

Uchwała¹
z dnia 21 sierpnia 1991 r.
(W. 7/91)

w sprawie wykładni art. 8 ustawy z dnia 28 czerwca 1991 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 59, poz. 252)

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie:

Przewodniczący: prezes TK Mieczysław Tyczka

Sędziowie TK: Czesław Bakalarski
Kazimierz Działocha (sprawozdawca)
Henryk Groszyk (sprawozdawca)
Maria Łabor-Soroka
Remigiusz Orzechowski
Janina Zakrzewska

po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniu 21 sierpnia 1991 r. w trybie art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 22, poz. 98, ze zm.: Dz.U. z 1987 Nr 21, poz. 123; z 1989 r. Nr 34, poz. 178 i Nr 73, poz. 436; z 1990 r. Nr 3, poz. 16, Nr 6, poz. 35 i Nr 34, poz. 198; z 1991 r. Nr 7, poz. 24) wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 8 ustawy z dnia 28 czerwca 1991 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 59, poz. 252), w szczególności o ustalenie, czy zamieszczony w tym przepisie zwrot "stale zamieszkuje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od 5 lat" oznacza "miejsce zamieszkania" w rozumieniu art. 25 kodeksu cywilnego lub "miejsce pobytu stałego" w rozumieniu art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (jedn. tekst: Dz.U. z 1984 r. Nr 32, poz. 174, z 1989 r. Nr 35, poz. 192 i z 1990 r. Nr 34, poz. 198),

ustalili:

stale zamieszkiwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej 5 lat oznacza przebywanie z zamiarem stałego pobytu w jakiegokolwiek miejscowości położonej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w tym czasie.

Stale zamieszkiwanie jest sprawą faktu i jego ustalenie zależy od okoliczności danego przypadku.

UZASADNIENIE

I

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego Rzeczypospolitej Polskiej w swym wniosku z dnia 9 sierpnia 1991 r. zwrócił się o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni przepisu art. 8 ustawy z dnia 28 czerwca 1991 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 59, poz. 252), a w szczególności o ustalenie, "czy zamieszczony w tym przepisie zwrot "stale zamieszkuje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od 5 lat" oznacza "miejsce zamieszkania" w rozumieniu art. 25 kc lub "miejsce pobytu stałego" w rozumieniu art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (jedn. tekst: Dz.U. z 1984 r., Nr 32, poz. 174, z 1989 r. Nr 35, poz. 192 i z 1990 r., Nr 34, poz. 198)".

Tekst powołanego przepisu ma brzmienie: "wybrany do Sejmu może być obywatel polski, któremu przysługuje prawo wybierania, jeżeli w dniu wyborów ma ukończone 21 lat i stale zamieszkuje na terytorium

¹ tekst sentencji - Dz.U. Nr 81, poz. 364

Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od 5 lat (biernie prawo wyborcze)”. Tekst ten w swoim istotnym brzmieniu jest identyczny z treścią art. 96 Konstytucji Rzeczypospolitej, w którym postanawia się, że: “Każdy obywatel może być wybrany do Sejmu i Senatu po ukończeniu 21 lat, jeżeli stale zamieszkuje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej 5 lat”.

W uzasadnieniu wnioskodawca stwierdził, że przepisy prawa konstytucyjnego nie definiują pojęcia stałego zamieszkania, w związku z czym istnieją wątpliwości co do tego, “czy przedstawione wyżej sformułowanie powinno być interpretowane samodzielnie, czy z uwzględnieniem wykładni zbliżonych pojęć, którymi posługują się inne działy prawa, w szczególności prawo cywilne i administracyjne” (s. 2 wniosku).

Podstawowe znaczenie wśród owych zbliżonych pojęć mają zaś: pojęcie “miejsce zamieszkania” (stosowane zgodnie z art. 25 kc na gruncie prawa cywilnego) oraz pojęcie “miejsce pobytu stałego” (stosowane na gruncie prawa administracyjnego, stosownie do art. 6 ust. 1 powołanej ustawy o ewidencji ludności), będące przedmiotem odpowiednich definicji ustawowych, a także ustalonego stanowiska doktryny w kwestii ich interpretacji.

Oba te pojęcia opierają się na kumulatywności tzw. elementu obiektywnego (tj. przebywania w sensie fizycznym w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem) oraz tzw. elementu subiektywnego (tj. zamiaru stałego pobytu w danej miejscowości bądź stałego przebywania w danej miejscowości pod stałym adresem).

Interpretacja zwrotu “stale zamieszkuje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od 5 lat”, dokonywana z uwzględnieniem wykładni pojęć miejsca zamieszkania oraz miejsca pobytu stałego, może polegać na łączeniu tzw. elementu obiektywnego (tj. stałego przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w sensie fizycznym) oraz tzw. elementu subiektywnego (tj. zamiaru stałego pobytu w Rzeczypospolitej Polskiej).

Możliwa jest też, zdaniem pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, inna wykładnia przedmiotowego sformułowania, oderwana od wskazanych wyżej ujęć prawa cywilnego i administracyjnego w tym sensie, że nie uwzględniałaby ona elementu subiektywnego, uznając za wystarczającą przesłankę dysponowania biernym prawem wyborczym fizyczne przebywanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od 5 lat.

W opinii wnioskodawcy - z dwóch możliwych wykładni przepisu art. 8 Ordynacji poprawna jest jedynie wykładnia zbieżna z wykładnią zbliżonych pojęć “miejsce zamieszkania” i “miejsce pobytu stałego”. Inna wykładnia byłaby bowiem, jak stwierdza wnioskodawca, “...sprzeczna z regułami wykładni systemowej. Trudno byłoby bowiem przyjąć, że takie same lub niemal takie same pojęcia mogłyby być różnie interpretowane w zależności od tego, do którego działu prawa należą” (s. 3 wniosku).

W konkluzji swych wywodów wnioskodawca zauważa, że przedstawione we wniosku zagadnienie może budzić poważne wątpliwości w praktyce komisji wyborczych i w związku z tym wymaga rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny.

II

Trybunał Konstytucyjny, wypowiadając się za określonym kierunkiem i sposobem wykładni art. 8, zważył co następuje.

1. Znaczenie zwrotu “stale zamieszkuje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”, użytego w art. 8 ustawy z dnia 28 czerwca 1991 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, nie zostało przez ustawodawcę zdefiniowane i może budzić wątpliwości. Wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o dokonanie wykładni art. 8 Ordynacji (ze szczególnym uwzględnieniem powyższego zwrotu), w sytuacji braku definicji ustawowej pojęcia stałego zamieszkiwania oraz braku stanowiska doktryny prawa konstytucyjnego w sprawie wykładni zwrotu “stale zamieszkuje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”, należy uznać za zasadny. Rozważenia wymaga zwłaszcza uwzględnienie w wykładni Ordynacji wyborczej zbliżonych do przedmiotowego zwrotu sformułowań prawa cywilnego (miejsce zamieszkania) oraz prawa administracyjnego (miejsce stałego pobytu).

Punktem wyjścia do ustalenia przez Trybunał Konstytucyjny wykładni przepisu art. 8 Ordynacji wyborczej powinno być ustalenie motywów (woli) historycznego ustawodawcy wyrażonych w toku prac ustawodawczych nad Ordynacją do Sejmu.

2. Jak wynika z prac Komisji Konstytucyjnej nad przygotowaniem projektu Ordynacji, jak też z plenarnych obrad Sejmu nad projektem Ordynacji (por. odnośne fragmenty sprawozdań z prac Komisji Konstytucyjnej, BIS/1026/X kad. z 26. 02. 1991 r., s. 10, 18, 19 oraz z obrad plenarnych Sejmu X kadencji, stenogram 53 posiedzenia plenarnego Sejmu, s. 14, 34, 35 oraz stenogram 67 posiedzenia plenarnego Sejmu, s. 15, 16, 27, 28), wyraźną wolą Sejmu, sformułowaną w polemice z przeciwną koncepcją wyrażoną przez wynik głosowania nad przyjęciem Ordynacji oraz odrzuceniem prezydenckiego weta, jest ustanowienie wymogu stałego zamieszkiwania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od 5 lat dla nabycia biernego prawa wyborczego do Sejmu. Wskazywano zwłaszcza - i stanowisko to uzyskało akceptację większości sejmowej - na potrzebę uzależnienia biernego prawa wyborczego od więzi z Krajem i jego życiem politycznym określonej pewnym czasem (traktowanym jako minimalny) zamieszkiwania w Polsce (por. w szczególności wystąpienie posła J. Szymańskiego na 53 plenarnym posiedzeniu Sejmu, sprawozdanie stenograficzne z obrad Sejmu, s. 14).

3. Ustalona na gruncie doktryny prawa cywilnego wykładnia terminu "miejsce zamieszkania" zawartego i zdefiniowanego w art. 25 kc, w którym postanawia się, że "miejszem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu", opiera się na kumulatywności dwóch przesłanek: przebywania w sensie fizycznym w konkretnej miejscowości (element obiektywny) oraz zamiaru stałego przebywania w tejże miejscowości (element subiektywny). Zakłada ona również, że ustalenie, czy dana osoba zamieszkuje w danej miejscowości (a więc, że jest to jej miejsce zamieszkania), jest sprawą faktu, tj. zależy od ustalenia pewnych stwierdzalnych empirycznie okoliczności (por. System prawa cywilnego, t. I część ogólna, Ossolineum 1985, s. 332-338; Kodeks cywilny z komentarzem red. J. Winiarz, Warszawa 1989 r., s. 44-45; S. Grzybowski, Prawo cywilne, zarys części ogólnej, Warszawa 1985, s. 167-169; A. Wolter, Prawo cywilne, zarys części ogólnej, Warszawa 1986, a 172-174). Przebywanie osoby w danej miejscowości musi nosić w szczególności cechy stworzenia przez nią w tejże miejscowości ośrodka swoich osobistych i majątkowych interesów. Musi też być połączone z zamiarem stałego w niej pobytu. Zamiar musi uzewnętrznić się poprzez stwierdzenie określonych okoliczności faktycznych, uprawdopodobniających wolę danej osoby stałego pobytu w danej miejscowości (por. SN III CZ. 88/55, SN III CRN 58/75). Jedna osoba może mieć tylko jedno miejsce zamieszkania.

Ustawowa definicja terminu prawa administracyjnego "miejsce pobytu stałego", zawarta w treści art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych, nawiązuje do cywilnoprawnego rozumienia pojęcia miejsca zamieszkania.

Pobytem stałym jest zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego przebywania. Istnieje przy tym obowiązek zameldowania się w miejscu pobytu stałego. I ta konstrukcja łączy zatem wymóg zamieszkania w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem (element obiektywny) z wymogiem zamiaru stałego tam przebywania (element subiektywny). Należy podzielić stanowisko wnioskodawcy, w myśl którego "definicja miejsca pobytu stałego została sformułowana pod wyraźnym wpływem cywilistycznej definicji miejsca zamieszkania" (s. 2 wniosku).

Pogląd ten potwierdza także orzecznictwo NSA (por. W. Dawidowicz, Prawo Administracyjne, Warszawa 1987, s. 103).

4. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w kwestii wykładni przepisu art. 8 przedmiotowej Ordynacji wyborczej, a w tym zwłaszcza dotyczące sformułowania "stałe zamieszkuje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej", zostało oparte przede wszystkim na nierozłączności dwóch przesłanek: rzeczywistego przebywania na terytorium Rzeczypospolitej co najmniej od 5 lat (element obiektywny) oraz zamiaru stałego pobytu w Polsce (element subiektywny). Przy interpretacji tych dwóch przesłanek uwzględniono przede wszystkim stanowisko doktryny prawa cywilnego w kwestii wykładni pojęć wyraźnie zbliżonych do pojęcia stałego zamieszkania, a w tym szczególnie wykładni terminu "miejsce zamieszkania". Trybunał Konstytucyjny nie znalazł podstaw do tego, by pojęciu stałego zamieszkiwania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nadać zasadniczo inny sens, uzasadniony ewentualnie treścią norm Konstytucji, niż powołanym pojęciom ustawodawstwa zwykłego. Przyjąć należało w związku z tym, że także w Ordynacji wyborczej zbędne było zdefiniowanie przedmiotowego pojęcia, tym bardziej że - jak wynika to z historycznej wykładni art. 8 Ordynacji wyborczej - Sejm celowo nadał mu treść normatywną zbieżną zasadniczo z cytowanymi pojęciami ustawodawstwa cywilnego i administracyjnego.

Istotne jest ponadto podkreślenie, że ustalenie stałego zamieszkiwania danego obywatela Rzeczypospolitej Polskiej jest także sprawą faktu. Zależy ono od wystąpienia określonych okoliczności, wskazujących na stałe przebywanie w Polsce i wolę stałego w niej pobytu. Przebywanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej danego obywatela polskiego nie wyklucza oczywiście jego możliwych wyjazdów zagranicznych. Istotne jest jednak wykazanie, że przebywanie w Polsce nosi cechy stworzenia w tym właśnie kraju ośrodka jego osobistych i majątkowych interesów i jest połączone z zamiarem stałego w niej pobytu. Nie jest bowiem możliwe stałe zamieszkiwanie w więcej niż jednym kraju.

Takie stanowisko uzależnia posiadanie biernego prawa wyborczego od wytworzenia się silnej więzi obywatela Rzeczypospolitej Polskiej z życiem społeczno-gospodarczym i politycznym kraju, co stanowiło podstawowy motyw ustawodawcy przy uchwalaniu Ordynacji wyborczej do Sejmu.

Wyklucza ono możliwość takiej interpretacji zwrotu “stałe zamieszkuje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”, która oparta byłaby jedynie na przesłance obiektywnej w postaci przebywania (w sensie fizycznym) na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, bez traktowania Polski jako kraju, z którym dany obywatel polski czuje się trwale związany i w którym założył ośrodek swoich osobistych i majątkowych interesów.

Stanowisko to - jak już wykazano - wykorzystuje konstrukcję kumulatywności elementów obiektywnego i subiektywnego w pojęciach miejsca zamieszkania oraz miejsca pobytu stałego. Nie oznacza to jednak, że zwrot art. 8 Ordynacji “stałe zamieszkuje na terytorium Rzeczypospolitej” jest identyczny z pojęciami miejsca zamieszkania lub miejsca pobytu stałego. Inny jest bowiem cel tych pojęć. W przypadku “stałego zamieszkiwania na terytorium Rzeczypospolitej” jest nim wskazanie na konieczność stałej więzi z krajem jako podstawową przesłankę posiadania biernego prawa wyborczego przez danego obywatela. W przypadku zaś zwrotu “miejsce zamieszkania” jest nim dążenie do indywidualizacji osoby fizycznej poprzez dokładne ustalenie miejscowości, w której dana osoba fizyczna przebywa, jako przesłanki określonych skutków cywilnoprawnych. Natomiast celem zwrotu “miejsce stałego pobytu” jest administracyjno-prawna regulacja ewidencji ludności, oparta na obowiązku zameldowania obywatela pod oznaczonym adresem w konkretnej miejscowości. Z kolei stałe zamieszkiwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej odnosi się nie do przebywania w jednej konkretnej miejscowości (w sensie miejsca zamieszkania), ale do przebywania z zamiarem stałego pobytu w jakiegokolwiek miejscowości na tym terytorium.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny ustalił wykładnię przepisu objętego wnioskiem - jak w sentencji niniejszej uchwały.