowanej osoby w zakresie konieczności składanych dokumentów. Inną kwestią jest obowiązek przedłożenia wymaganych dokumentów w języku polskim. Ze strony organów stanowi to pewnego rodzaju oczywistość, jednak nie każdy obywatel UE przebywający w Polsce włada językiem polskim. Konieczność złożenia określonych dokumentów i oświadczeń przez obywatela UE stanowi realne utrudnienie w zakresie czynnego i biernego prawa wyborczego.

Kolejną problematyczną kwestią, wynikającą również z barier językowych, jest dostępność informacji dotyczących samych wyborów w danym kraju. Nie istnieją ogólnounijne instrukcje wyborcze. Organy poszczególnych państw UE przygotowują materiały wyborcze, w języku urzędowym danego

¹⁴ Udział w głosowaniu jest obowiązkowy w pięciu państwach członkowskich: Belgii, Bułgarii, Luksemburgu, Grecji i na Cyprze.

państwa. Zasadne byłoby ustanowienie jednolitych ram dla wszystkich państw UE w takim zakresie, żeby obywatel UE mógł w każdym kraju UE dokonać wyboru kandydatów, korzystając z uniwersalnych instrukcji przy najmniej w przypadku wyborów do Parlamentu Europejskiego.

Istotną kwestią, wymagającą wzmocnienia działań, jest konieczność wprowadzenia uniwersalnego systemu, z określonymi sankcjami i obciążeniami w zakresie przekazywania informacji o wpisanych do krajowych systemów obywatelach UE. Mimo wypełniania obowiązku wymiany informacji przez państwa UE, nie stworzono jednolitego międzypaństwowego systemu, umożliwiającego przyjęcie zasady jeden człowiek jeden głos. Problem dotyczy również osób, które posiadają podwójne obywatelstwo. Zazwyczaj takie osoby z urzędu figurują w spisach obu państw. Założeniem jest uszczelnienie systemu przekazywania informacji w taki sposób, żeby zabezpieczyć go przed ewentualnymi nieprawidłowościami.

W przypadku wyborów samorządowych, zasadnym wydaje się poszerzenie udziału obywateli UE i ich biernego prawa wyborczego, w zakresie organów wykonawczych. Regulacje prawne dopuszczają objęcie mandatu radnego w gminie przez obywatela UE, natomiast uzasadnionym w dobie dzisiejszych czasów byłoby dopuszczenie takich kandydatur i objęcia funkcji wykonawczych samorządu terytorialnego.

Podsumowując powyższe rozważania należy uznać, że obecnie funkcjonujące procedury wyborcze, stosowane w przypadku obywatela UE, pozwalają na jego udział w procesach wybierania na poziomie samorządu gminnego i Parlamentu Europejskiego. Zasadne jednak jest uzupełnienie i zmiana określonych kwestii, przede wszystkim w zakresie uszczelnienia systemu, stworzenia bardziej uniwersalnych zasad obowiązujących we wszystkich państwach UE [Pacześniak 2017: 7].

BIBLIOGRAFIA

- Banaszak Bogusław. 2012. *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*. Warszawa: Wolters Kluwers, LEX.
- Banaszak Bogusław. 2014. *Konstytucyjne ujęcie prawa wyborczego obywatela*. W *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*. Red. Mariusz Jabłoński, Andrzej Bisztyga. Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.
- Banaszak Bogusław. 2015. *Kodeks wyborczy. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Czakowska Marta. 2017. *Prawo obywatela do udziału w życiu publicznym na przykładzie czynnego prawa wyborczego w wyborach*. W *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP*. Red. Jerzy Jaskiernia, Kamil Spryszak. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Danieluk Dawid. 2017. *Realizacja konstytucyjnych zasad prawa wyborczego. Polska na tle porównawczym*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

- Frydrych-Depka Anna. 2016. „Prawnoczłowiecze spojrzenie na czynne prawo wyborcze”. *Studia Wyborcze* 21.
- Gubrynowicz Aleksandra. 2008. „Obywatelstwo Unii Europejskiej – stan obecny i perspektywy”. *Zeszyty OIDE* 9.
- Kędzior Aleksandra. 2015. *Użytkownicy i beneficjenci prawa wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego*. W *Praktyka realizacji biernego prawa wyborczego w Polsce*. Red. Marek Mącznyński. Warszawa: Difin.
- Kisielewicz Andrzej. 2018. *Komentarz do art. 10. W Kodeks wyborczy. Komentarz*. Red. Kazimierz W. Czaplicki, Bogusław Dauter, Stefan J. Jaworski, Andrzej Kisielewicz, Ferdynand Rymarz, Jarosław Zbieranek. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Kowalik-Bańczyk Krystyna. 2012. *Komentarz do art. 20. W Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*. Red. Krystyna Kowalik-Bańczyk, Monika Szwarc-Kuczer, Andrzej Wróbel. Warszawa: Wolters Kluwer, LEX.
- Kowalik-Bańczyk Krystyna. 2012. *Komentarz do art. 22. W Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*. Red. Krystyna Kowalik-Bańczyk, Monika Szwarc-Kuczer, Andrzej Wróbel. Warszawa: Wolters Kluwer, LEX.
- Olszewski Edward. 2006. „Wybory do Parlamentu Europejskiego 2004 roku w Polsce”. *Studia Wyborcze* 2.
- Pacześniak Anna. 2017. „Ujednoczenie unijnej ordynacji wyborczej – mrzonka czy realny projekt na przyszłość”. *Studia Wyborcze* 23.
- Rulka Marcin. 2013. „Regulacja wyborów do Parlamentu Europejskiego w prawie Unii Europejskiej”. *Studia Wyborcze* 16.
- Rulka Marcin. 2019. „Realizacja czynnego prawa wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego”. *INFOS. Biuro Analiz Sejmowych* 2 (255).
- Składowski Konrad. 2008. „Ordynacja do Parlamentu Europejskiego (kilka uwag *de lege ferenda*)”. *Studia Wyborcze* 5.
- Szwarc-Kuczer Monika. 2013. *Komentarz do art. 39. W Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*. Red. Krystyna Kowalik-Bańczyk, Monika Szwarc-Kuczer, Andrzej Wróbel. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

AKTY PRAWNE

- Dyrektywa Rady 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami (Dz. Urz. UE L 329 z 30 grudnia 1993 r ze zm.).
- Dyrektywa Rady 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami (Dz. Urz. UE L 368 z 31 grudnia 1994 r. ze zm.).
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202/02, 7 czerwca 2016 r.).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Wersja skonsolidowana (Dz. Urz. UE C 202/01, 7 czerwca 2016 r.).
- Traktat o Unii Europejskiej. Wersja skonsolidowana (Dz. Urz. UE C 202/01, 7 czerwca 2016 r.).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – *Kodeks wyborczy* (Dz.U. z 2011, nr 21, poz. 112 ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 lipca 2011 r. w sprawie rejestru wyborców oraz trybu przekazywania przez Rzeczpospolitą Polską innym państwom członkowskim Unii Europejskiej danych zawartych w tym rejestrze (Dz.U. z 2011 r., nr 158, poz. 941 ze zm.).

ORZECZNICTWO

Wyrok Trybunału Europejskiego z dnia 12 września 2006 r. C-145/04, Królestwo Hiszpanii przeciwko Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 lutego 2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, nr 5, poz. 49.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 lutego 2006 r., K 9/05, OTK-A, nr 2, poz. 17.

Postanowienie Sądu Najwyższego – Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych z dnia 12 września 2019 r. I NSW 71/19.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 czerwca 2017 r. II SA/Wa 689/17.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

Informacja Państwowej Komisji Wyborczej o warunkach udziału obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 26 maja 2019 r., ZPOW-501-21/19, <http://www.pkw.gov.pl> (dostęp 5.02.2020).

Informacja Państwowej Komisji Wyborczej o warunkach udziału obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi w wyborach do rad gmin oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast zarządzonych na dzień 21 października 2018 r., ZPOW-501-102/18, <http://www.pkw.gov.pl> (dostęp 5.02.2020).

Sprawozdanie z wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 26 maja 2019 r. przygotowanym przez PKW <http://www.pkw.gov.pl>, (dostęp 5.02.2020).

Streszczenie

Niniejsze opracowanie dotyczy przepisów prawa Unii Europejskiej oraz prawa krajowego w zakresie udziału w wyborach obywateli Unii Europejskiej korzystających ze swobody przepływu osób. W artykule zostały poddane analizie rozwiązania prawne w zakresie czynnego i biernego prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach lokalnych. Ponadto w ramach opracowania wskazano w jakim zakresie obowiązujące regulacje prawne spełniają swoją funkcję i zabezpieczają interesy obywatela UE w ramach polskiego prawa wyborczego.

Słowa kluczowe: obywatel Unii Europejskiej, prawo wyborcze, prawo konstytucyjne, bierne i czynne prawo wyborcze, swoboda przepływu osób.

**THE RIGHT TO VOTE OF A EUROPEAN UNION CITIZEN
(summary)**

This study is a summary of the provisions of European Union law and national law regarding the participation of EU citizens taking advantage of the free movement of persons in elections. The article analyzes legal solutions in the field of active and passive electoral law for the European Parliament and in local elections. In addition, the study indicates to what extent the applicable legal regulations fulfill their function and safeguard the interests of an EU citizen under Polish electoral law.

Keywords: citizen of the European Union, electoral law, constitutional law, passive and active voting rights, free movement of persons.