

Piotr Chybalski

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

Brexit a prawa wyborcze obywateli brytyjskich w Polsce

Truizmem jest stwierdzenie, że problematyka czynnego i biernego prawa wyborczego należy do zakresu zainteresowań naukowych Jubilata. Obok opracowania podstawowej monografii na ten temat¹ Pan Profesor Krzysztof Skotnicki wielokrotnie podejmował bowiem rozważania na temat różnych doniosłych zagadnień związanych z problematyką praw wyborczych oraz z prawnymi gwarancjami ich realizacji². Na tym tle poświęcenie niniejszego tekstu problemowi ściśle związanemu z powyższą tematyką, tj. praw wyborczych zamieszkałych w Polsce obywateli brytyjskich po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej (brexit), wydaje się w pełni uzasadnione³. Co więcej, zagadnienie to dotyka ważnej, a przy tym wywołującej od dawna znaczne kontrowersje doktrynalne kwestii konstytucyjności przyznania w Polsce praw wyborczych cudzoziemcom.

Do czasu wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii, co, jak wiadomo, nastąpiło z upływem 31 stycznia 2020 r., zakres praw wyborczych zamieszkałych w Polsce obywateli brytyjskich był taki sam jak innych obywateli UE nieposiadających obywatelstwa polskiego. Zgodnie z art. 22 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE)⁴

¹ K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000.

² Zob. np. K. Skotnicki, *W sprawie konieczności zmian konstytucyjnej regulacji cenzusów wyborczych*, [w:] *Minikomentarz dla maksiprofesorów. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017.

³ Należy zastrzec, że niniejsze rozważania z pewnością nie mają charakteru wyczerpującego. W szczególności zarysowany problem omawiam całościowo, nie rozważając osobno dopuszczalności przyznania obywatelom brytyjskim w wyborach lokalnych prawa czynnego i biernego.

⁴ Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.

każdy obywatel Unii mający miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie jest obywatelem, ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w Państwie Członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa. Z kolei art. 22 ust. 2 TfUE przewiduje analogiczne rozwiązanie odnośnie do wyborów do Parlamentu Europejskiego. Szczegóły dotyczące wykonywania tych praw zostały dookreślone w Dyrektywie 94/80/WE (wybory lokalne)⁵ oraz Dyrektywie 93/109/WE (wybory do Parlamentu Europejskiego)⁶, implementowanych w Polsce w obecnym stanie prawnym przepisami Kodeksu wyborczego (art. 10 i 11 k.w.). Warto odnotować, że przyznanie w ustawodawstwie polskim praw wyborczych w wyborach lokalnych obywatelom Unii niebędącym obywatelami polskimi wywołało daleko idące kontrowersje doktrynalne⁷. Rozwiązania te zostały jednak zaaprobowane przez Trybunał Konstytucyjny w głośnym wyroku z 11 maja 2005 r. (sygn. K 18/04⁸) poświęconym, mówiąc w uproszczeniu, podstawom członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Co więcej, wkrótce TK rozwinął przedstawioną w tym wyroku argumentację w wydanym 20.02.2006 r. orzeczeniu o sygn. K 9/05⁹. Do wspomnianych rozbieżności wśród przedstawicieli doktryny, a także ustaleń sądu konstytucyjnego, powrócę w dalszej części tekstu.

70

Brexit diametralnie zmienił zarysowaną tu sytuację prawną. Skoro Zjednoczone Królestwo przestało być stroną traktatów unijnych, to jego obywatele utracili status obywateli Unii Europejskiej, w tym przysługujące im z tego tytułu prawa wyborcze – nie tylko w zakresie wyborów do Parlamentu Europejskiego (co było naturalne z uwagi na fakt, że jest to organ UE), lecz i wyborów lokalnych. Analogicznie praw wyborczych dotyczących wyborów lokalnych w Zjednoczonym Królestwie zostali pozbawieni zamieszkali tam obywatele Unii nieposiadający obywatelstwa brytyjskiego¹⁰.

⁵ Dyrektywa 94/80/WE z 19.12.1994 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.U.UE.L. z 1994 r. Nr 368, poz. 38 ze zm.).

⁶ Dyrektywa 93/109/WE z 6.12.1993 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.U.UE.L. z 1993 r. Nr 329, poz. 34 ze zm.).

⁷ Zob. np. A. Feja-Paszkiewicz, *Uprawnienia wyborcze obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz, Zielona Góra 2015, s. 95 i przywołana tam literatura.

⁸ OTK-A ZU z 2005 r., nr 5, poz. 49.

⁹ OTK A-ZU z 2006 r., nr 2, poz. 17.

¹⁰ Dla porządku należy wspomnieć, że utrata praw wyborczych nastąpiła po zakończeniu tzw. okresu przejściowego, tj. 31 grudnia 2020 r., zob. informacje na stronie brytyj-

Rząd brytyjski podjął jednak działania mające na celu utrzymanie praw wyborczych w zakresie wyborów lokalnych, zarówno obywateli Zjednoczonego Królestwa zamieszkałych w Państwach Członkowskich Unii, jak i obywateli tych państw zamieszkałych w Zjednoczonym Królestwie¹¹. Po pierwsze, z czterema Państwami Członkowskimi zawarto umowy dwustronne gwarantujące wzajemne utrzymanie praw wyborczych w ww. zakresie. Po drugie, w kwietniu 2022 r. przyjęto ustawę (*Elections Act 2022*) mającą na celu m.in. utrzymanie praw wyborczych w odniesieniu do wyborów lokalnych tych obywateli UE, którzy posiadali je przed brexitem, a także – wykonując wspomniane umowy dwustronne – przyznającą te prawa obywatelom państw-stron ww. umów, którzy osiedlą się w przyszłości w Zjednoczonym Królestwie¹².

Obok Hiszpanii, Portugalii oraz Luksemburga państwem, które zawarło umowę dwustronną ze Zjednoczonym Królestwem, jest Polska. Chodzi tu o Umowę między Rzeczpospolitą Polską a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w sprawie udziału w niektórych wyborach przez obywateli jednego Państwa zamieszkujących na terytorium drugiego Państwa, podpisaną w Warszawie 29 maja 2020 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 237). Przewiduje ona wzajemne przyznanie praw wyborczych w wyborach samorządowych obywatelom brytyjskim i polskim, przy czym „legalnie zamieszkałym” w Polsce obywatelom Zjednoczonego Królestwa „na takich samych warunkach, jak obywatelom Unii Europejskiej, niebędącym obywatelami Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 2 ust. 1)¹³, tj. w zakresie wyborów rad gmin oraz wójtów, burmistrzów, prezydentów miast (art. 1 pkt 2 umowy). Z uwagi na materię umowy konieczne stało się wyrażenie zgody na jej ratyfikację w Polsce w trybie art. 89 Konstytucji, tj. za zgodą wyrażoną w ustawie), co nastąpiło w wyniku wejścia w życie ustawy z 27 października 2020 r. o ratyfikacji Umowy między Rzeczpospolitą Polską a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w sprawie udziału w niektórych wyborach przez obywateli jednego Państwa zamieszkujących na terytorium drugiego Państwa, podpisanej w Warszawie 29 maja 2020 r.

skiej Komisji Wyborczej (*Electoral Commission*), <https://www.electoralcommission.org.uk/who-we-are-and-what-we-do/our-views-and-research/elections-bill/changes-eu-citizens> (dostęp: 31.12.2021).

¹¹ Pomijam kwestię obywateli irlandzkich zamieszkałych w Zjednoczonym Królestwie, którym przysługuje pełnia praw wyborczych w tym państwie (bez związku z posiadaniem przez nich obywatelstwa UE). Zob. np. N. Johnston, *Who Can Vote in UK Elections?*, raport z 21 września 2021 r., Biblioteka Izby Gmin, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8985/CBP-8985.pdf> (dostęp: 31.12.2021).

¹² Zob. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2022/37/contents/enacted> (dostęp: 15.05.2023).

¹³ Na marginesie warto dodać, że zgodnie z art. 2 ust. 2 umowy przyznaje się wspomnianym obywatelom brytyjskim prawo udziału w referendach gminnych.

(Dz.U., poz. 2264). Z kolei ustawą z 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U., poz. 497) wprowadzono stosowne zmiany przepisów Kodeksu wyborczego, implementujące postanowienia ww. umowy.

Cechą charakterystyczną prac legislacyjnych nad implementacją powyższej umowy międzynarodowej było powszechne poparcie polityczne, czego dobitnym wyrazem są fakty jednogłośniego uchwalenia przez Sejm (przy 444 głosach „za”¹⁴) ustawy o wyrażeniu zgody na jej ratyfikację, a także jednogłośnie aprobaty tej ustawy przez Senat (przy 99 głosach „za”¹⁵). W toku prac podkreślano, iż wejście w życie umowy umożliwi zachowanie praw wyborczych w wyborach lokalnych w Zjednoczonym Królestwie przez zamieszkałych tam licznie obywateli polskich¹⁶. Drobne wątpliwości wyraził w zasadzie jedynie jeden z senatorów, stwierdzając podczas debaty plenarnej w Senacie m.in., że przyznanie obywatelom brytyjskim praw wyborczych w polskich wyborach lokalnych to „pewnego rodzaju zmiana przełomowa, systemowa”, a także iż „w ten sposób moglibyśmy nadać wszystkim obywatelom świata prawa wyborcze do organów lokalnych”¹⁷. Aspekty konstytucyjne związane z tą kwestią poruszone zostały natomiast w uzasadnieniu projektu ustawy. Wskazano m.in. na podnoszoną w piśmiennictwie oraz w przywołanym już wyroku TK o sygn. K 18/04 zasadność wykładni art. 62 Konstytucji, w którym – jak wiadomo – ustanowiono podstawowe przesłanki warunkujące posiadanie czynnego prawa wyborczego – w świetle art. 16 ustawy zasadniczej (pojęcia „wspólnoty samorządowej”), tj. odstępianie od literalnej wykładni pojęcia „obywatel polski” występującego w art. 62 ust. 1. Odnośnie do tej kwestii szczególną uwagę zwraca powołanie się przez wnioskodawców projektu na uwagę P. Uziębły wskazującą, iż o sprawach danej wspólnoty powinni decydować wszyscy jej członkowie, a nie tylko osoby, które cechują się „formalną więzią”, tj. obywatelstwem¹⁸.

¹⁴ Zob. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkaden=cji=9&nrsposiedzenia=20&nrglosowania=5> (dostęp: 31.12.2021).

¹⁵ Zob. <https://www.senat.gov.pl/prace/posiedzenia/glosowanie-drukuj,10077.html> (dostęp: 31.12.2021).

¹⁶ Zob. np. wypowiedzi posłów podczas drugiego czytania projektu ustawy o wyrażeniu zgody na ratyfikację umowy, Sprawozdanie stenograficzne z 17. posiedzenia Sejmu IX kad., 17 września 2020 r., s. 110–113.

¹⁷ Wypowiedź sen. J. Czerwińskiego, Sprawozdanie stenograficzne z 18. posiedzenia Senatu X kad., 25, 26, 27 i 28 listopada oraz 2 i 3 grudnia 2020 r., s. 235.

¹⁸ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o ratyfikacji Umowy między Rzeczpospolitą Polską a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w sprawie udziału w niektórych wyborach przez obywateli jednego Państwa zamieszkujących na terytorium drugiego Państwa, podpisanej w Warszawie dnia 29 maja 2020 r., druk sejmowy 487/IX kad., s. 5–7.

Dla porządku należy odnotować, że problematyka konstytucyjności proponowanego rozwiązania nie została podniesiona w projekcie noweli Kodeksu wyborczego implementującego wspomnianą umowę międzynarodową¹⁹.

Przechodząc do prawnej analizy dopuszczalności przyznania obywatelom brytyjskim praw wyborczych w polskich wyborach lokalnych, należy przede wszystkim wyrazić zaskoczenie, iż problem konstytucyjności tego rozwiązania w zasadzie nie był rozważany ani w toku prac legislacyjnych nad ustawą o wyrażeniu zgody na ratyfikowanie przywołanej umowy dwustronnej z 29 maja 2020 r., ani podczas prac nad nowelą Kodeksu wyborczego z 26 stycznia 2023 r. Tymczasem przyjęcie tych zmian prawnych skutkuje najdalej idącą modyfikacją polskiego prawa wyborczego w zakresie praw wyborczych od czasu dokonanej krótko przed przystąpieniem RP do Unii Europejskiej implementacji wspomnianych wcześniej przepisów traktatowych dotyczących praw wyborczych obywateli Unii. Nigdy wcześniej w prawie polskim nie przyznawano cudzoziemcom, nieposiadającym obywatelstwa UE, praw wyborczych w jakichkolwiek wyborach powszechnych. Co istotne, mimo wysuwanych w piśmiennictwie postulatów²⁰ Polska jak dotąd nie ratyfikowała, opracowanej w ramach aktywności Rady Europy, Europejskiej Konwencji o uczestnictwie cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym z 5 lutego 1992 r., której art. 6 ust. 1 stanowi, że państwa-strony zobowiązują się przyznać zamieszkałym na ich terytorium obcokrajowcom prawa wyborcze w wyborach lokalnych²¹. Dla porządku należy jednak odnotować, że w przeszłości występowały przypadki, przyjmowane z rezerwą przez doktrynę, przyznawania praw wyborczych apatrydom²².

Zasadniczy problem konstytucyjny jest związany z art. 62 ustawy zasadniczej, który stanowi, iż prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego mają obywatele polscy. W piśmiennictwie konstytucyjnym od dawna toczy się dyskusja, czy konstytucyjnie ustanowione prawa obywatelskie mają charakter nie tylko

¹⁹ Zob. rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy, druk sejmowy 2651/IX kad.

²⁰ Zob. np. A. Krzywoń, *Komentarz do ekspertyzy prawnej dotyczącej uczestnictwa politycznego i praw wyborczych cudzoziemców z państw trzecich w Polsce*, [w:] *Prawa wyborcze dla cudzoziemców – tak czy nie?*, red. S. Łodziński, D. Pudzianowska, M. Szaranowicz-Kusz, Warszawa 2014, s. 175.

²¹ Konwencja dopuszcza pewne ograniczenia w tym zakresie (art. 6 ust. 2 i art. 9). Zob. tekst konwencji w języku angielskim, <https://rm.coe.int/168007bd26> (dostęp: 31.12.2021).

²² W. Sokolewicz, *Uwagi do art. 62*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, s. 18–19 oraz przywołana tam literatura.

gwarantujący je obywatelom, lecz również wykluczający ich rozszerzenie na osoby nieposiadające obywatelstwa. W początkowym okresie obowiązywania Konstytucji większość przedstawicieli doktryny opowiadała się za „limitującym” skutkiem praw obywatelskich, w przypadku art. 62 Konstytucji bez wątpienia mając na względzie jednoznaczną redakcję art. 62 ust. 1²³. Pojawiły się również próby pewnego zniuansowania takiego stanowiska poprzez stwierdzenie, że ekskluzywność danego prawa konstytucyjnego, tj. uczynienie jego adresatami wyłącznie obywateli polskich, wymaga, aby w danym przepisie konstytucyjnym ustrojodawca posłużył się taką frazą – tak jak uczynił w art. 62 ust. 1. Otwierałoby to natomiast możliwość poszerzenia zakresu podmiotowego na cudzoziemców tych praw, które zostały zagwarantowane w ustawie zasadniczej „obywatelom”, bez doprecyzowania, iż chodzi wyłącznie o obywateli RP, a więc np. prawa dostępu do informacji publicznej (art. 61)²⁴. Zbieżne uwagi sformułował W. Sokolewicz, komentując art. 62²⁵, aczkolwiek należy również odnotować, że w innej wypowiedzi, w której omówił prawo równego dostępu do służby publicznej (art. 60 Konstytucji), autor ten zdaje się, choć nie bez wątpliwości, skłaniać do ogólnej reinterpretacji charakteru konstytucyjnych praw obywatelskich, tj. osłabienia ich „limitującego” charakteru, powołując się na dalekosiężne skutki przystąpienia RP do Unii Europejskiej dla wykładni Konstytucji²⁶. Z kolei pogląd akcentujący jedynie „gwarancyjne” znaczenie praw obywatelskich, dopuszczający ustawowe poszerzenie zakresu podmiotowego tych praw na cudzoziemców, sformułował K. Wojtyczek²⁷.

Zostawiając analizę złożonego problemu ogólnego charakteru wszelkich konstytucyjnych praw obywatelskich, należy stwierdzić, że akcesja Polski do UE, a także związana z tym faktem konieczność wspomnianego już poszerzenia praw wyborczych w wyborach lokalnych na zamieszkałych na terytorium RP obywateli Unii nieposiadających obywatelstwa polskiego, sprawiły, iż pogląd zakładający „limitujący” charakter prawa głosowania określonego w art. 62 Konstytucji przestał dominować w pi-

²³ Zob. np. W. Skrzydło, *Problemy i kierunki nowelizacji prawa wyborczego w Polsce*, [w:] *Konstytucja – wybory – parlament*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 174–175.

²⁴ 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.

²⁵ W. Sokolewicz, *Uwagi do art. 62*, s. 14–18.

²⁶ W. Sokolewicz, *Uwagi do art. 60*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, s. 3–4.

²⁷ K. Wojtyczek, *Konstytucyjnoprawne aspekty członkostwa w Unii i Wspólnotach Europejskich*, [w:] *Akcesja do Unii Europejskiej w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. H. Zięba-Załucka, M. Kijowski, Rzeszów 2002, s. 112–113.

śmiennictwie konstytucyjnym, aczkolwiek nie można stwierdzić, iż nie znajduje on aktualnie zwolenników²⁸. Wydaje się, iż szczególną rolę w re-interpretacji przywołanego przepisu ustawy zasadniczej odegrały uwagi Trybunału Konstytucyjnego sformułowane w dwóch wspomnianych wcześniej wyrokach. W szczególności w wyroku o sygn. K 18/04 sąd konstytucyjny stwierdził, że „czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach lokalnych [...] przysługujące w państwie członkowskim miejsca zamieszkania obywatelom UE, nieposiadającym obywatelstwa polskiego, nie zagrażają Rzeczypospolitej Polskiej jako dobru wspólnemu wszystkich obywateli, z uwagi na konstytucyjnie określony charakter wspólnot samorządowych oraz nałożone na nie zadania i przyznane w związku z tym kompetencje”. Poza tym TK zwrócił uwagę na art. 16 Konstytucji, a więc, jak już wspomniano, występujące w tym przepisie pojęcie wspólnoty samorządowej, którą zgodnie z art. 16 ust. 1 stanowi „ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego”, nie ograniczając się do obywateli polskich. Wreszcie stwierdzono, że „nie każde rozciągnięcie określonego prawa obywatelskiego na inne osoby prowadzi do naruszenia gwarancji konstytucyjnej udzielonej temu prawu”.

Odnosząc zarysowane stanowisko Trybunału do analizowanego problemu przyznania praw wyborczych w wyborach lokalnych obywatelom brytyjskim, należy stwierdzić, że nie wydaje się ono adekwatnym punktem odniesienia dla rozważań na temat konstytucyjności gwarantującej owe prawo umowy dwustronnej z 29 maja 2020 r. Wywodów sądu konstytucyjnego nie należy bowiem odczytywać jako ogólnej interpretacji art. 62 Konstytucji w zakresie praw wyborczych w wyborach lokalnych, tj. odnosić ich, tak jak zrobili wnioskodawcy projektu ustawy o wyrażeniu zgody na ratyfikowanie tej umowy²⁹, do przypadku poszerzenia zakresu podmiotowego praw wyborczych na osoby, które nie są obywatelami Unii Europejskiej. Wywody te są bowiem ściśle związane z wypracowanym przez TK standardem wykładni ustawy zasadniczej w sytuacji członkostwa RP w Unii. Trafna wydaje się uwaga P. Winczorka, iż zarysowana wyżej trybunalska wykładnia art. 62 Konstytucji stanowi przykład wykładni „życzliwej”, tj. dokonywanej w zgodzie z prawem UE w celu uniknięcia jego kolizji z polską ustawą zasadniczą³⁰. W przypadku analizowanej umowy międzynarodowej tego typu wykładnia nie znajduje zastosowania, gdyż nie występuje tu żaden związek z kwestią członkostwa Polski w Unii.

²⁸ Zob. K. Kozłowski, *Wybrane konstytucyjnoprawne aspekty praw wyborczych obywateli UE niebędących obywatelami polskimi*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2020, nr 3, s. 71–72.

²⁹ Uzasadnienie, s. 5–6.

³⁰ P. Winczorek, *Konstytucja RP a prawo wspólnotowe*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 11, s. 13.

Na marginesie warto w tym miejscu dodać, że, jak się wydaje, bezsporne jest, iż zagwarantowanie obywatelom brytyjskim praw wyborczych nie może być postrzegane jako swego rodzaju ochrona „prawa nabytego”, uzyskanego wskutek wcześniejszego członkostwa Zjednoczonego Królestwa w Unii Europejskiej. Jak już zasygnalizowano wcześniej, wystąpienie tego państwa z UE skutkowało utratą przez jego obywateli wszelkich uprawnień związanych z posiadaniem unijnego obywatelstwa. Przeciwny pogląd musiałby skutkować uznaniem, że zawarcie omawianej umowy z Rzeczpospolitą Polską było zbędne.

Potencjalnie podstaw konstytucyjnych uzasadniających dopuszczalność przyznania obywatelom brytyjskim praw wyborczych w wyborach lokalnych można byłoby się doszukiwać we wspomnianym już art. 16 Konstytucji, który, zwłaszcza w okresie od wydania przywołanych tu wyroków TK, jest w doktrynie postrzegany jako konstytucyjne źródło samorządowego prawa wyborczego, tj. prawa przysługującego członkom wspólnoty samorządowej (mieszkańcom)³¹. Trzeba jednak podkreślić, że taka próba „zakotwiczenia” omawianej umowy międzynarodowej może doprowadzić do zaskakującego wniosku, tj. przekonania, iż umowa ta jest niekonstytucyjna. Po pierwsze, w piśmiennictwie zwrócono uwagę, iż jeśli uznać, że z art. 16 ust. 1 Konstytucji wynika fakt posiadania przez członków wspólnoty samorządowej praw wyborczych w odniesieniu do wybieralnych organów danej jednostki samorządowej, to niedopuszczalne byłoby przyznawanie tego prawa jedynie niektórym zamieszkałym na danym terenie cudzoziemcom. Taka sytuacja mogłaby być bowiem postrzegana jako naruszająca zakaz dyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji)³². Po drugie w świetle art. 16 Konstytucji wątpliwe jest przyznanie tego prawa wyłącznie w zakresie wyborów lokalnych. W przepisie tym mowa jest bowiem o wszelkich wspólnotach samorządowych, nie tylko o gminach. Oczywiście jakkolwiek zgodnie z art. 164 ust. 1 Konstytucji gmina stanowi podstawową jednostką samorządu terytorialnego, to jednak w art. 164 ust. 2 *expressis verbis* dopuszczono ustanawianie ustawą innych jednostek samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego – również jako instytucyjnego wymiaru tych wspólnot samorządowych. W piśmiennictwie sformułowano tezę, iż z uwagi na niektóre kompetencje samorządów wojewódzkich nie byłoby zasadne przyznanie cudzo-

³¹ Zob. np. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, *Glosa do wyroku TK z dnia 13 marca 2007 r. (sygn. akt K 8/07)*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 6, s. 189.

³² Odnośnie do przyznania praw wyborczych w wyborach lokalnych obywatelom UE nieposiadającym obywatelstwa polskiego oraz braku przyznania tego prawa innym zamieszkałym w Polsce cudzoziemcom zob. 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. 70.

ziemcom praw wyborczych w wyborach organów tego samorządu (sejmików wojewódzkich)³³, lecz w świetle art. 16 ustawy zasadniczej nie ma podstaw do ustanowienia ekskluzywnego prawa wyborczego w tych wyborach, tj. przysługującego wyłącznie obywatelom polskim. Podstaw tego typu zawężenia należałoby poszukiwać w innych przepisach ustawy zasadniczej, czego jak dotąd, jak się wydaje, nie dokonano.

Dotychczasowe uwagi prowadzą do wniosku, że przewidziane w umowie międzynarodowej z 29 czerwca 2020 r. przyznanie zamieszkałym w Polsce obywatelom brytyjskim praw wyborczych w wyborach lokalnych może budzić wątpliwości konstytucyjne, zarówno w świetle art. 62 ustawy zasadniczej – zastrzegającej czynne prawo wyborcze dla obywateli polskich – jak i, nieco paradoksalnie, z art. 16 Konstytucji – gdyż w ten sposób w szczególności „uprzywilejowuje się” obywateli Zjednoczonego Królestwa względem innych cudzoziemców należących do danej wspólnoty samorządowej. Nie zmienia to faktu, iż analizowane poszerzenie zakresu podmiotowego praw wyborczych mieszkańców gmin mogłoby być celowe – jako przejaw aktualnych tendencji do zastępowania w zakresie praw wyborczych w wyborach lokalnych wymogu obywatelstwa wymogiem zamieszkania³⁴. Dostrzegając tę kwestię, zgadzam się z Panem Profesorem Skotnickim, iż takie działanie wymagałoby najpierw dokonania „stosownej zmiany treści art. 62 Konstytucji”³⁵.

³³ W. Sokolewicz, *Uwagi do art. 62*, s. 17.

³⁴ P. Uziębło, *Cenzusy wyborcze XXI w. – potrzeba nowego podejścia?*, Toruń 2014, s. 7–14.

³⁵ K. Skotnicki, *Aktualne problemy polskiego prawa wyborczego*, [w:] *Aktualne problemy polskiego i litewskiego prawa konstytucyjnego*, red. D. Górecki, Łódź 2015, s. 97.