Mariusz Chrzanowski¹

Zastosowanie cenzusów w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego

Słowa kluczowe: cenzusy wyborcze, prawo wyborcze, zasada powszechności, samorząd
Keywords: census suffrage, suffrage, the principle of universal suffrage, self-government

Streszczenie

Podstawową kwestią przy określaniu zasady powszechności jest wskazanie kręgu osób, którym przysługuje prawo do głosowania. Jednak może być ono ograniczone przez cenzusy wyborcze. Wiek XXI przyniósł istotne wyzwania dla określenia podmiotów, które mogą korzystać z praw wyborczych, również w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Należy pamiętać, że świat podlega wciąż licznym procesom zmian, stąd prawo wyborcze nie może być im obojętne, tylko powinno być przez ustawodawcę dostosowywane do zmieniających się warunków, w jakich przyszło funkcjonować danym jednostkom.

Autor opracowania przeanalizował istniejące rozwiązania prawne i stara się odpowiedzieć na pytanie, czy obecne regulacje można uznać za optymalne, czy może istnieje potrzeba nowego określenia ograniczeń prawa wyborczego, w kontekście, procesów globalizacyjnych, których skutkiem staje się znacznie częstsze i łatwiejsze przemieszczanie się osób oraz związane z tym mieszanie się obywateli poszczególnych państw, czy też mieszkańców danych jednostek samorządu terytorialnego.

¹ ORCID ID: 0000-0002-3072-9711, doktor, Katedra Nauk Prawnych, Wydział Nauk Społecznych i Humanistycznych, Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży. E-mail: mchrzanowski@pwsip.edu.pl.

Abstract**The Use of Censuses in Elections to Constitutive Bodies of Local Government Units**

The basic issue when determining the principle of universal suffrage is to indicate the group of people who shall have the right to vote. However, it may be restricted by suffrage censuses. The 21st century brought the significant challenges in determining entities that can benefit from the electoral rights, also in the elections to constitutive entities of local government units. It should be remembered that the world is still subject to the numerous processes of change. Therefore, the electoral law cannot be indifferent to it but should be adjusted by the legislator to the changing conditions in which given individuals function.

The author of this study has analyzed existing legal solutions and is trying to answer the question of whether current regulations can be considered optimal, or whether there is a need for a new definition of constraints on electoral law, in the context of globalization processes that result in much more frequent and easier movement of people, and associated with this mixing of citizens of individual countries, or residents of the local government units of territorial units.

I. Wprowadzenie

W niniejszym opracowaniu zwracam uwagę na kwestię cenzusów wyborczych, która budzi dyskusje już od czasu rozpoczęcia procesu demokratyzacji wyborów w XIX w.² Analiza zastosowania cenzusów w wyborach do organów stanowiących samorządu terytorialnego, w kontekście realizowania praw wyborczych w wyborach samorządowych, stanowi ciekawy problem badawczy. W doktrynie dostrzegalny jest deficyt opracowań na ten temat.

Współcześnie toczy się dyskusja dotycząca konieczności reformy obowiązujących cenzusów wyborczych, przede wszystkim związana z kwestią liberalizacji tych, które są uznawane za demokratyczne. Istnieje przekonanie, że pozbawienie praw wyborczych powinno dotyczyć maksymalnie wąskie-

² Zob. A. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1921, s. 273–279.

go kręgu wyborców³. Warto się zastanowić, czy nie istnieje potrzeba nowego nakreślenia ograniczeń prawa wyborczego, w kontekście procesów globalizacyjnych, których skutkiem staje się znacznie częstsze i prostsze przemieszczanie się osób oraz związane z tym mieszanie się obywateli poszczególnych państw czy też mieszkańców danych jednostek samorządu terytorialnego. W tym znaczeniu powstają liczne pytania, czy na przykład o danej społeczności lokalnej mogą decydować osoby, których aktywność życiowa będzie się koncentrować w zupełnie innych miejscach, czy obywatel innego kraju zamieszkujący daną gminę ma prawa wyborcze.

Na wstępie istotne jest jednak określenie pojęcia „cenzus wyborczy”, które w doktrynie prawa konstytucyjnego nie jest pojmowane jednolicie. Zdaniem Piotra Uziębło „cenzusem jest każde pozbawienie prawa wyborczego osoby, której brak jest pewnych właściwości, które uzasadniałyby możliwość korzystania przez nią z praw wyborczych, przede wszystkim w odniesieniu do czynnego prawa wyborczego, jak również prawa biernego”⁴.

Wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego pozwalają mieszkańcom, którym ustawodawca przyznał prawa wyborcze, decydować o danej gminie, powiecie, czy województwie⁵. Wyróżnić można powszechnie przyjęte standardy prawa wyborczego, do których zaliczamy cenzusy: obywatelstwa, zamieszkania i wieku.

II. Cenzus obywatelstwa

Obywatelstwo jest szczególnym węzłem prawnym łączącym jednostkę z państwem. P. Uziębło podkreśla, że kilkadziesiąt lat temu posiadanie obywatelstwa rzeczywiście oznaczało istnienie takiej więzi nie tylko w sensie prawnym, ale także w sensie faktycznym, zaś współcześnie ten drugi aspekt więzi

³ A. Johnsson, D. Maddock, *Alternatywne systemy wyborcze*, [w:] *Demokracja, parlament i systemy wyborcze*, red. M.A. Griffith-Traversy, Warszawa 2007, s. 66.

⁴ Zob. P. Uziębło, *Cenzusy wyborcze w XXI w. – potrzeba nowego podejścia*, [w:] *Wykłady im. Prof. Wacława Komoraniczkiego*. Wykład VI, Toruń 2014, s. 6.

⁵ M.P. Gapski, *Czynne i bierne prawo wyborcze do organów samorządu terytorialnego w Polsce (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Dziesięć lat reformy administracji publicznej w Polsce. Ogólnopolska konferencja naukowa, Łańcut, 12–14 czerwca 2008 r.*, red. J. Parchomiuk, B. Ulijasz, E. Kruk, Warszawa 2009, s. 188.

stopniowo traci na znaczeniu. Związane jest to z poszerzającym się gronem osób, posiadających podwójne obywatelstwo czy nawet obywatelstwo większej liczby państw⁶.

Każde państwo samo określa, kto jest jego obywatelem. W związku z tym tworzenie norm prawnych dotyczących nabywania i utraty obywatelstwa, jak również podejmowania decyzji administracyjnych przy wykonywaniu tych norm należy do kompetencji własnej państwa, chyba że przyjmuje ono w tym zakresie zobowiązania międzynarodowe⁷. Wymóg posiadania obywatelstwa danego państwa nie może być traktowany jako cenzus ograniczający zasadę powszechności. Prawa wyborcze należą do kategorii praw politycznych, gdyż dotyczą one udziału obywateli w sprawowaniu władzy publicznej. Państwo to suwerenna organizacja terytorialna będąca dobrem wspólnym obywateli, a więc z uprawnień wynikających z przynależności do państwa korzystać mogą jego obywatele. W szczególności dotyczy to praw politycznych będących wyrazem najbliższych związków obywatela z państwem. Słuszne jest zatem zarezerwowanie ich dla osób związanych z danym państwem w sposób trwały więzami obywatelstwa⁸. Konstytucje, jak i ustawy wyborcze państw współczesnych, uznają ten warunek za główną przesłankę posiadania praw wyborczych. Relacja prawna, która powstaje pomiędzy obywatelem a państwem, rodzi określone prawa i obowiązki, w szczególności na polu działalności politycznej (np. do cudzoziemców i bezpaństwowców nie odnosi się obowiązek obrony i wierności ojczyzny)⁹.

Obywatelstwo Rzeczypospolitej Polskiej nabywa się – zgodnie z art. 34 ust. 1 zd. pierwsze Konstytucji – w pierwszej kolejności przez urodzenie z rodziców będących obywatelami polskimi, tj. na zasadzie prawa krwi (*ius sanguinis*)¹⁰.

⁶ P. Uziębło, op.cit., s. 12–14.

⁷ W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2011, s. 243.

⁸ A. Kisielewicz, *Prawo wyborcze*, [w:] *Samorządowe Prawo wyborcze. Komentarz*, red. K. Czaplicki, Warszawa 2010, s. 30.

⁹ J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 55.

¹⁰ Alternatywnym sposobem nabycia obywatelstwa jest zasada prawa ziemi, w której o obywatelstwie jednostki decyduje miejsce jej urodzenia. Niezależnie od obywatelstwa rodziców dziecko nabywa obywatelstwo państwa, na którego terytorium się urodziło. Urodzenie się

Zgodnie z art. 4 ustawy 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim¹¹ do nabycia obywatelstwa Rzeczypospolitej Polskiej wystarczy, by przynajmniej jedno z rodziców posiadało obywatelstwo polskie, bez względu na miejsce urodzenia dziecka w Polsce czy za granicą. Pomocniczo ustawa pozwala na nabycie obywatelstwa Rzeczypospolitej Polskiej według zasady terytorialności (*ius soli*), tj. przez urodzenie lub znalezienie dziecka na terytorium Polski¹². Ponadto możliwe jest nabycie obywatelstwa przez przysposobienie pełne (adopcję)¹³, nadanie przez Prezydenta RP¹⁴ lub uznanie za obywatela polskiego¹⁵.

Nadanie obywatelstwa polskiego obojgu rodzicom obejmuje dzieci pozostające pod ich władzą rodzicielską. Nadanie obywatelstwa polskiego jednemu z rodziców, obejmuje małoletniego pozostającego pod jego władzą rodziciel-

na statku lub w samolocie traktuje się zazwyczaj tak samo, jak gdyby nastąpiło na terytorium państwa przynależności statku lub samolotu.

¹¹ T.j. Dz.U. 2012, poz. 161 ze zm.

¹² Stosowanie zasady *ius soli* dopuszczone jest pomocniczo, gdy dziecko urodziło się na terytorium RP, a jego rodzice są nieznani, nie posiadają żadnego obywatelstwa lub ich obywatelstwo jest nieokreślone oraz gdy zostało znalezione na terytorium RP, a jego rodzice są nieznani. Małoletni cudzoziemiec, przysposobiony przez osobę lub osoby posiadające obywatelstwo polskie, nabywa obywatelstwo polskie, jeżeli przysposobienie pełne nastąpiło przed ukończeniem przez niego 16 lat. Przyjmuje się wówczas, że małoletni cudzoziemiec nabył obywatelstwo polskie z dniem urodzenia.

¹³ Dziecko przysposobione przez osobę lub osoby posiadające obywatelstwo polskie, nabywa to obywatelstwo, jeżeli przysposobienie pełne nastąpiło przed ukończeniem przez niego 16 lat. W tym przypadku przyjmuje się, że małoletni cudzoziemiec nabył obywatelstwo polskie z dniem urodzenia. Dziecko takie nabywa obywatelstwo polskie z mocy prawa.

¹⁴ Na wniosek cudzoziemca Prezydent RP może nadać obywatelstwo polskie. Osoby zamieszkałe w Polsce (z wyłączeniem pobytu na podstawie wizy lub w ruchu bezwizowym) składają wnioski za pośrednictwem wojewody właściwego ze względu na swoje miejsce zamieszkania, a zamieszkałe za granicą za pośrednictwem właściwego konsula.

¹⁵ Przepisy ustawy z 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim powiększają w stosunku do ustawy z 1962 r. krąg cudzoziemców, którzy będą mogli zostać uznani za obywateli polskich w trybie administracyjnym. W drodze uznania, o obywatelstwo polskie będą mogli ubiegać się cudzoziemcy zamieszkujący w Polsce na podstawie określonych zezwoleń, którzy w toku długoletniego legalnego pobytu w Polsce zintegrowali się ze społeczeństwem polskim, znają język polski, mają zapewnione mieszkanie i źródła utrzymania, respektują polski porządek prawny oraz nie stanowią zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa, a w szczególności uchodzący, osoby bez obywatelstwa, dzieci oraz małżonkowie obywateli polskich oraz osoby polskiego pochodzenia. Postępowanie w sprawie o uznanie za obywatela polskiego będzie toczyło się w trybie określonym przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego.

ską, w przypadku gdy drugiemu z rodziców nie przysługuje władza rodzicielska lub drugie z rodziców złożyło oświadczenie o wyrażeniu zgody na nabycie przez małoletniego obywatelstwa polskiego. W przypadku ukończenia przez dziecko 16 roku życia, następuje to jedynie za jego zgodą.

Przepisy ustawy o obywatelstwie polskim z 2 kwietnia 2009 r. wprowadzają do polskiego porządku prawnego nową, nieznaną dotychczas polskiemu prawu, instytucję przywrócenia obywatelstwa polskiego¹⁶. Umożliwia ona, po spełnieniu warunków określonych w rzeczonej ustawie, nabycie obywatelstwa polskiego cudzoziemcom, którzy w przeszłości posiadali obywatelstwo polskie i utracili je przed 1 stycznia 1999 r. na podstawie przepisów wskazanych w ustawie, tj. na podstawie ustawy z 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego¹⁷, ustawy z 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim¹⁸ oraz ustawy z 1962 r. o obywatelstwie polskim¹⁹. Obywatelstwo polskie jest przywracane na mocy decyzji administracyjnej ministra właściwego do spraw wewnętrznych, wydanej na wniosek osoby zainteresowanej.

Przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r., czynne prawo wyborcze w wyborach do rad gmin przysługiwało nie tylko obywatelom polskim, ale również osobom, których obywatelstwo polskie nie zostało stwierdzone, a nie były one jednocześnie obywatelami innego państwa, jeżeli co najmniej dwa lata na stałe zamieszkiwali w Polsce. Po wejściu w życie ustawy zasadniczej z 1997 r. uchwalona została nowa ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich, w której nie było już mowy o czynnym prawie wyborczym dla innych osób niż obywatele polscy (art. 5)²⁰.

Przystąpienie Polski do UE oznaczało konieczność dostosowania przepisów regulujących wybory lokalne do unormowań prawa wspólnotowego. Na potrzeby ewentualnej nowelizacji art. 62 Konstytucji, tak aby stworzone zostały podstawy prawne realizacji praw wyborczych dla obywateli UE, zwracali uwagę również przedstawiciele nauki prawa. Można w tym miejscu zacyto-

¹⁶ 15 maja 2012 r. weszły w życie przepisy rozdziału 5 ustawy z 2009 r. o obywatelstwie polskim regulujące tryb postępowania w sprawach o przywrócenie obywatelstwa polskiego.

¹⁷ Dz.U. nr 7, poz. 44 ze zm.

¹⁸ Dz.U. nr 4, poz. 25 ze zm.

¹⁹ T.j. Dz.U. 2000, nr 28, poz. 353 ze zm.

²⁰ Zob. ustawa z 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (t.j. Dz.U. 2010, nr 176, poz. 1190).

wać np. Piotra Winczorka, który stwierdził, że „wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej i dopuszczeniem zamieszkałych na obszarze danej jednostki tego samorządu obywateli państw członkowskich Unii, art. 62 będzie musiał ulec odpowiedniej korekcie”²¹.

Zgodnie z zasadą niedyskryminacji, każdy obywatel UE 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. Stanowi to wręcz uznanie, że obywatele państw UE muszą mieć możliwość pełnego uczestnictwa w życiu politycznym państwa członkowskiego miejsca zamieszkania, w szczególności w odniesieniu do możliwości przystępowania do istniejących partii politycznych lub nawet tworzenia nowych²². Warto wspomnieć, że niewielka liczba obywateli państw Unii, którzy zamieszkują w państwie członkowskim innym niż ich własne, korzysta z przysługującego im prawa wyborczego w wyborach lokalnych²³. W Polsce ustawodawca, implementując zobowiązania wynikające z prawa wspólnotowego, stwierdził, że prawa wybieralności nie ma obywatel UE niebędący obywatelem polskim, pozbawiony prawa wybieralności w państwie członkowskim UE, którego jest obywatelem (art. 11 § 3 k.w.)²⁴. Obywatelom UE przysługuje czynne prawo wyborcze w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, jednak bierne prawo wyborcze ustawodawca uzależnia już od posiadania obywatelstwa polskiego (art. 11 § 1 pkt 6 k.w.).

Z art. 62 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że prawo wybierania ma każdy obywatel polski. Z dniem przystąpienia Polski do UE weszła w życie ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin,

²¹ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2000, s. 85.

²² Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące stosowania dyrektywy 94/80/WE w sprawie prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli UE mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, Bruksela, 9 lutego 2012.

²³ W 2018 r. ponad osiem milionów obywateli UE w wieku uprawniającym do głosowania miało miejsce zamieszkania w państwie członkowskim innym niż ich własne. Najwięcej przypadków odnotowano w Niemczech, Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i we Włoszech, a następnie we Francji, Hiszpanii i Belgii.

²⁴ M. Chmaj, *Wybory do rady gminy*, [w:] *Status prawny rady gminy*, red. M. Chmaj, Warszawa 2012, s. 33.

powiatów i sejmików województw oraz niektórych innych ustaw²⁵. Zgodnie z art. 20 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²⁶ każda osoba posiadająca obywatelstwo państwa członkowskiego jest obywatelem Unii. Obywatelstwo UE uzupełnia obywatelstwo narodowe (ma charakter dodatkowy), ale go nie zastępuje. Istotą obywatelstwa Unii jest możliwość przyznania praw w państwach UE na równi z obywatelami tych państw. Przyznanie za pomocą ustaw praw wyborczych do samorządu terytorialnego osobom nieposiadającym obywatelstwa polskiego budzi spore wątpliwości. Podzielam stanowisko większości konstytucjonalistów, że takie rozwiązanie nie jest sprzeczne z art. 62 ust. 1 Konstytucji²⁷, ale w literaturze występują też odmienne opinie²⁸. Wydaje się jednak, iż w celu zapewnienia postanowieniom konstytucyjnym przejrzystości, w kontekście występującej harmonizacji polskiego prawa z ustawodawstwem wspólnotowym, należy rozważyć rozszerzenie katalogu osób wyposażonych w czynne prawo wyborcze poprzez stosowną zmianę art. 62 w materii dotyczącej wyborów samorządowych.

Na gruncie art. 62 Konstytucji powyższy problem można postawić w formie następującego pytania: czy ustawa zasadnicza zamyka katalog osób posiadających czynne prawo wyborcze, m.in. w wyborach do organów samorządu terytorialnego, czy też treść dyspozycji normy z art. 62 ust. 1 Konstytucji dopuszcza przyznanie, w drodze ustawy, czynnego prawa wyborczego innym podmiotom (np. jeżeli potrzeba taka wynika ze zobowiązań międzynarodowych państwa polskiego).

Na oznaczenie adresatów praw, wolności i obowiązków sformułowanych w rozdziale II Konstytucji, ustrojodawca posłużył się niejednorodną terminologią. W przepisach Konstytucji wyraźnie rozróżnione zostały pojęcia „obywatela” i „obywatela polskiego”. Obywatelstwo, które oznacza szczególną więź prawną łączącą człowieka z danym państwem, uzyskało w ten sposób swoją kwalifikowaną postać, która pewną część praw i obowiązków (dotyczących przede wszystkim udziału we współdecydowaniu o biegu spraw publicznych)

²⁵ Dz.U. 2004, nr 102, poz. 1055 ze zm.

²⁶ Dz.U. 2004, nr 90, poz. 86 ze zm.

²⁷ Zob. *Opinia Rady Legislacyjnej o zgodności prawa wspólnotowego z Konstytucją RP*, „Przegląd Legislacyjny” 1999, nr 2, s. 15.

²⁸ Zob. M. Dąbrowski, *Obywatelstwo polskie a obywatelstwo Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 2, s. 72.

przyznaje wyłącznie obywatelom jednej, wskazanej z nazwy, narodowości. Pojęcie „obywatel polski” jest zdecydowanie węższe od terminu „obywatel”. Nie każdy „obywatel” jest „obywatelem polskim”, w znaczeniu, jakie terminom tym nadają przepisy Konstytucji. Podobne stanowisko w powyższej materii prezentuje Mariusz Jabłoński. Jego zdaniem: „prawa, których konstytucyjnie określonym adresatem jest obywatel, mogą być realizowane przez osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego. [...] z prawami zastrzeżonymi wyłącznie na rzecz obywateli Rzeczypospolitej Polskiej mamy do czynienia tylko wówczas, gdy w treści Konstytucji ustrojodawca bezpośrednio odwołuje się do pojęcia obywatela polskiego. Natomiast w sytuacji, w której posługuje się pojęciem obywatel – bez skonkretyzowania, że jest to obywatel polski – dochodzi do swoistej modyfikacji adresata. Z pojęciem obywatela ustawodawca utożsamia bowiem – również niejednolicie – cudzoziemców”²⁹. W mojej ocenie art. 62 Konstytucji ustanawia głównie prawo podmiotowe dla wszystkich obywateli polskich, którzy najpóźniej w dniu głosowania skończyli osiemnaście lat i którzy zarazem spełniają pozostałe warunki prawne do wybierania przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego (określone w art. 62 ust. 2). W tym kontekście art. 62 powinien stanowić wzorzec konstytucyjności przepisów niższego rzędu, koniecznych dla praktycznej realizacji prawa podmiotowego zapisanego w konstytucji. Wydaje się, iż posłużenie się przez ustrojodawcę pojęciem „obywatel polski” jasno i precyzyjnie oddaje zamiar ukształtowania zakresu podmiotowego art. 62 ust. 1.

Warto przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny, przy okazji orzekania o zgodności z Konstytucją warunków członkostwa Polski w UE³⁰, odpowiedział na wątpliwości konstytucyjne dotyczące dopuszczalności uczestniczenia przez obywateli UE nieposiadających obywatelstwa polskiego w wyborach lokalnych na terytorium Polski. Trybunał Konstytucyjny orzekł wówczas, że przywołany wyżej art. 19 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską nie jest niezgodny z art. 1 i art. 62 ust. 1 Konstytucji. Stwierdził, że przyznanie „czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach lokalnych obywatelom

²⁹ Zob. M. Jabłoński, *Zakres podmiotowy realizacji praw obywatelskich w Konstytucji RP z 2.4.1997 r.*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 150; M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, *Prawa człowieka i systemy ich ochrony. Zarys wykładu*, Warszawa 2010, s. 124–125.

³⁰ Wyrok TK z 11 maja 2005 r., K 18/04 (OTK-A 2005, nr 5, poz. 49).

UE nieposiadającym obywatelstwa polskiego, lecz mającym miejsce zamieszkania w Polsce nie zagraża Rzeczypospolitej jako dobru wspólnemu wszystkich obywateli polskich (art. 1 Konstytucji) i nie stwarza niebezpieczeństwa dla jej niepodległości. Wspólnota samorządowa uczestniczy bowiem w sprawowaniu władzy publicznej o charakterze lokalnym, a w obrębie samorządu terytorialnego nie mogą być podejmowane rozstrzygnięcia czy inicjatywy dotyczące całego państwa (art. 16 Konstytucji)”.

Rada Unii Europejskiej przyjęła dwie dyrektywy uściślające art. 19 TWE. Zgodnie z postanowieniami dyrektywy 93/109/WE z 6 grudnia 1993 r. ustanawiającej szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami³¹, obywatel UE, żeby mógł skorzystać z biernego i czynnego prawa wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego poza krajem pochodzenia, musi spełniać wymogi stawiane przez prawo tego państwa w stosunku do jego obywateli, a także wyrazić chęć udziału w wyborach przez złożenie stosownego oświadczenia. Powinno ono zawierać informacje o obywatelstwie wyborcy i obecnym miejscu zamieszkania. Wyborca winien oświadczyć także, iż zamierza korzystać z praw wyborczych jedynie na obszarze państwa członkowskiego miejsca zamieszka (art. 9). Dyrektywa dopuszcza m.in. możliwość zażądania przez państwo członkowskie okazania przez wyborcę ważnego dokumentu tożsamości czy wskazania okręgu wyborczego lub wspólnoty lokalnej państwa członkowskiego pochodzenia, w którym był dotychczas zarejestrowany.

Druga Dyrektywa 94/80WE Rady Unii Europejskiej dotycząca korzystania z prawa głosu oraz kandydowania w wyborach lokalnych obywateli UE rezydujących w państwach członkowskich, którego nie są obywatelami (zmieniona dyrektywą 96/30/WE Rady UE³²) stwierdza, że obywatel UE ma czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach lokalnych na obszarze państwa członkowskiego miejsca zamieszkania, gdy spełnia ogólne wymogi określone dla obywateli tego państwa, a także wyrazi chęć uczestniczenia w wyborze. Gdy obywatel UE chce kandydować w wyborach lokalnych, poza spełnieniem wy-

³¹ Dz.U. L329 z 30 grudnia 1993 r.

³² Dz.U. L122/14 z 22 maja 1996 r.

mogów formalnych, może być również poproszony o oświadczenie lub przedstawienie zaświadczenia wydanego przez właściwy organ państwa pochodzenia, iż nie został pozbawiony biernego prawa wyborczego w tym kraju oraz zawierające wskazanie ostatniego miejsca zamieszkania w państwie pochodzenia. Dyrektywa zezwala również państwom członkowskim na zastrzeżenie wyłącznie dla swoich obywateli prawa wyboru na stanowiska kierownika organu wykonawczego (art. 5 ust. 3). W mojej ocenie można to uznać za ograniczenie biernego prawa wyborczego obywateli UE niemających obywatelstwa państwa, w którym zamieszkują. Zaznaczyć jednak należy, iż ograniczenie to dotyczy jedynie członków organów wykonawczych szczebla lokalnego. W Traktacie nie są wskazane bezpośrednio struktury samorządowe, do których odnoszą się prawa wyborcze obywateli Unii Europejskiej. W dyrektywie 94/80/WE przyjęto, że dotyczy to wyborów powszechnych na poziomie podstawowej jednostki samorządu terytorialnego oraz jednostek podległych, zarówno do rad lokalnych, jak i lokalnych władz wykonawczych.

Niektóre państwa europejskie zrezygnowały z wymogu posiadania obywatelstwa jako wymogu udziału w wyborach lokalnych, biorąc pod uwagę przede wszystkim zamieszkiwanie na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego (np. Dania)³³. P. Uziębło uważa takie działania za racjonalne, szczególnie że „na poziomie samorządowym nie można mówić o wykonywaniu władzy suwerennej, a jedynie o realizacji zadań z zakresu administracji publicznej, które dotyczą funkcjonowania społeczności lokalnych czy regionalnych”³⁴. Popieram powyższą tezę, gdyż moim zdaniem, o sprawach jednostek samorządu terytorialnego powinni decydować wszyscy, którzy do niej należą, w niej mieszkają i są zdolni do podjęcia decyzji, a nie tylko osoby, które mają pewną, formalną więź, kształtowaną przez obywatelstwo³⁵. Krzysztof Skotnicki podkreśla, że na skutek migracji, może się zdarzyć, że osoby bez obywatelstwa państwa zamieszkania staną się więk-

³³ Zob. L. Togeby, *Migrants at The Polls: An Analysis of Immigrant and Refugee Participation in Danish Local Elections*, „Journal of Ethic and Migration Studies” 1999, vol. 25, No. 4, s. 665.

³⁴ P. Uziębło, op.cit., s. 10.

³⁵ Zob. M. Rulka, *Prawa wyborcze nieobywateli w wyborach lokalnych*, [w:] *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Matys-Sulińska, Warszawa 2010, s. 126–127; A. Bodnar, A. Płoszka, *Rozszerzenie czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach samorządowych na osoby nieposiadające obywatelstwa Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 9, s. 74.

szością na danym terenie, w związku z czym pozbawienie ich możliwości decydowania o funkcjonowaniu takiej wspólnoty mogłoby być uznane za element ich politycznego wykluczenia³⁶. P. Uziębło proponuje zmienić treść cenzusu obywatelstwa. W związku z istnieniem zasady wyłączności obywatelstwa, która zakłada, że posiadanie dwóch lub więcej obywatelstw nie wpływa na to, że jest traktowany wyłącznie jako obywatel tego państwa, należy wprowadzić deklarację, w której osoba wskazywałaby państwo, w którym zamierza korzystać z praw politycznych. Wspomniany autor zwraca uwagę na trudności z ewentualnym wprowadzeniem deklaracji, gdyż działanie takie wymagałoby przyjęcia oświadczeń w formie umów bilateralnych albo konwencji międzynarodowych. W związku z powyższym proponuje rozwiązania, które mogą być wprowadzone na poziomie krajowym, podając przykład wprowadzonej regulacji w Wielkiej Brytanii powodującej zawieszenie praw wyborczych osób, które mając obywatelstwo tego państwa od pewnego czasu zamieszkują poza jego granicami. Dopiero powrót do ojczyzny na stałe skutkuje możliwością ponownego korzystania z praw wyborczych. Zastosowanie takiego instrumentu prawnego wyklucza możliwość decydowania o sprawach kraju przez osoby, które w nim nie zamieszkują³⁷.

III. Cenzus zamieszkiwania

W przeszłości wymóg zamieszkiwania był często wykorzystywany jako cenzus uniemożliwiający głosowanie³⁸. Przyczyny ustanawiania domicylu

³⁶ Zob. K. Skotnicki, *Prawa i wolności osób nie posiadających obywatelstwa polskiego*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997, s. 161.

³⁷ P. Uziębło, op.cit., s. 12–13.

³⁸ Na przykład negatywnie oceniana jest francuska ustawa z 31 maja 1850 r., która przedłużyła czas stałego zamieszkiwania w komunie bądź kantonie z sześciu miesięcy do trzech lat (nie dotyczyło to funkcjonariuszy, duchownych i członków Zgromadzenia). Było to celowe działania mające pozbawić prawa głosowania licznych robotników sezonowych czy osób prowadzących koczowniczy tryb życia, uważanych za szczególnie podatnych na idee rewolucyjne. Szacuje się, że w ten sposób uprawnienia wyborcze utraciło około 3 mln osób. Zob. K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 112.

uzasadnione są koniecznością istnienia więzi wyborcy (kandydata) z terytorium i jego mieszkańcami. Najsilniej kształtuje się on poprzez zamieszkiwanie, z którym związane jest uczestnictwo w życiu wspólnoty. W ten sposób poznaje się wszelkie problemy społeczne, polityczne, czy gospodarcze. Współmieszkańcy mają lepszą możliwość poznania osoby ubiegającej się o mandat. Argumentacja taka była przedstawiana już w XIX w., gdy krytykowano hasła powszechności praw wyborczych. Współcześnie ustanowienie cenzusu zamieszkiwania nie jest traktowane jako naruszenie zasady powszechności prawa wyborczego³⁹.

Krzysztof Skotnicki wskazuje, że zagadnienie domicylu zawiera cztery podstawowe problemy: zasadności wprowadzenia, miejsca zamieszkiwania, jego istoty i sposobu udokumentowania oraz minimalnego czasu zamieszkiwania. Każdy z tych problemów w przypadku różnych wyborów (parlamentarne, prezydenckie, lokalne) i referendum (ogólnokrajowe, lokalne) mogą w różnych państwach rodzić odmienne dylematy⁴⁰.

Cenzus zamieszkiwania jest tym, który wspiera i uzupełnia cenzus obywatelstwa w kontekście wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. O miejscu zamieszkania decydują dwa czynniki: zewnętrzny (faktyczne przebywanie, *corpus*) i wewnętrzny (zamiar stałego pobytu, *animus manendi*), występujące i trwające łącznie⁴¹. Słusznie jednak zauważa Jan Boć, że: „Mieszkańcem powiatu nie jest wyłącznie osoba, która przebywa na terenie powiatu z zamiarem stałego przebywania [...], ale każdy po urodzeniu człowiek”. W przypadku osoby niepełnoletniej nie występuje zamiar stałego pobytu, w związku z czym ta okoliczność nie wyłącza posiadania statusu mieszkańca przez tę osobę⁴². K. Skotnicki zwraca uwagę na problem osób, które wyjeżdżają z domu w związku z nauką czy pracą – np. studenci przyjeżdżający na naukę do ośrodków akademickich. Wówczas pojawia się problem, czy należy ich uznawać za zamieszkałych w miejscu pobierania nauki, czy w miejscu, z którego przybyli i gdzie najczęściej znajdują się ich domy rodzinne. Dylemat ten w Wielkiej Brytanii rozpatrywał Sąd Apelacyj-

³⁹ Ibidem, s. 113.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ M. Pazdan, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Komentarz do artykułów 1–449*¹¹, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2008, s. 169.

⁴² Zob. J. Boć, *Powiat: z teorii, kompetencje, komentarz*, Wrocław 2001, s. 343.

ny (sprawa Fox v. Strick)⁴³, który stwierdził, że studenci spędzają na uczelni mniej niż 26 tygodni w roku. Uznano jednak, że to czas wystarczająco długi, żeby mogli być zapisani w spisach wyborców w miastach uniwersyteckich. W Polsce istnieje instytucja zaświadczeń do głosowania, w związku z czym osoby takie mają możliwość wystąpienia do gminy, w której rejestrze wyborców są zapisani, do otrzymania zaświadczenia, które umożliwi głosowanie poza miejscem zamieszkania. Nie dotyczy to wyborów samorządowych.

Obowiązujące w Polsce przepisy nie określają żadnego terminu, który jest potrzebny do uzyskania statusu mieszkańca. Wspólnotę samorządową tworzą z mocy prawa wszyscy mieszkańcy gminy, bez względu na okres zamieszkania na jej terenie. Pogląd taki zaprezentował Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z 20 lutego 2006 r. stwierdził niezgodność z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 62 i art. 169 ust. 2 zdanie pierwsze w zw. z art. 16 ust. 1 Konstytucji RP przepisów pozbawiających czynnego i biernego prawa wyborczego do rady gminy i na stanowisko wójta (burmistrza, prezydenta miasta) obywateli polskich wpisanych do stałego rejestru wyborców prowadzonego przez gminę w okresie krótszym niż dwanaście miesięcy przed dniem wyborów⁴⁴. Zamieszkiwanie na obszarze gminy, powiatu i województwa stanowi podstawową przesłankę warunkującą udział danej osoby w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. W doktrynie podkreśla się, że dotyczy to także wyborów do organów jednostek pomocniczych⁴⁵. Warunek stałego zamieszkiwania oddaje charakter wyborów samorządowych, które powinny być „domeną” wyłącznie mieszkańców określonego terytorium, tworzących daną wspólnotę lokalną, czy regionalną⁴⁶.

Zgodnie z art. 28 Kodeksu cywilnego (dalej: k.c.) można mieć tylko jedno miejsce zamieszkania⁴⁷. Problem pojawia się, gdy dana osoba mieszka w gminie A, zameldowana jest w gminie B, a pracuje w gminach A i C. W mojej ocenie powinna to być miejscowość, w której większym stopniu niż innych

⁴³ https://e-justice.europa.eu/content_member_state_case_law-13-ew-restore-pl.do?member=1 (10.10.2019).

⁴⁴ K 9/05, OTK-A ZU 2006, nr 2, poz. 17.

⁴⁵ Por. K. Wlaźlak, *Wybrane aspekty wyborów samorządowych w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 3, s. 76.

⁴⁶ M.P. Gapski, op.cit., s. 199.

⁴⁷ Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2014, poz. 121 ze zm.).

koncentruje się aktywność życiowa danej osoby. Miejsce zamieszkania nie musi być takie same, jak miejsce zameldowania osoby fizycznej, w związku z czym zameldowanie nie wyznacza przynależności do wspólnoty samorządowej. Brak zameldowania nie pozbawia osoby stale zamieszkującej w gminie statusu członka wspólnoty samorządowej. Wspólnotę tworzą osoby zamieszkałe w gminie, bez względu na to, czy dopełniły obowiązku meldunkowego. Fakt posiadania przez osobę fizyczną lokalu mieszkalnego na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego nie ma znaczenia dla ustalenia, czy osoba ta jest mieszkańcem danej gminy, powiatu, czy województwa⁴⁸.

Warto wspomnieć o sytuacji, w której radny w złożonym oświadczeniu majątkowym podał jako miejsce zamieszkania miejscowość leżącą poza gminą. Ponadto dołączył do oświadczenia dokumenty w postaci deklaracji rocznej podatkowej PIT składanej wspólnie z małżonką, w której jako podatnik wskazał, że jego miejscem zamieszkania jest miejscowość spoza obszaru gminy. Radny wyjaśnił, że mieszka w gminie ze względu na to że zajmuje się chorymi członkami rodziny i stwierdził, że ma zamiar zamieszkania w tej miejscowości. Mimo to rada stwierdziła, że wyjaśnienia radnego pozostają w sprzeczności z wyżej wymienionymi dokumentami i jeszcze przed upływem 24 godzin podjęła uchwałę w sprawie wygaśnięcia mandatu radnego z powodu utraty prawa wybieralności. Rada stanęła na stanowisku, że sam zamiar stałego pobytu w określonym miejscu nie jest wystarczający do uznania, że osoba w danym miejscu rzeczywiście przebywa i stanowi jej centrum życiowe. Sprawa trafiła do sądu administracyjnego, który uznał, że organ nie poczynił należytych ustaleń dotyczących miejsca zamieszkania skarżącego. Organ miał obowiązek przeprowadzić z urzędu dokładną kontrolę mającą na celu ustalenie, czy doszło zmiany przez skarżącego stałego miejsca zamieszkania, a zatem utraty prawa wybieralności. Nie zostało wyjaśnione, czy w dacie podejmowania uchwały radny zmienił miejsce zamieszkania, czy też złożył nieprawdziwe oświadczenie nadal zamieszkując na terenie innej gminy. Uchwała w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego powinna wskazywać okoliczności, które rada uznała za udowodnione oraz dowody, na których się oparła oraz przyczyny odmowy przypisania mocy dowodowej

⁴⁸ Zob. szerzej: A. Wierzbica, *Referendum i wybory oraz zarządzenia i uchwały jednostek samorządu terytorialnego. Władcze, administracyjnoprawne formy wyrażania woli przez jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014, s. 47–48.

oświadczeniom czy dokumentom, które zostały pominięte przy dokonywaniu ustaleń. Uzasadnienie uchwały powinno być na tyle szczegółowe i przekonujące, aby możliwa była ocena motywacji towarzyszącej radzie przy podejmowaniu uchwały⁴⁹.

Należy stwierdzić, że posiadanie statusu mieszkańca danej jednostki samorządu terytorialnego jest faktem „bardziej doniosłym niż legitymowanie się obywatelstwem polskim”. Cenzus obywatelstwa nie rozstrzyga o zdolności do udziału w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, zaś brak przymiotu „mieszkańca” możliwość tę wyklucza⁵⁰.

IV. Cenzus wieku

Prawo wybierania do organów jednostek samorządowych jest także uzależnione od ukończenia, najpóźniej w dniu głosowania, osiemnastego roku życia. Treść art. 62 ust. 1 Konstytucji RP przyznaje prawo głosowania w wyborach do organów samorządowych obywatelom polskim, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania ukończyli osiemnaście lat, zaś art. 10 § 1 pkt 3 k. w. rozszerza grupę podmiotów posiadającą czynne prawo wyborcze o obywateli UE niebędących obywatelami polskimi, którzy najpóźniej w dniu głosowania także ukończyli osiemnaście lat.

Wiek jest istotnym elementem decydującym o zakresie praw i obowiązków obywatela, w sferze prywatnoprawnej, jak i publicznoprawnej. Zgodnie z polskim prawem cywilnym ukończenie osiemnastu lat życia oznacza uzyskanie pełnoletności, która równoznaczna jest z pełną zdolnością do czynności prawnych dokonywanych w stosunkach cywilnoprawnych (art. 10 i 11 k.c.). Prawa wybieralności nie powiązano z uzyskaniem pełnoletności, lecz z osiągnięciem osiemnastego roku życia. W związku z tym osoba uzyskująca pełnoletność przed ukończeniem osiemnastu lat przez zawarcie związku małżeńskiego (art. 10 § 2 k.c.) nie ma czynnego prawa wyborczego.

Zastosowanie granicy wieku w wyborach ma wykluczyć dzieci i młodzież z grona obywateli realizujących pełnię praw wyborczych. Ograniczenie to należy traktować jako rzecz naturalną. Nabycie czynnego prawa wyborczego

⁴⁹ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 21 sierpnia 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 577/19.

⁵⁰ Ibidem, s. 48.

jest zsynchronizowane z uzyskaniem pełnoletniości wynikającej z przepisów prawa cywilnego⁵¹.

Koncepcja praw obywatelskich jako granicy naturalnej głosi, że prawo wyborcze istnieje od chwili urodzenia, ale dopiero po ukończeniu 18 lat może być realizowane⁵². Uzależnienie czynnego prawa wyborczego od osiągnięcia pełnoletniości współzależne jest z potrzebą nabycia minimum doświadczenia życiowego, które jest związane z osiągnięciem określonego wieku. Konstytucja z 1997 r. nie uzależnia nabycia czynnego prawa wyborczego od osiągnięcia przez młodego obywatela określonego stopnia dojrzałości psychicznej. W sensie prawnym nie jest to możliwe do zrealizowania. Przedmiotem dyskusji może być jedynie określenie granicy wieku. W większości krajów na świecie ustalono wiek wyborczy na poziomie osiemnastu lat.

Współcześnie zdarza się jednak, że szesnastoletni obywatele otrzymują prawo głosu w wyborach samorządowych. Często ma to miejsce w przypadku państw federalnych takich jak Niemcy, gdzie konstytucja nie określa zasad nabywania czynnego prawa wyborczego w wyborach lokalnych, kompetencję tę pozostawiając organom krajów związkowych. System prawa wyborczego w Niemczech umożliwił więc parlamentom krajowym pięciu landów na obniżenie wieku wyborczego do lat szesnastu. Podobna granica wieku obowiązuje od 2007 r. w wyborach samorządowych i kantonalnych w szwajcarskim kantonie Glarus⁵³. Austria to pierwszy kraj należący do Unii Europejskiej, który zdecydował się na przyznanie czynnego prawa wyborczego szesnastolatkom we wszystkich wyborach (prezydenckich, do parlamentu ogólnokrajowego oraz parlamentów poszczególnych landów, a także w wyborach do samorządów lokalnych). Po raz pierwszy szesnasto- i siedemnastolatki w Austrii mieli możliwość głosowania w wyborach parlamentarnych przeprowadzonych w 2008 r. W 2015 r. parlament w Estonii przyjął poprawkę do konstytucji obniżającą wiek uprawnionych do głosowania w wyborach lokalnych do 16 lat. Głównym założeniem zmian w zakresie wieku wyborczego w wyborach lokalnych było zniwelowanie dysproporcji, która powstała w wyniku starzenia się społeczeństwa. Zdaniem inicjatorów zmian oraz popierających projekt posłów Riigikogu względu na zmiany demograficzne o sprawach doty-

⁵¹ K. Prokop, *Prawa wyborcze młodzieży*, „Studia Wyborcze” 2010, t. IX, s. 100.

⁵² Zob. K. Skotnicki, *Zasada...*, s. 99.

⁵³ Zob. K. Prokop, *op.cit.*, s. 102.

czących młodych w coraz większym stopniu decydują osoby starsze. Według nich przyznanie prawa głosowania 16- i 17-latkom ma doprowadzić do większej aktywności politycznej i społecznej ludzi młodych. Nowo uchwalone zasady weszły w życie podczas wyborów samorządowych, które odbyły się 15 października 2017 r.⁵⁴. Wzięło w nich udział 53,3% uprawnionych do głosowania. Był to wynik znacznie niższy niż w poprzednich wyborach (w 2013 r. 57,6%, w 2009 r. 60,4%)⁵⁵. Obywatele posiadający szesnaście i siedemnaście lat są uprawnieni do głosowania w wyborach także w Słowenii, Chorwacji oraz Bośni i Hercegowinie, ale tylko wówczas, kiedy podejmują pracę zarobkową. W Norwegii dozwolone jest głosowanie od lat osiemnastu, choć inaczej niż w Polsce bierze się tam pod uwagę jedynie rok urodzenia, nie zaś dokładną datę (można zatem głosować w wyborach odbywających się w roku, w którym dopiero osiągnie się wymagane osiemnaście lat)⁵⁶. Poza Europą szesnasto- i siedemnastolatkowie mają prawo głosować w wyborach powszechnych m. in. w Brazylii, Ekwadorze i Nikaragui⁵⁷. Z obniżaniem wieku wyborczego często mamy do czynienia w reżimach niedemokratycznych. Osoby poniżej osiemnastego roku życia mogą głosować w Koreańskiej Republice Ludowo-Demokratycznej oraz na Kubie. W Iranie prawo oddania głosu w wyborach przysługiwało nawet piętnastolatkom. Dopiero decyzją prezydenta Ahmadi-naeja podniesiono w 2007 r. granicę wieku do osiemnastu lat⁵⁸.

Sam pomysł wprowadzenia głosowania małoletnich jest szeroko dyskutowany w całej Europie. Komisja Konstytucyjna w Irlandii w 2010 r. rekomendowała obniżenie wieku uprawnionych do głosowania w wyborach z osiemnastu do siedemnastu lat⁵⁹. W 2013 r. irlandzki rząd premiera Endy Kenny zapowiedział, że rozpisze referendum w sprawie obniżenia wieku uprawniającego do udziału w wyborach obywateli, którzy ukończyli szesnasty rok ży-

⁵⁴ Zob. szerzej <http://www.przegladbaltycki.pl/1213,estonia-w-wyborach-lokalnych-zaglosuja-16-latkowie.html> (18.10.2019).

⁵⁵ <http://przegladbaltycki.pl/6057,centrysci-wygrali-wybory-lokalne-estonii.html> (18.10.2019).

⁵⁶ K. Prokop, op.cit., s. 108–109.

⁵⁷ Zob. więcej: M. Waszak, J. Zbieranek, *Propozycja obniżenia wieku wyborczego do lat 16. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2010.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ <http://www.irishtimes.com/newspaper/breaking/2010/0722/breaking40.html> (18.10.2019).

cia⁶⁰, akceptując zalecenie Konwencji Konstytucyjnej⁶¹. Dnia 22 maja 2015 r. odbyło się w Irlandii referendum, które dotyczyło dwóch zmian w irlandzkiej konstytucji (wprowadzenie małżeństw osób tej samej płci oraz obniżenie wieku uprawniającego do kandydowania w wyborach prezydenckich). Wbrew wcześniejszym deklaracjom rząd nie uwzględnił pytania dotyczącego obniżenia wieku czynnego prawa wyborczego. Państwa opierające się obniżaniu wieku wyborczego (np. Włochy, gdzie czynne prawo wyborcze w wyborach do Senatu nadal przyznawane jest od dwudziestego piątego roku życia) w przyszłości mogą znaleźć się w mniejszości. Ponadto wydaje się, że nawet redukcja wieku wyborczego do lat szesnastu nie usatysfakcjonuje w pełni zwolenników przyznawania praw wyborczych niepełnoletnim. W Niemczech dyskutowane są postulaty, żeby całkowicie zrezygnować z cenzusu wieku, czego konsekwencją byłoby przyznanie prawa głosu dzieciom⁶².

Zdaniem zwolenników przyznawania praw wyborczych niepełnoletnim szesnastu lat to wiek, w którym młodzi ludzie zaczynają wykazywać się dojrzałością. Zwolennicy obniżenia granicy wieku uprawniającego do głosowania wskazują, że w takich kwestiach jak odpowiedzialność karna, praca zarobkowa czy nawet małżeństwo prawo traktuje szesnastolatków poważniej w porównaniu z bardziej rygorystycznymi pod tym względem przepisami wyborczymi. Fakt, że zarabiający i płacący podatki szesnastolatek pozbawiony jest prawa głosu, uważa się często za krzywdzącą młodych ludzi niekonsekwencję systemów prawnych na świecie. Zrównanie ich praw i obowiązków mogłoby nastąpić w takim wypadku tylko przez przyznanie tym osobom praw wyborczych. Zgodnie z argumentacją stosowaną przez obrońców pomysłu głosowania szesnastolatków, z pewnych względów to nawet lepszy okres na wkroczenie w dorosłe życie polityczne niż wiek osiemnastu lat. Młodych ludzi, osiągających pełnoletniość, bardziej absorbują bowiem sprawy związane z poszukiwaniem pracy i rozpoczynaniem studiów, co wiąże się również z częstym przebywaniem poza miejscem zameldowania. Ponadto prognozy demograficzne dla młodszych pokoleń nie przedstawiają się korzystnie, biorąc pod uwagę rozmiar obciążeń finansowych państwa, przede

⁶⁰ <http://prawo.money.pl/aktualnosci/wiadomosci/arttykul/obnizenie;wieku;wyborczego;w;irlanii,168,0,1343912.html> (09.09.2019).

⁶¹ Obniżenie wieku uprawniającego do głosowania przyjęła większością 52% głosów.

⁶² P. Jendroszczyk, *14 milionów nowych głosów*, „Rzeczpospolita” z 11 lipca 2008 r.

wszystkim emerytalnych, które spadną na osoby wkraczające dopiero na rynek pracy. W rezultacie może warto zastanowić się, czy system wyborczy powinien uwzględniać niekorzystne trendy demograficzne⁶³ i umożliwić głosowanie większej liczbie młodych wyborców.

Wśród przeciwników pojawiają się zarzuty, że dopuszczenie do głosowania szesnastolatków związane jest z pozyskaniem głosów grupy ludzi wyjątkowo mało odpornych na manipulacje i zabiegi specjalistów od marketingu politycznego. Trudno zaprzeczyć, że niepełnoletni wyborcy pozostają jeszcze pod silnym wpływem rodziców, co nieuchronnie determinuje ich wybory polityczne. Wskazuje się, że postulat obniżania wieku do lat szesnastu na cechowany jest ideologicznie, a jego realizacja oznacza wzrost poparcia dla najbardziej radykalnych środowisk politycznych⁶⁴. Najczęściej kwestię obniżania wieku wyborczego podnoszą liberałowie, socjaliści i socjaldemokraci oraz ekolodzy. Wybory do parlamentu austriackiego w 2017 r. pokazały, że znaczna część wyborców z przedziału wiekowego szesnastu-osiemnastu lat głosowała na Wolnościową Partię Austrii – ugrupowanie skrajnej prawicy⁶⁵.

Piotr Uziębło odnosząc się do kwestii demograficznej wspomina o górnym censusie wieku. W praktyce ustrojowej występuje on bardzo rzadko i dotyczy wyłącznie biernego prawa wyborczego (np. Irak czy Benin). Trudno znaleźć racjonalną argumentację do pozbawienia praw wyborczych osób w podeszłym wieku. W przypadku biernego prawa wyborczego to wyborcy decydują, czy dana osoba zasługuje według nich na uzyskanie pełnomocnictwa do sprawowania mandatu. Sprawowanie mandatu samorządowego czy parlamentarnego w bardzo podeszłym wieku należy do rzadkości⁶⁶.

Przy omawianiu koncepcji związanych z cenzusem wieku należy wspomnieć o postulatcie zniesienia cenzusu wieku. Związany jest on z pomysłem ustanowienia tak zwanego rodzicielskiego prawa wyborczego, oznaczającego, że prawa wyborcze dzieci – do czasu osiągnięcia przez nie określonego wieku – będą wykonywane przez ich rodziców. Propozycje wprowadzenia rodzi-

⁶³ W 2030 r. ludność Polski może osiągnąć liczbę 35 993 tysięcy osób (Raport Głównego Urzędu Statystycznego, Prognoza ludności do 2030 r.).

⁶⁴ K. Prokop, *op.cit.*, s. 103.

⁶⁵ <http://www.parties-and-elections.eu/austria.html> (18.10.2019).

⁶⁶ Przykładem może być senator Strom Thurmond w Senacie Stanów Zjednoczonych zasiadał do 101 roku życia (P. Uziębło, *op.cit.*, s. 22).

cielskiego prawa wyborczego pojawiły się w ostatnich latach w licznych krajach Europy Zachodniej i Środkowej, w tym w Polsce⁶⁷. Powyższa koncepcja wywołuje liczne kontrowersje, m.in. charakter tzw. dodatkowych głosów rodziców w kontekście zasady równości, sprzeczność z zasadą tajności głosowania, kwestia związana z tym, który z rodziców ma wykonywać prawa wyborcze swoich dzieci (zasada równości; jednakowe prawa kobiet i mężczyzn), problemy pojawiające się w przypadku dzieci nieposiadających rodziców, czy też takich, których rodzice są pozbawieni praw rodzicielskich. Powyższe argumenty przekonują mnie do negatywnej oceny tej koncepcji, pomimo argumentacji przez zwolenników tego pomysłu, że jej realizacja może służyć zwiększaniu przyrostu naturalnego⁶⁸.

Warto wspomnieć, że w badaniu przeprowadzonym w marcu 2014 r. zapytano Polaków o ich zdanie na temat propozycji obniżenia wieku wyborczego do 16 lat. Większość badanych (84%) była przeciwna tej zmianie. Warty podkreślenia jest fakt, że zdecydowanie przeciwnych jest aż 60% badanych. Zwolennikami głosowania 16-latków była niespełna 12% badanych. Warto zwrócić uwagę, że negatywnie propozycję obniżenia wieku do 16 lat oceniali najmłodsi badani, którzy jeszcze niedawno sami byli w tym wieku. Przeciwno takiej propozycji było 82% ankietowanych w wieku 18–24 lata, popierało ją natomiast 15% z nich⁶⁹.

V. Podsumowanie

Reasumując, nie może być wątpliwości, że XXI w. przyniósł istotne wyzwania dla kwestii sposobu określenia osób, które mogą korzystać z praw wy-

⁶⁷ Propozycja zmodyfikowanego rodzicielskiego prawa wyborczego została zaproponowana przez ugrupowanie Polska Razem (obecnie partia Porozumienie). Opiera się na założeniu, że głos dzielony byłby procentowo i jego częścią dysponowałiby rodzice, a drugą częścią dzieci. Udział tych ostatnich rósłby wraz z wiekiem. W mojej ocenie, pomijając kwestię zasadności proponowanych zmian, z praktycznego punktu widzenia do czasu wprowadzenia głosowania elektronicznego jest ona nierealna. Zob. szerzej: <http://gowin.pl/2013/12/dlaczego-proponujemy-system-glosowania-rodzinnego> (20.10.2019).

⁶⁸ P. Uziębło, op.cit., s. 22–23.

⁶⁹ B. Roguska, J. Zbieranek, *Centrum Badania Opinii Społecznej*, Komunikat z badań CBOS, Polacy o proponowanych zmianach w prawie wyborczym 2014, nr 65.

borczych. Procesy migracyjne, a także nowe technologie wpłynęły na sposób kształtowania się struktury społeczeństw. W związku z tym prawo musi być dostosowane do zmieniającej się rzeczywistości. Konserwatyzm w kwestii cenzusów wyborczych może z jednej strony prowadzić do nieuzasadnionego przyznania praw wyborczych osobom, których więzi z jednostką samorządu terytorialnego, w którym chcą je realizować są niezwykle słabe, zaś z drugiej może on wykluczać prawa innych osób, które chciałyby aktywnie uczestniczyć w życiu społecznym danego samorządu. Koniecznym jest takie ukształtowanie cenzusów, tak aby nie powodować konfliktów wartości, na których oparte są społeczeństwa demokratyczne (na przykład prawa jednostki)⁷⁰. Świat w dalszym ciągu podlega ciągłym procesom zmian, w związku z tym niektóre kwestie poruszane w tym artykule na przykład na skutek migracji czy demografii, za kolejnych kilka-kilkanaście lat mogą być nieaktualne i będą wymagały ponownej analizy.

Literatura

- Boć J., *Powiat: z teorii, kompetencje, Komentarz*, Wrocław 2001.
- Bodnar A., Płoszka A., *Rozszerzenie czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach samorządowych na osoby nieposiadające obywatelstwa Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 9.
- Buczkowski J., *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998.
- Chmaj M., *Wybory do rady gminy*, [w:] *Status prawny rady gminy*, red. M. Chmaj, Warszawa 2012.
- Dąbrowski M., *Obywatelstwo polskie a obywatelstwo Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 2.
- Esmein A., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1921.
- Gapski M.P., *Czynne i biernie prawo wyborcze do organów samorządu terytorialnego w Polsce (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Dziesięć lat reformy administracji publicznej w Polsce. Ogólnopolska konferencja naukowa, Łańcut, 12–14 czerwca 2008 r.*, red. J. Parchomiuk, B. Uljasz, E. Kruk, Warszawa 2009.
- Góralczyk W., Sawicki S., *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2011.
- Jabłoński M., Jarosz-Żukowska S., *Prawa człowieka i systemy ich ochrony. Zarys wykładu*, Warszawa 2010.

⁷⁰ Zob. P. Uziębło, op.cit., s. 35.

- Jabłoński M., *Zakres podmiotowy realizacji praw obywatelskich w Konstytucji RP z 2.4.1997 r.*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002.
- Jendroszczyk P., *14 milionów nowych głosów*, „Rzeczpospolita”, 11 lipca 2008.
- Johnsson A., Maddock D., *Alternatywne systemy wyborcze*, [w:] *Demokracja, parlament i systemy wyborcze*, red. M.A. Griffith-Traversy, Warszawa 2007.
- Kisielewicz A., *Prawo wyborcze*, [w:] *Samorządowe Prawo wyborcze. Komentarz*, red. K. Czaplicki, Warszawa 2010.
- Pazdan M., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Komentarz do artykułów 1–44911*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2008.
- Prokop K., *Prawa wyborcze młodzieży*, „Studia Wyborcze” 2010, nr 9.
- Roguska B., Zbieranek J., *Centrum Badania Opinii Społecznej*, Komunikat z badań CBOS, Polacy o proponowanych zmianach w prawie wyborczym 2014, nr 65.
- Rulka M., *Prawna wyborcze nieobywateli w wyborach lokalnych*, [w:] *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Matys-Sulińska, Warszawa 2010.
- Skotnicki K., *Prawa i wolności osób nie posiadających obywatelstwa polskiego*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997.
- Skotnicki K., *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000.
- Togebly L., *Migrants at The Polls: An Analysis of Immigrant and Refugee Participation in Danish Local Elections*, „Journal of Ethic and Migration Studies” 1999, vol. 25, No. 4.
- Uziębło P., *Cenzusy wyborcze XXI w. – potrzeba nowego podejścia*, Wykłady im. Prof. Wacława Komoranickiego. Wykład VI, Toruń 2014.
- Waszak M., Zbieranek J., *Propozycja obniżenia wieku wyborczego do lat 16. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2010.
- Wierzbica A., *Referendum i wybory oraz zarządzenia i uchwały jednostek samorządu terytorialnego. Władcze, administracyjnoprawne formy wyrażania woli przez jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2000.
- Włazłak K., *Wybrane aspekty wyborów samorządowych w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012.