



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Prezes Rady Ministrów
RM-10-55-20

Druk nr 487
Warszawa, 14 lipca 2020 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt 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.

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Jednocześnie informuję, że do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych zostali upoważnieni Minister Spraw Zagranicznych oraz Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Z poważaniem,

Mateusz Morawiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

U S T A W A

z dnia

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.

Art. 1. Wyraża się zgodę na dokonanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 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.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej
PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

podaje do powszechnej wiadomości:

Dnia 29 maja 2020 roku w Warszawie została podpisana Umowa 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, w następującym brzmieniu:

Po zaznajomieniu się z powyższą Umową, w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej oświadczam, że:

- została ona uznana za słuszną, zarówno w całości, jak i każde z postanowień w niej zawartych,
- jest przyjęta, ratyfikowana i potwierdzona,
- będzie niezmiennie zachowywana.

Na dowód czego wydany został akt niniejszy, opatrzony pieczęcią Rzeczypospolitej Polskiej.

Dano w Warszawie dnia

PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Andrzej Duda

PREZES RADY MINISTRÓW

Mateusz Morawiecki

UZASADNIENIE

1. Wyjaśnienie potrzeby i celu związania Rzeczypospolitej Polskiej Umową

Celem związania się *Umową 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. (dalej: Umowa), jest nadanie obywatelom Polski praw wyborczych w niektórych wyborach samorządowych, analogicznych do tych, które posiadali do momentu wystąpienia Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej (które nastąpiło 31 stycznia 2020 r.).

Związanie Rzeczypospolitej Polskiej Umową jest szczególnie istotne dla licznej Polonii zamieszkującej Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, która to społeczność, pomimo dotychczasowych zapewnień strony brytyjskiej, może utracić swoje prawa wyborcze w wyborach samorządowych w przypadku niezwiązania się obu państw Umową.

W przypadku obywateli Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej należy z kolei pamiętać, że obecnie nie istnieje już podstawa prawna umożliwiająca im udział w wyborach samorządowych w Rzeczypospolitej Polskiej. Taką podstawę wprowadza dopiero Umowa.

2. Wskazanie różnic między dotychczasowym i projektowanym stanem prawnym

Artykuł 62 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. poz. 483, z późn. zm.; dalej: Konstytucja) przyznaje prawo wybierania przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej. Tym niemniej, art. 10 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2019 r. poz. 684 i 1504 oraz z 2020 r. poz. 568; dalej: Kodeks wyborczy) przyznaje czynne prawo wyborcze w wyborach do rad gmin dodatkowo obywatelom Unii Europejskiej niebędącym obywatelami polskimi, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 18 lat oraz stale zamieszkującym na obszarze danej gminy. Ponadto, zgodnie z art. 10 § 1 pkt 4 Kodeksu wyborczego, osobom którym przysługuje czynne prawo wyborcze do rad gmin przysługuje także czynne prawo wyborcze w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w danej gminie. Z kolei, zgodnie z art. 11 § 1 pkt 5

Kodeksu wyborczego, osobom posiadającym czynne prawo wyborcze do rad gmin przysługuje również bierne prawo wyborcze do tych rad. Podsumowując, obywatelom państw członkowskich Unii Europejskiej, po spełnieniu określonych warunków, przysługuje w Rzeczypospolitej Polskiej czynne i bierne prawo wyborcze do rad gmin oraz czynne prawo wyborcze w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

Powyższe przepisy zapewniają stosowanie art. 22 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dotyczącego uprawnień obywateli Unii Europejskiej w wyborach lokalnych zamieszkałych w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, a także stanowią wdrożenie dyrektywy 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 r. ustanawiającej szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii Europejskiej mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami (dalej: dyrektywa).

Do momentu *Brexitu* taki stan prawny obowiązywał również w stosunku do obywateli Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. Z dniem 31 stycznia 2020 r. utracili oni jednak te uprawnienia. Symetryczne uprawnienia mogliby również utracić obywatele Rzeczypospolitej Polskiej zamieszkujący w tym państwie. Należy jednak podkreślić, że strona brytyjska publicznie oświadczyła, że obywatele państw unijnych wybrani w ostatnich wyborach lokalnych w Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, tj. w maju 2019 r., nadal mogą pełnić swoje mandaty, a także że Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej zobowiązuje się do utrzymania dotychczasowych regulacji dot. praw wyborczych. Należy jednak pamiętać, że są to jedynie jednostronne oświadczenia strony brytyjskiej, które mogą być potencjalnie odwołane. W takiej sytuacji jedynie umowa międzynarodowa gwarantuje trwały stan prawny w tym zakresie. Podpisana Umowa zmierza zatem do utrzymania istniejącego do momentu *Brexitu* stanu prawnego.

Umowa składa się z preambuły oraz ośmiu artykułów. Artykuł 1 zawiera definicje „wyborów samorządowych” w obu państwach, a także definicję „Zjednoczonego Królestwa” oraz „obywatela Zjednoczonego Królestwa”. Dwie ostatnie definicje są konsekwencją złożonej struktury Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. Brak analogicznych definicji po stronie polskiej nie stanowi naruszenia zasady wzajemności, a umieszczenie ich w Umowie nie wydaje się konieczne.

Artykuł 2 ust. 1 stanowi normę przyznającą obywatelom Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, którzy legalnie zamieszkują w Rzeczypospolitej Polskiej, prawa do czynnego lub biernego udziału w wyborach samorządowych w Rzeczypospolitej Polskiej na takich samych warunkach jak obywatelom Unii Europejskiej, niebędącym obywatelami Rzeczypospolitej Polskiej. Z kolei ust. 2 tego artykułu potwierdza uprawnienia obywateli brytyjskich do udziału w referendum gminnym w Rzeczypospolitej Polskiej. Należy jednak zauważyć, że materialną podstawą prawną tego uprawnienia nie jest przedmiotowy przepis, a art. 3 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 741), który stanowi, że „w referendum mają prawo brać udział osoby stale zamieszkujące na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, posiadające czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego tej jednostki”. Wprowadzenie tego przepisu do Umowy jest konsekwencją wprowadzenia do niej art. 3 ust. 2, który potwierdza uprawnienia obywateli Rzeczypospolitej Polskiej do udziału w innych wyborach w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, co wynika z brytyjskiego prawa wewnętrznego. Chodzi o wybory do *Northern Ireland Assembly*, do *National Assembly for Wales*, a także do *Scottish Parliament*, w wypadku których uprawnienia wyborcze obywateli Rzeczypospolitej Polskiej nie wynikały z członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

Artykuł 3 ust. 1 odzwierciedla treść art. 2 ust. 1 i stanowi normę przyznającą obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej, którzy legalnie zamieszkują w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, prawa do czynnego lub biernego udziału w wyborach samorządowych w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej na takich samych warunkach jak obywatelom brytyjskim.

Artykuł 4 zobowiązuje strony do wzajemnego informowania się o istotnych zmianach dotyczących praw wyborczych w ich prawie wewnętrznym.

Artykuł 5 reguluje kwestię zmiany Umowy oraz wejścia zmian w życie.

Artykuł 6 reguluje kwestię rozstrzygania sporów dotyczących interpretacji, stosowania lub implementacji Umowy, które to spory rozstrzygane będą wyłącznie w drodze negocjacji.

Artykuł 7 normuje warunki wejścia w życie Umowy. Umowa wejdzie w życie po upływie 30 dni od dnia otrzymania późniejszej z not informujących o zakończeniu procedur wewnętrznych niezbędnych do wejścia Umowy w życie.

Artykuł 8 reguluje warunki wypowiedzenia Umowy oraz czas jej obowiązywania (czas nieokreślony).

Prima facie postanowienia Umowy mogą budzić wątpliwości o charakterze konstytucyjnym, co było podnoszone przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na wcześniejszych etapach prac nad Umową. Wątpliwości mogą się zrodzić w przypadku analizy art. 62 Konstytucji. Z jednej bowiem strony posłużono się w ust. 1 terminem „obywatel polski” w sytuacji, w której w innych przepisach stosowany jest jedynie termin „obywatel”. Niewątpliwie mamy zatem do czynienia z rozróżnieniem „obywatela polskiego” od „obywatela”. W literaturze przedmiotu podkreśla się jednak, że chociaż może to być argument „przeciw rozszerzeniu praw zagwarantowanych obywatelom polskim na nie-obywateli, a przynajmniej za zachowaniem w tym zakresie szczególnej powściągliwości”, to nie jest on rozstrzygający. Jednocześnie podnosi się bowiem, że o ile w ust. 1 użyty jest termin „obywatel polski”, to już w ust. 2 ustrojodawca posłużył się określeniem „osoba”, co może sugerować, że „zakres podmiotowy wyłączeń konstytucyjnych, o których mowa w tym ustępie, jest szerszy niż zakres podmiotów uprawnionych w ust. 1 i obejmuje także nie-obywateli, o ile zostaliby dopuszczeni do głosowania w określonych rodzajach wyborów lub referendów” (*vide*: W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, *Uwaga 7 do art. 62*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II, art. 30–86, wydanie drugie poprawione i uzupełnione, red. naukowi L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016).

Nie budzi wątpliwości, że w każdym państwie przeprowadzane są wybory, w których powinni uczestniczyć wyłącznie obywatele tego państwa. W Rzeczypospolitej Polskiej sytuacja taka ma miejsce w przypadku wyborów parlamentarnych, jak i prezydenckich, są to bowiem organy, poprzez które realizowana jest zasada suwerenności. Konstytucja w art. 4 ust. 1 stanowi, że władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu, którym w myśl Preambuły są wszyscy obywatele Rzeczypospolitej Polskiej, i który zgodnie z art. 4 ust. 2 sprawuje ją przede wszystkim poprzez organy przedstawicielskie. Z inną sytuacją mamy natomiast do czynienia w przypadku

wyborów do organów samorządu terytorialnego, w którym władza nie należy do Narodu, a do ogółu mieszkańców (*vide* art. 16 Konstytucji RP). Z przepisu tego wynika wprost, że wspólnotę samorządową tworzą nie tylko obywatele polscy, ale również nie-obywatele polscy oraz apatrydzi. Jeżeli zatem nie-obywatele polscy z mocy postanowień Konstytucji tworzą wspólnotę samorządową, to tym samym mają oni (muszą/powinni mieć) w tej wspólnocie takie same prawa jak obywatele polscy.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 maja 2005 r. w sprawie o sygn. akt K 18/04 uznał art. 19 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską („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”) za zgodny z Konstytucją, a w uzasadnieniu podniósł, że: „Konstytucja jako «najwyższe prawo Rzeczypospolitej» nie uzależnia (...) przynależności do wspólnoty samorządowej od posiadania polskiego obywatelstwa. O przynależności do wspólnoty rozstrzyga miejsce zamieszkania (centrum aktywności życiowej), będące podstawowym rodzajem więzi w tego typu wspólnotach. Przy wyborze do organów samorządu terytorialnego (zwłaszcza w gminach) wchodzi w grę nie tyle realizacja suwerennych praw Narodu, ile praw wspólnoty mieszkańców, która jest fundamentem samorządności lokalnej i której członkami pozostają wszyscy mieszkańcy danej jednostki samorządowej, w tym: cudzoziemcy-obywatele Unii Europejskiej”.

Należy również zwrócić uwagę na relację między art. 16 i art. 62 ust. 1 Konstytucji. Artykuł 16 umiejscowiony jest w Rozdziale I zatytułowanym „Rzeczpospolita”, natomiast art. 62 w Rozdziale II zatytułowanym „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”. Rozdział I poświęcony jest podstawowym zasadom ustroju i (podobnie jak porównywalne rozdziały w konstytucjach innych państw) spełnia rolę specjalną. Rozdział ten formułuje bowiem „zasady i założenia, które twórcy Konstytucji uważają za szczególnie ważne w świetle historii i teraźniejszości swojego państwa. Wraz z preambułami formułują one system podstawowych wartości konstytucyjnych, realizacji których służyć ma proces wykładni i stosowania wszystkich pozostałych postanowień konstytucyjnych” (*vide*: L. Garlicki, *Uwaga 2 do Rozdziału I. Rzeczpospolita*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom I, art. 1–29, wydanie drugie poprawione i uzupełnione, red. naukowci L. Garlicki, M. Zubik,

Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016). Leszek Garlicki, autor tej oceny, podtrzymał ją w pełni odnosząc się do Rozdziału II Konstytucji. Jest to więc argument przemawiający za tym, że Wstęp i Rozdział I Konstytucji „formułują wskazówki dla interpretacji i stosowania przepisów o prawach i wolnościach” (*vide*: L. Garlicki, *Uwaga 2 do Rozdziału II. Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II, art. 30–86, wydanie drugie poprawione i uzupełnione, red. naukowci L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016). Podobnie wypowiadał się również Bogusław Banaszak (zob. B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, przed Art. 1, Nb 3, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009). Konieczność interpretowania szczegółowych postanowień Konstytucji „w zgodzie z podstawowymi zasadami ustroju, a nie w oderwaniu od nich” nakazywał również Trybunał Konstytucyjny (zamiast wielu, zob. wyrok z 29 kwietnia 2003 r. w sprawie o sygn. akt SK 24/02, OTK-A 2003, Nr 4, poz. 33.)

Przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej zmodyfikowało zakres obowiązywania cenzusu obywatelstwa w odniesieniu do wybierania przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 lutego 2006 r. w sprawie o sygn. akt K 9/05 podniósł przy tym, że przyznanie praw wyborczych osobom niebędącym obywatelami polskimi, ale stale zamieszkującym na terytorium konkretnej gminy i będącym obywatelami innych państw członkowskich, nie ma wprawdzie podstawy w art. 62 ust. 1 Konstytucji, ale „stanowi (...) konsekwencję zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej, wynikających z Traktatu akcesyjnego (...) oraz Traktatu o Unii Europejskiej”. Bogusław Banaszak napisał w związku z tym, że „Nie można w tym kontekście mówić o tym, że prawa obywateli nie mogą mocą decyzji ustawodawcy zostać przyznane nieobywatelom” (*vide*: B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, przed Art. 62, Nb 3, *op. cit.*). Z kolei Piotr Uziębło podniósł, że „szczególnie (...) 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. Tym samym o sprawach takich wspólnot powinni decydować wszyscy, którzy faktycznie do niej należą, w niej funkcjonują i są zdolni do podjęcia decyzji, a nie tylko osoby, które mają pewną, formalną więź, kształtowaną przez obywatelstwo” (*vide*: P. Uziębło, *Cenzusy wyborcze XXI w. – potrzeba nowego podejścia*, Toruń 2014, s. 10–11).

Ponadto, zgodnie z art. 1 ust. 2 dyrektywy, jej przepisy nie naruszają przepisów dotyczących prawa głosowania obywateli państwa członkowskiego mających miejsce zamieszkania poza terytorium tego państwa oraz obywateli państw trzecich, którzy mają miejsce zamieszkania w tym państwie. Ponieważ z chwilą wystąpienia Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej stało się ono „państwem trzecim” w rozumieniu dyrektywy, należy przyjąć, że uregulowania zawarte w Umowie nie są objęte prawem Unii Europejskiej.

Co więcej, związanie Rzeczypospolitej Polskiej Umową nastąpi w drodze ratyfikacji za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. W konsekwencji, w przypadku braku możliwości pogodzenia ze sobą postanowień Umowy z normami Kodeksu wyborczego, zgodnie z art. 91 ust. 2 Konstytucji, postanowieniom Umowy przysługiwać będzie pierwszeństwo stosowania.

3. Wskazanie przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych, politycznych i prawnych związanych z wejściem w życie Umowy, wraz z określeniem źródeł finansowania

Związanie Rzeczypospolitej Polskiej Umową wywoła korzystny oddźwięk społeczny i polityczny w obu państwach. Wynika to z faktu, że Umowa zagwarantuje obywatelom obu państw prawa wyborcze analogiczne do tych, które posiadali do momentu *Brexitu*. Szczególnie pozytywny oddźwięk Umowa wywoła wśród licznej Polonii zamieszkującej Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. Skutkiem politycznym będzie również pogłębienie dobrych relacji między obydwojma państwami, pomimo wystąpienia Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej. Należy również zauważyć, że Rzeczpospolita Polska byłaby jednym z pierwszych państw członkowskich Unii Europejskiej, które zawarły ze stroną brytyjską umowę tego rodzaju. Do tej pory umowy takie podpisały jedynie Hiszpania, Portugalia oraz Luksemburg.

Z uwagi na cel Umowy, jakim jest utrzymanie istniejącego do momentu *Brexitu* stanu prawnego w zakresie uprawnień wyborczych obywateli obu państw w niektórych wyborach samorządowych, należy przyjąć, że związanie Rzeczypospolitej Polskiej Umową nie wywoła zauważalnych skutków gospodarczych czy też finansowych.

Skutkiem o charakterze prawnym będzie zapewnienie obywatelom obu państw praw wyborczych analogicznych do tych, jakie posiadali do momentu *Brexitu*.

Skutkiem prawnym związania Rzeczypospolitej Polskiej Umową będzie również konieczność nowelizacji przepisów Kodeksu wyborczego, gdyż przyznanie obywatelom państwa trzeciego praw wyborczych jest regulacją niedającą się pogodzić z normami Kodeksu wyborczego. Wprawdzie, zgodnie z art. 91 ust. 2 Konstytucji, umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową, jednak z uwagi na konstytucyjną zasadę zaufania obywateli do państwa oraz stanowionego przez nie prawa, a także z uwagi na zasady prawidłowej legislacji, dostosowanie przepisów Kodeksu wyborczego do regulacji przewidzianych w Umowie wydaje się niezbędne, a zarazem pożyteczne.

Ponadto, w celu wykonania Umowy, a także na skutek nowelizacji Kodeksu wyborczego, konieczne będzie wydanie, przez właściwych ministrów, szeregu nowych aktów wykonawczych do Kodeksu, względnie nowelizacja istniejących aktów wykonawczych do tego Kodeksu, takich jak:

- 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 2017 r. poz. 1316, z późn. zm.);
- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie spisu wyborców (Dz. U. z 2015 r. poz. 5, z późn. zm.); czy też
- rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 31 marca 2017 r. w sprawie spisu wyborców dla obwodów głosowania utworzonych na polskich statkach morskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 829).

Mimo że zgodnie z decyzją Prezesa Rady Ministrów organem prowadzącym negocjacje Umowy był Minister Spraw Zagranicznych, to jednak z uwagi na jej zakres przedmiotowy, a także z uwagi na konieczność dostosowania polskiego prawodawstwa do jej postanowień, nie wydaje się on organem właściwym w zakresie wykonania Umowy.

Należy podkreślić, że Minister Spraw Zagranicznych wziął na siebie ciężar i odpowiedzialność związane z zawarciem Umowy przede wszystkim z uwagi na konieczność szybkiego jej zawarcia, spowodowaną planowanym ówczesnie *Brexitem* i możliwością utraty przez Polaków mieszkających w Zjednoczonym Królestwie

Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej przysługujących im praw wyborczych, a także z uwagi na fakt, że sprawy wyborcze nie zostały objęte żadnym z działów administracji rządowej, o których mowa w ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 945, z późn. zm.; dalej: ustawa o działach administracji rządowej). Decyzja ta była konsekwencją stanowiska Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wskazującego, iż, w jego ocenie, na gruncie ustawy o działach administracji rządowej nie jest on właściwy w tym zakresie.

Wskazując organ odpowiedzialny za wykonanie obowiązków i korzystanie z praw wynikających dla Rzeczypospolitej Polskiej z Umowy, w tym m.in. za nowelizację Kodeksu wyborczego, podkreślić należy, że jak zostało to wskazane powyżej, sprawy dotyczące wyborów nie zostały objęte żadnym z działów administracji rządowej. Materia ta zwyczajowo należy do domeny Sejmu i Senatu, a najwyższym organem wyborczym jest Państwowa Komisja Wyborcza. W konsekwencji wskazanie właściwego ministra do wykonania Umowy, w tym do nowelizacji Kodeksu wyborczego, jedynie w oparciu o ww. ustawę, nie jest możliwe. Ustalenie organu właściwego musi opierać się więc na ocenie całokształtu zadań ministra, wynikających zarówno z ustawy o działach administracji rządowej, jak i z innych ustaw.

Mając na względzie zakres przedmiotowy Umowy oraz zakres prac dostosowawczych w obszarze prawa krajowego, wiodącą rolę do wykonania Umowy oraz podjęcia działań związanych z dostosowaniem prawa polskiego do postanowień Umowy należy przyznać Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji. Jednocześnie z uwagi na rolę i pozycję Państwowej Komisji Wyborczej, jako najwyższego organu wyborczego właściwego w sprawach przeprowadzania wyborów, właściwy minister powinien zapewnić jej możliwość odpowiedniego udziału w pracach dostosowawczych.

Wskazanie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wynika z kilku przesłanek. W pierwszej kolejności należy wskazać, że zgodnie z Instrukcją negocjacyjną, zatwierdzoną przez Prezesa Rady Ministrów, w skład polskiego zespołu negocjacyjnego wchodziło, poza przedstawicielami Ministra Spraw Zagranicznych, także przedstawiciele Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. W konsekwencji brali oni udział w całym procesie zawierania Umowy. Po drugie, mimo że nowelizacje Kodeksu wyborczego stanowiły do tej pory w większości inicjatywy poselskie, to jednak w przypadku nowelizacji z 2014 r. (Dz. U. z 2014 r. poz. 179), która była

projektem rządowym, organem upoważnionym do reprezentowania Rządu w toku prac parlamentarnych był właśnie Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Minister ten był również upoważniony do reprezentowania Rządu w toku prac parlamentarnych nad rządowym projektem nowelizacji z 2004 r. (Dz. U. z 2004 r. poz. 1055) uprzednio obowiązującej ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich (Dz. U. z 2010 r. poz. 1190, z późn. zm.). W obu przypadkach celem nowelizacji było dostosowanie prawa polskiego do postanowień prawa Unii Europejskiej. Co więcej, podstawowe rozporządzenia wymagające dostosowania do nowego stanu prawnego również będzie musiał znowelizować (względnie wydać na nowo) Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

4. Informacja nt. trybu związania Rzeczypospolitej Polskiej Umową

Umowa ma rangę umowy państwowej.

Postanowienia Umowy dotyczą praw wyborczych obywateli obu stron w niektórych wyborach samorządowych. Umowa ta dotyczy zatem bez wątpienia „praw obywatelskich określonych w Konstytucji”, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, a także „spraw uregulowanych w ustawie lub w sprawie których Konstytucja wymaga ustawy”, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 5 Konstytucji.

W konsekwencji związanie Rzeczypospolitej Polskiej Umową nastąpi w drodze ratyfikacji za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 2 i 5 Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz z art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 127).

UMOWA
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

Rzeczpospolita Polska i Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej,
zwane dalej „Stronami”;

- *Pragnąc* wzmocnić i utrwalić istniejące relacje pomiędzy Stronami oraz bliską przyjaźń i tradycyjną jedność pomiędzy ich narodami;
- *Biorąc pod uwagę* wzajemną migrację obywateli Stron oraz powagę jaką Strony przywiązują do ułatwienia integracji obywateli drugiej Strony zamieszkujących na terytorium własnego Państwa;
- *Pragnąc* dalej zachęcać do udziału w życiu społecznym i politycznym obywateli jednej Strony zamieszkujących na terytorium drugiej;
- *Mając na względzie fakt*, iż pożądane jest promowanie udziału obywateli Rzeczypospolitej Polskiej zamieszkujących na terytorium Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w wyborach samorządowych;
- *Mając na względzie fakt*, iż pożądane jest promowanie udziału obywateli Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej zamieszkujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w wyborach samorządowych;
- *W tym celu* pragnąc aby obywatele Rzeczypospolitej Polskiej zamieszkujący na terytorium Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej brali udział w wyborach samorządowych;
- *W tym celu* pragnąc aby obywatele Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej zamieszkujący na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej brali udział w wyborach samorządowych;
- *Mając na uwadze fakt*, iż udział w wyborach przez obywateli jednej Strony zamieszkujących na terytorium drugiej, do których odnosi się niniejsza Umowa, pozwoli na większą integrację oraz promocję ich praw politycznych i społecznych;

Uzgodniły, co następuje:

ARTYKUŁ 1

Definicje

W rozumieniu niniejszej Umowy:

- 1) „*wybory samorządowe*” – w odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa oznaczają:
 - a) wybory do samorządu terytorialnego (local government elections),
 - b) wybory organów wykonawczych w gminach (mayoral elections), oraz
 - c) wybory wspólnego organu wykonawczego dla kilku gmin (combined authority mayoral elections), zgodnie z definicjami przyjętymi w prawodawstwie Zjednoczonego Królestwa;
- 2) „*wybory samorządowe*” – w odniesieniu do Rzeczypospolitej Polskiej oznaczają:
 - a) wybory do rad gmin,
 - b) wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, zgodnie z definicjami przyjętymi w prawodawstwie Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) „*obywatele Zjednoczonego Królestwa*” – ma znaczenie nadane przez Deklarację Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z dnia 13 grudnia 2007 roku w sprawie definicji pojęcia „obywatele” w Traktacie o Unii Europejskiej i Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zgodnie z obowiązującą definicją na dzień jej przyjęcia; oraz
- 4) „*Zjednoczone Królestwo*” – oznacza Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej.

ARTYKUŁ 2

Prawa obywateli Zjednoczonego Królestwa zamieszkujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej do czynnego lub biernego udziału w wyborach samorządowych w Rzeczypospolitej Polskiej

1. Rzeczpospolita Polska przyznaje obywatelom Zjednoczonego Królestwa, którzy legalnie zamieszkują w Rzeczypospolitej Polskiej prawa do czynnego lub biernego udziału w wyborach samorządowych w Rzeczypospolitej Polskiej na takich samych warunkach jak obywatelom Unii Europejskiej, niebędącym obywatelami Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Niniejszy Artykuł nie narusza prawa obywateli Zjednoczonego Królestwa, którzy legalnie zamieszkują na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej do udziału w referendach gminnych w Rzeczypospolitej Polskiej, które jest regulowane przez prawo wewnętrzne.

ARTYKUŁ 3

Prawa obywateli Rzeczypospolitej Polskiej zamieszkujących na terytorium Zjednoczonego Królestwa do czynnego lub biernego udziału w wyborach samorządowych w Zjednoczonym Królestwie

1. Zjednoczone Królestwo przyznaje obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej, którzy legalnie zamieszkują w Zjednoczonym Królestwie prawa do czynnego lub biernego udziału w wyborach samorządowych w Zjednoczonym Królestwie na takich samych warunkach jak obywatelom Zjednoczonego Królestwa.
2. Niniejszy Artykuł nie narusza praw obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, którzy legalnie zamieszkują na terytorium Zjednoczonego Królestwa do czynnego lub biernego udziału w innych wyborach, które są regulowane przez prawo wewnętrzne.

ARTYKUŁ 4

Informowanie o zmianach w prawie wewnętrznym

Rządy Stron powiadamiają się wzajemnie o zmianach dotyczących praw wyborczych w ich prawie wewnętrznym, które są istotne dla zakresu i implementacji niniejszej Umowy.

ARTYKUŁ 5

Zmiany

1. Umowa niniejsza może zostać zmieniona za pisemną zgodą Stron.
2. Wszelkie zmiany niniejszej Umowy wchodzi w życie na warunkach określonych w Artykule 7 niniejszej Umowy.

ARTYKUŁ 6

Rozstrzygnięcie sporów

Wszelkie spory dotyczące interpretacji, stosowania lub implementacji niniejszej Umowy są rozstrzygane przez Strony wyłącznie w drodze negocjacji.

ARTYKUŁ 7

Wejście w życie

1. Strony powiadomią się wzajemnie w drodze dyplomatycznej o zakończeniu procedur określonych ich prawem wewnętrznym, niezbędnych do wejścia w życie niniejszej Umowy.

2. Umowa niniejsza wejdzie w życie po upływie 30 dni od dnia otrzymania późniejszej z not, o których mowa w ustępie 1.

ARTYKUŁ 8

Czas obowiązywania i wypowiedzenie

1. Umowa niniejsza zawarta jest na czas nieokreślony.
2. Każda ze Stron może wypowiedzieć niniejszą Umowę w drodze pisemnej notyfikacji przedłożonej drugiej Stronie. W takim przypadku niniejsza Umowa utraci moc po upływie 30 dni od dnia otrzymania w drodze dyplomatycznej notyfikacji informującej o jej wypowiedzeniu.
3. Wypowiedzenie niniejszej Umowy nie będzie miało wpływu na mandaty obywateli Stron, którzy zostali wybrani w wyborach samorządowych w czasie obowiązywania niniejszej Umowy.

Sporządzono w Warszawie, dnia *29 maja*..... 2020 roku, w dwóch egzemplarzach, każdy w językach polskim i angielskim, przy czym obydwie teksty są jednakowo autentyczne.

**W imieniu
Rzeczypospolitej Polskiej**

Piotr Wawrzyn

**W imieniu
Zjednoczonego Królestwa
Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej**

Jonathan Kent

AGREEMENT
between the Republic of Poland
and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland
on the Participation in Certain Elections of Nationals of Each Country
Resident in the Territory of the Other

The Republic of Poland and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, hereinafter referred to as “the Parties”;

- *Desiring* to further strengthen and consolidate the existing relations between the Parties and the close friendship that traditionally unites their nations;
- *In view of* the migration of the Parties’ nationals between the Parties’ territories and the importance that the Parties attach to the facilitation of the integration of the other Party’s nationals resident in their territory;
- *Desiring* to continue to encourage the social and political participation of the other Party’s nationals resident in their territory;
- *Considering* that it is desirable to promote the participation of nationals of the Republic of Poland resident in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland in local elections;
- *Considering* that it is desirable to promote the participation of nationals of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland resident in the Republic of Poland in local elections;
- *To this end*, desiring that nationals of the Republic of Poland resident in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland participate in the United Kingdom’s local elections;
- *To this end*, desiring that nationals of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland resident in the Republic of Poland participate in the Republic of Poland’s local elections;
- *And considering* that participation in the elections by the Parties’ nationals resident in the territory of the other, to which the Agreement refers, will allow greater integration and will promote their political and social rights;

Have agreed as follows:

ARTICLE 1
Definitions

For the purposes of this Agreement:

- 1) “*local elections*” - in relation to the United Kingdom means:
 - a) local government elections,

- b) mayoral elections, and
 - c) combined authority mayoral elections, as defined in the United Kingdom's legislation;
- 2) "*local elections*" - in relation to the Republic of Poland means:
- a) municipal council elections (wybory do rad gmin),
 - b) elections of commune heads, mayors and presidents of cities (wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast), as defined in the Republic of Poland's legislation;
- 3) "*nationals of the United Kingdom*" - has the meaning given by the Declaration of 13 December 2007 by the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland on the definition of the term 'nationals' in the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, as it had effect on the date on which it was made; and
- 4) "*United Kingdom*" - means the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.

ARTICLE 2

Entitlement of resident nationals of the United Kingdom to vote and/or to stand in local elections in the Republic of Poland

1. The Republic of Poland grants to nationals of the United Kingdom who are legally resident in the Republic of Poland the rights to vote and/or to stand as candidates in local elections in the Republic of Poland subject to the same conditions as citizens of the European Union who are not nationals of the Republic of Poland.
2. This Article shall not affect the right of nationals of the United Kingdom who are legally resident in the Republic of Poland to participate in communal referenda in the Republic of Poland, which shall continue to be governed by domestic law.

ARTICLE 3

Entitlement of resident nationals of the Republic of Poland to vote and/or to stand in local elections in the United Kingdom

1. The United Kingdom grants to nationals of the Republic of Poland who are legally resident in the United Kingdom the rights to vote and/or to stand as candidates in local elections in the United Kingdom subject to the same conditions as nationals of the United Kingdom.
2. This Article shall not affect the rights of nationals of the Republic of Poland who are legally resident in the United Kingdom to vote and/or to stand in other elections in the United Kingdom, which shall continue to be governed by domestic law.

ARTICLE 4
Notification on changes in domestic law

The Governments of the Parties shall notify each other on changes to the franchise in their domestic law that are relevant to the scope and implementation of the Agreement.

ARTICLE 5
Amendments

1. The Agreement may be amended by written agreement between the Parties.
2. Any amendments of the Agreement shall enter into force pursuant to the conditions specified in Article 7 of the Agreement.

ARTICLE 6
Settlement of Disputes

Any disputes concerning the interpretation, application or implementation of the Agreement shall be resolved solely by negotiation between the Parties.

ARTICLE 7
Entry into force

1. The Parties shall notify each other through diplomatic channels on the implementation of their respective internal requirements necessary for the entry into force of the Agreement.
2. The Agreement shall enter into force 30 days after the date of the receipt of the later of the notifications referred to in paragraph 1.

ARTICLE 8
Duration and termination

1. The Agreement is concluded for an indefinite period.
2. Either Party may terminate the Agreement by giving written notification to the other Party. In such case the Agreement shall terminate 30 days after the day of receipt of the termination notification through diplomatic channels.
3. Termination of this Agreement shall not affect the mandates of nationals of the Parties who are elected in local elections during the period that this Agreement is in force.

Done at Warsaw this *29th* of *May*, 2020 in duplicate, in the Polish and the English languages, both texts being equally authentic.

For the Republic of Poland:

Piotr Wawrzek

**For the United Kingdom of
Great Britain and Northern Ireland:**

Jonathan Kent



Warszawa, 23 czerwca 2020 r.

MINISTER DO SPRAW UNII EUROPEJSKIEJ

Konrad Szymański

Sygn. KPDPUE.920.500.2020.MR(2)

dot.: DPT.277.64.2019 / 94

**Pan Jacek Czaputowicz
Minister Spraw Zagranicznych**

Opinia

o zgodności z prawem Unii Europejskiej 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 oraz 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., wyrażona przez ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej

Szanowny Panie Ministrze,

w związku z przedłożonym projektem wniosku o ratyfikację umowy międzynarodowej pozwalam sobie wyrazić poniższą opinię.

Umowa nie jest objęta zakresem prawa Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Z poważaniem

Konrad Szymański
Minister do Spraw Unii Europejskiej
/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/