

Tomasz Strzałkowski¹

Wpływ miejsca zamieszkania na realizację praw wyborczych w Polsce

Słowa kluczowe: cenzusy wyborcze, czynne i bierne prawo wyborcze, miejsce zamieszkania w prawie wyborczym

Keywords: electoral census, activ and passiv electoral right, place of residence in the electoral law

Streszczenie

Artykuł porusza problematykę ograniczeń w czynnym i biernym prawie wyborczym ze względu na miejsce zamieszkania. W artykule omówiono obowiązujące po 1989 r. regulacje prawne dotyczące cenzusu zamieszkania. Zmiany w prawie wyborczym związane z miejscem zamieszkania spowodowane były przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Wiązało się to z przyznaniem praw wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego i częściowo w wyborach samorządowych obywatelom państw Unii Europejskiej, którzy mieszkają w Polsce. Pokazany został również problem prawidłowej weryfikacji miejsca zamieszkania w procedurze wyborczej. Autor zauważa również, że rozwiązania dotyczące cenzusu zamieszkania w samorządowym prawie wyborczym powinny ulec zmianom, gdyż obecnie obowiązujące przestają korespondować z rzeczywistością.

Summary

The impact of the place of residence on implementation electoral rights in Poland

The article focuses on the issue of restrictions on active and passive electoral law according to the place of residence. The article discusses regulations on the census of residence

¹ Autor jest adiunktem w Wyższej Szkole Bankowej we Wrocławiu. E-mail: ts80@o2.pl.

that have been in force since 1989. Changes to the electoral law related to the place of residence were caused by the Polish accession to the European Union. This involved the granting of voting rights in elections to the European Parliament and partly in the local elections, to those citizens of the EU who live in Poland. This article shows a problem of proper verification of residence in the electoral process too. The author notices also that existing solutions concerning the census of residence in the local government election law should be changed, because the current ones do not correspond with reality.

✱

Problematyka przyznawania praw wyborczych uregulowana została w art. 62 Konstytucji RP². Szczegółowo warunki uzyskania praw wyborczych określone zostały w drugim rozdziale Kodeksu wyborczego³. Uzyskanie praw wyborczych uwarunkowane jest spełnieniem kilku kryteriów. Kodeks wyborczy do przesłanek posiadania praw wyborczych zalicza: posiadanie polskiego obywatelstwa⁴, osiągnięcie odpowiedniego wieku, posiadanie praw publicznych i wyborczych oraz brak ubezwłasnowolnienia⁵. Nabycie czynnego i biernego prawa wyborczego dodatkowo jest również uwarunkowane posiadaniem odpowiedniego (w zależności od wyborów) miejsca zamieszkania⁶. Cenzus zamieszkania, zwany domicylem, w polskim prawie wyborczym odgrywał istotne znaczenie przez całe minione ćwierćwiecze. Pomimo że istota cenzusu z zasady ogranicza powszechność prawa wyborczego, to jednak spotkać można także takie stanowisko, iż kryterium miejsca zamieszkania jest naturalnym (niedyskryminującym) wyłączeniem od korzy-

² Konstytucja RP (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

³ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm.).

⁴ W przypadku wyborów do PE oraz wyborów do rad gmin i wyborów wójtów czynne i bierno (za wyjątkiem wyborów wójta) prawo wyborcze mają również obywatele UE.

⁵ Szerzej o problematyce ubezwłasnowolnienia i praw wyborczych pisze M. Dąbrowski. Zob. tegoż, *Ubezwłasnowolnienie częściowe a prawo wyborcze w świetle standardów europejskich*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2–3, s. 261–280.

⁶ Nadmienić należy, że ustanawianie cenzusów w ustawach, a nie w ustawie zasadniczej, poddane zostało krytyce doktryny. Zob. K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 125.

stania z praw wyborczych, a nie cenzusem wyborczym⁷. Choć *prima facie* miejsce zamieszkania wyborcy czy kandydata w wyborach nie powinno rodzić komplikacji dla jego uczestnictwa w procesie wyborczym, to jednak w praktyce jest to coraz bardziej widoczny problem. Celem artykułu jest ukazanie praktycznych aspektów znaczenia miejsca zamieszkania dla realizacji praw wyborczych. Obowiązujące dotychczas rozwiązania prawne coraz częściej bowiem nie odpowiadają współczesnym realiom, co skutkuje w praktyce ograniczaniem praw wyborczych bliżej nieokreślonej grupy wyborców, która, jak można przypuszczać, wraz z kolejnymi wyborami powiększa się.

I.

Już w pierwszych wolnych i powszechnych wyborach prezydenta RP, jakie odbyły się w 1990 r., jak się później okazało, „miejsce zamieszkania” miało pewien wpływ na przebieg procesu wyborczego. Państwo miało za sobą już wybory samorządowe, w których prawo wyborcze przysługiwało m.in. osobom, których obywatelstwo polskie nie zostało stwierdzone i nie były one obywatelami innego państwa, jeżeli stale zamieszkiwały w Polsce co najmniej od dwóch lat (szerzej piszę o tym w dalszej części artykułu). W przypadku wyborów prezydenckich te osoby, aby uzyskać prawa wyborcze, musiały zamieszkiwać w Polsce od co najmniej 5 lat (art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej)⁸. Trudno znaleźć jednoznaczne uzasadnienie dla dokonanego na przestrzeni kilku miesięcy rozróżnienia. Odwołując się do racjonalności prawodawcy, przyjąć można, że przyjęte rozwiązania były powodowane tym, aby prawo wyboru prezydenta państwa było przyznane osobom dłużej związanym z Polską niż w przypadku wyboru radnych.

⁷ W literaturze spotkać można także stanowisko, że kryterium miejsca zamieszkania jest naturalnym (niedyskryminującym) wyłączeniem od korzystania z praw wyborczych, a nie cenzusem wyborczym. Zob. B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 18; J. Galster, W. Szyszkowski, Z. Wasik, Z. Witkowski, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1995, s. 114.

⁸ Dz.U. Nr 67, poz. 398.

W wyborach w 1990 r. do rywalizacji o urząd prezydenta RP przystąpił Stanisław Tymiński, zamieszkały w Toronto w Kanadzie⁹. Obowiązująca ówczasie ustawa o wyborze prezydenta RP nie zawierała wobec kandydatów wymogu zamieszkiwania na terytorium Polski¹⁰. Przypadek S. Tymińskiego stał się przyczynkiem do wprowadzenia cenzusu zamieszkania do polskiego prawa wyborczego, odnoszącego się do wyborów parlamentarnych (*lex Tymiński*)¹¹. W przypadku wyborów prezydenckich wymóg stałego zamieszkiwania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej od co najmniej 5 lat, dla uzyskania czynnego prawa wyborczego, obowiązywał do 1995 r.¹²

Na skutek doświadczeń z ubiegłorocznych wyborów prezydenckich w pierwszych w pełni wolnych wyborach parlamentarnych z 1991 r. ustawodawca w ordynacji wyborczej do Sejmu z 1991 r. (art. 8)¹³ uzależnił przyznanie biernego prawa wyborczego od stałego zamieszkiwania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej od co najmniej 5 lat¹⁴. W analogiczny sposób – tj. od stałego zamieszkiwania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od 5 lat, uzależniono przyznanie czynnego prawa wyborczego osobom, których obywatelstwo polskie nie zostało stwierdzone i które nie były obywatelami innego państwa¹⁵.

W polskim prawie miejsce zamieszkania zdefiniowane zostało w art. 25 kodeksu cywilnego. Miejszem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu¹⁶. Poza miej-

⁹ Zob. http://bydgoszcz.pkw.gov.pl/g2/i/16/22/07/162207/Obwieszczenie_PKW.pdf (23.07.2014).

¹⁰ W tamtych wyborach wymóg pięcioletniego okresu zamieszkiwania w Polsce odnosił się do czynnego prawa wyborczego i dotyczył osób, których obywatelstwo polskie nie zostało stwierdzone i które nie były równocześnie obywatelami innego państwa.

¹¹ Cenzus miejsca zamieszkania obowiązywał wcześniej w wyborach do rad gmin.

¹² Zniesiony ustawą z dnia 30 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 95, poz. 472).

¹³ Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 maja 1991 r. odwoływała się w tym zakresie do ordynacji „sejmowej” – art. 1 (Dz.U. Nr 72, poz. 319).

¹⁴ Cenzus ten został również utrzymany na mocy przepisów kolejnej ustawy wyborczej z dnia 28 maja 1993 r. i funkcjonował aż do wejścia w życie kolejnej ordynacji wyborczej z dnia 12 kwietnia 2001 r.

¹⁵ Dz.U. 1991, Nr 59, poz. 252.

¹⁶ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. 2014, poz. 121, ze zm.). Brzmienie omawianego przepisu pozostaje niezmiennione od 1964 r.

scem zamieszkania na gruncie prawa funkcjonowało i funkcjonuje nadal pojęcie „pobytu stałego”. Posługuje się nim ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych¹⁷. Zgodnie z art. 6 ust. 1 w/w aktu prawnego „pobytem stałym” jest zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego przebywania.

Wprowadzenie cenzusu zamieszkania do prawa wyborczego rodzić mogło określone konsekwencje dla prawidłowego przeprowadzenia procedury wyborczej, stąd po uchwaleniu ordynacji wyborczej w 1991 r. pierwszy prezes Sądu Najwyższego Rzeczypospolitej Polskiej zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego (zgodnie z jego ówczesną kompetencją) o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni kluczowego przepisu. We wniosku pierwszy prezes Sądu Najwyższego wskazywał, że na gruncie polskiego prawa konstytucyjnego nie funkcjonowała definicja legalna „stałego zamieszkiwania”, a w związku z tym możliwym było jej zaczerpnięcie z innych gałęzi prawa, gdzie kluczowy termin (lub termin bardzo zbliżony) został zdefiniowany. W ocenie wnioskodawcy możliwym było odwoływanie się na potrzeby prowadzenia procesu wyborczego albo do przepisów kodeksu cywilnego, albo do prawa administracyjnego, w którym istnieje definicja „miejsca stałego pobytu”. Trybunał Konstytucyjny, odwołując się do przebiegu prac legislacyjnych nad przedmiotowym przepisem, przypomniał, że wolą ustawodawcy było – dla uzyskania biernego prawa wyborczego – wprowadzenie wymogu minimalnego stałego okresu zamieszkiwania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez co najmniej 5 lat¹⁸. Stanowisko to było motywowane potrzebą posiadania określonej (ukształtowanej) więzi z krajem i jego życiem politycznym. Trybunał dostrzegł nie tylko związek pomiędzy oboma definicjami, ale również uznał, że nie ma potrzeby, aby na gruncie prawa konstytucyjnego stwarzać oddzielną definicję „stałego zamieszkiwania”, skoro funkcjonuje ona już w innych gałęziach prawa. Trybunał Konstytucyjny podzielił również funkcjonujący już w doktrynie i orzecznictwie pogląd, że miejsce zamieszkania wiąże się z koniecznością stwierdzenia występowania dwóch przesłanek. Obiektywnej, którą jest faktyczne, fizyczne przebywanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem, ale rów-

¹⁷ Dz.U. 2006, Nr 139, poz. 993 ze zm.

¹⁸ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 sierpnia 1991 r., sygn. W 7/91 (Dz.U. Nr 81, poz. 364).

niez przesłanki subiektywnej – woli (zamiaru) stałego przebywania w określonej miejscowości.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że istotne jest takie przebywanie w Polsce, aby nosiło ono cechy stworzenia w tym właśnie kraju ośrodka jego osobistych i majątkowych interesów i było połączone z zamiarem stałego w nim pobytu. Nie jest bowiem możliwe stałe zamieszkiwanie w więcej niż jednym kraju¹⁹. W uzasadnieniu do wyroku podkreślono, że posiadanie biernego prawa wyborczego uzależnione jest 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. Przyjęte podejście wykluczało (w ocenie TK) 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.

Pomimo tych ustaleń Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że użyty w art. 8 ordynacji wyborczej zwrot „stałe zamieszkuje na terytorium Rzeczypospolitej” nie jest identyczny z pojęciami „miejsca zamieszkania” lub „miejsca pobytu stałego”. Różnice, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, wynikały z odmiennych celów 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. Natomiast w przypadku 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.

Wymóg pięcioletniego okresu zamieszkiwania w Polsce miał swoje negatywne skutki. Były nimi nie tylko wskazane wyżej problemy ich właściwej interpretacji, ale również meritum rozstrzygnięć, które za sobą niosły. Przyjęte regulacje powodowały zawężenie kręgu osób posiadających bierne prawo wyborcze. Okres pięcioletniego stałego zamieszkiwania na terytorium Rzeczypospolitej

¹⁹ Aktualnie teza ta wydaje się dyskusyjna.

Polskiej pozbawił możliwości kandydowania grupy osób, które po przemianach ustrojowych w 1989 r. zdecydowały się na powrót z emigracji. To według mnie było błędem. Być może wracający do Polski nie mieli na co dzień do czynienia z problemami istniejącymi w kraju, ale z pewnością mogli mieć wiele innych atutów, które mogliby spożytkować w związku z wyborem.

Wymóg pięcioletniego okresu stałego zamieszkiwania, jako przesłanka uzyskania biernego prawa wyborczego w polskim prawie, pojawił się ponownie w 2004 r.²⁰ w odniesieniu do obywateli innych państw członkowskich Unii Europejskiej, którzy chcą uczestniczyć w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Polsce. Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. – ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego uwzględniała postanowienia prawa unijnego. W szczególności, w kontekście miejsca zamieszkania, wymienić należy Dyrektywę Rady 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r. ustanawiającą 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. Zgodnie z jej postanowieniami każdy obywatel Unii mający miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie jest obywatelem, ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania²¹. W 2004 r. Polska zdecydowała, że dla czynnego prawa wyborczego koniecznym było stałe zamieszkiwanie w Rzeczypospolitej Polskiej oraz figurowanie w stałym rejestrze wyborców. Natomiast obywatele Unii Europejskiej, niebędący obywatelami polskimi, posiadali bierne prawo wyborcze, jeśli posiadali czynne prawo wyborcze i – dodatkowo – jeśli od co najmniej 5 lat stale zamieszkiwali w Rzeczypospolitej Polskiej lub na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Omawiane regulacje przyjęte w w/w ordynacji wyborczej w zakresie biernego prawa wyborczego zostały utrzymane w Kodeksie wyborczym z 2011 r. (art. 11 § 1 pkt 4)²². Zmiana pojawiła się

²⁰ Funkcjonował w wyborach parlamentarnych do 2001 r.

²¹ Zob. Dyrektywa Rady 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami (Dz.Urz. UE L z dnia 30 grudnia 1993 r.).

²² Dz.U. 2012, Nr 12, poz. 112 ze zm.

w odniesieniu do czynnego prawa wyborczego. Art. 10 § 1 pkt 2 k.w. przewiduje, że w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej czynne prawo wyborcze ma obywatel polski, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, oraz obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, oraz stale zamieszkuje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zrezygnowano więc z wymogu ujęcia wyborcy w stałym rejestrze wyborców, co w mojej ocenie nie jest bez znaczenia.

Obowiązujące regulacje prawne w zakresie realizacji biernego prawa wyborczego przez obywateli innych państw UE nasuwają kilka wątpliwości. W świetle obowiązujących przepisów przyznanie biernego prawa wyborczego w Polsce obywatelom innych państw UE, którzy od co najmniej 5 lat stale zamieszkują na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, staje się niemożliwe. Jest tak dlatego, że równocześnie osoby takie muszą posiadać czynne prawo wyborcze, a to warunkowane jest stałym zamieszkiwaniem na terenie Polski. Z tego powodu w ostatnich wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. Państwowa Komisja Wyborcza uchyliła protokoły rejestracji list kandydatów w dwóch okręgach wyborczych, których to dokonały początkowo okręgowe komisje wyborcze. Przyczyną uchwał PKW było zarejestrowanie dwóch kandydatów. Jeden z nich był obywatelem Republiki Litewskiej, który – jak wynikało w zgłoszeniu listy i zgodzie na kandydowanie – podał jako swoje miejsce zamieszkania Wilno. W drugim przypadku sprawa dotyczyła obywatela Węgier, który, jak wynikało z dokumentów przedkładanych do rejestracji listy kandydatów, mieszkał w miejscowości Feldebrő na Węgrzech. Komitet, który zgłosił kandydatów, w odwołaniu podnosił, że kandydaci mieszkają w Polsce z zamiarem uzyskania prawa stałego pobytu, oraz że faktyczne stałe zamieszkiwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie zawsze musi się wiązać z uzyskaniem prawa stałego pobytu²³. Komitet wyborczy nie odniósł się natomiast do rozbieżnych informacji podanych w zgłoszeniu list i zgodach na kandy-

²³ Zgodnie z art. 42 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin obywatel UE nabywa prawo stałego pobytu po upływie 5 lat nieprzerwanego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (t.j.: Dz.U. 2014, poz. 1525).

dowanie²⁴. Jako hipotetyczne pozostawić należy rozważania, czy w przywołanym przypadku kandydaci zostaliby zarejestrowani, gdyby w przedkładanych dokumentach wskazali miejsca swojego zamieszkania w Polsce i odpowiednio wcześniej zadbali o wpis do rejestru wyborców. Znaczenie rejestru wyborców dla realizacji praw wyborczych jest jednak chyba nieco nadmiernie eksponowane. Nawet Państwowa Komisja Wyborcza w informacji z dnia 27 stycznia 2014 r. o warunkach udziału obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, które zostaną zarządzane na 25 maja 2014 r., podała, że: „W wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej mogą głosować i kandydować obywatele Unii Europejskiej niebędący obywatelami polskimi, którzy są wpisani do stałego rejestru wyborców prowadzonego przez gminę”, powołując jednocześnie jako podstawę prawną: „art. 10 § 1 pkt 2 i art. 11 § 1 pkt 4 Kodeksu wyborczego”, a przecież wskazane przepisy nie odnoszą się do rejestru wyborców²⁵. W rzeczywistości ujęcie lub nie w rejestrze wyborców nie powinno być traktowane (i często nie jest) jako ostateczny dowód przesądzający o posiadaniu lub nieposiadaniu praw wyborczych²⁶. Rejestr wyborców jest raczej swego rodzaju narzędziem pozwalającym na łatwą weryfikację posiadanych praw wyborczych, jednak nie powinien być on wykorzystywany do automatycznego rozstrzygnięcia o nich bez wnikliwej analizy każdego przypadku.

²⁴ Uchwała PKW z dnia 22 kwietnia 2014 r. w sprawie uchylecia protokołu rejestracji listy kandydatów na posłów do Parlamentu Europejskiego zgłoszonej przez komitet Wyborczy Wyborców Ruch Narodowy w okręgu wyborczym Nr 4, w zakresie jednego z kandydatów (ZPOW-950-4/14), Uchwała PKW z dnia 22 kwietnia 2014 r. w sprawie uchylecia protokołu rejestracji listy kandydatów na posłów do Parlamentu Europejskiego zgłoszonej przez komitet Wyborczy Wyborców Ruch Narodowy w okręgu wyborczym Nr 7, w zakresie jednego z kandydatów (ZPOW-950-7/14) oraz całość dokumentacji dotyczącej opisanych spraw, znajdująca się w posiadaniu autora.

²⁵ Zob. <http://pkw.gov.pl/wyjasnienia-informacje-i-pisma-okolne-pe/informacja-panstwowej-komisji-wyborczej-o-warunkach-udzialu-obywateli-unii-europejskiej-niebedacych-obywatelami-polskimi-w-wyborach-do-parlamentu-europejskiego-w-rzeczypospolitej-polskiej-ktore-zostana-zarzadzane-na-dzien-25-maja-2014-r.html> (29.01.2015).

²⁶ Np. Obwodowa Komisja Wyborcza może w uzasadnionych przypadkach dopisać wyborcę już do spisu wyborców w lokalu wyborczym. Spis wyborców powstaje na bazie danych zawartych w rejestrze wyborców.

Warto zauważyć, że stałe zamieszkiwanie w Polsce i ujęcie w rejestrze wyborców nie rozwiązuje problemu, bowiem pozostaje do rozstrzygnięcia kwestia miejsca zamieszkania na przestrzeni minionych pięciu lat. Wskazać należy również, że możliwość weryfikacji miejsca zamieszkania poza Polską w okresie pięciu lat jest wysoce ograniczona, a w powiązaniu z rygorem kalendarza wyborczego w zasadzie niemożliwa. Brak jest stosownych przepisów wykonawczych, które pozwalałyby na kontrolę spełniania wymogu stałego zamieszkiwania obywateli innych (niż Polska) państw członkowskich UE na terytorium tych państw przez okres pięciu lat. Z pewnością podstawy tej nie daje art. 344 § 1 pkt 3 Kodeksu wyborczego, zgodnie z którym kandydat – obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim – do pisemnej zgody na kandydowanie jest obowiązany dołączyć informację o ostatnim adresie zamieszkania w państwie członkowskim Unii Europejskiej jego pochodzenia²⁷. Sposobu weryfikacji spełniania przedmiotowego wymogu nie wskazała również Państwowa Komisja Wyborcza w Informacji o zasadach i sposobie zgłaszania list kandydatów na posłów do Parlamentu Europejskiego w wyborach, które będą zarządzane na 25 maja 2014 r. wydanej 18 lutego 2014 r.²⁸ Do informacji dołączone zostały załączniki, jakie wypełniają kandydaci. W oświadczeniu wypełnianym przez kandydata – obywatela Unii Europejskiej niebędącego obywatelem polskim, podaje on jedynie ostatni adres zamieszkania w państwie członkowskim Unii Europejskiej, bez wskazywania czasu, w jakim pod nim zamieszkiwał. Wydaje się, że zgodnym z obowiązującymi dyrektywami, tj. Dyrektywą Rady 2013/1/UE z dnia 20 grudnia 2012 r.²⁹ zmieniającą Dyrektywę Rady 93/109/WE z 6 grudnia 1993 r. w zakresie szczegółowych warunków wykonywania prawa kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez oby-

²⁷ Przepisy regulują natomiast sposób weryfikacji, czy kandydat nie został pozbawiony, na mocy orzeczenia sądu lub decyzji administracyjnej, prawa do kandydowania w państwie członkowskim UE będącym krajem jego pochodzenia.

²⁸ Informacja o zasadach i sposobie zgłaszania list kandydatów na posłów do Parlamentu Europejskiego w wyborach, które będą zarządzane na dzień 25 maja 2014 r., Warszawa, 18 lutego 2014 r. (ZPOW-903-13/14), <http://pkw.gov.pl/wyjasnienia-informacje-i-pismo-okolne-pe/informacja-o-zasadach-i-sposobie-zgłaszania-list-kandydatow-na-poslow-do-parlamentu-europejskiego-w-wyborach-ktore-beda-zarządzane-na-dzien-25-maja-2014-r.html> (8.01.2015).

²⁹ Dz.Urz. UE L 26 z dnia 26 stycznia 2013 r.

wateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, byłyby następujące dwa rozwiązania. Pierwszym z nich jest wprowadzenie wymogu oświadczenia dla kandydata – obywatela Unii Europejskiej niebędącego obywatelem polskim, w którym poinformuje o ostatnich adresach zamieszkania w państwie członkowskim na przestrzeni ostatnich pięciu lat. Umożliwiłoby to stwierdzenie w trakcie rejestracji list kandydatów, czy przesłanka pięcioletniego okresu stałego zamieszkiwania w państwach członkowskich została spełniona. Przyjęcie tej formuły wiązałoby się z nieznaczną zmianą art. 344 § 1 pkt 3 k.w. Drugim rozwiązaniem, w mojej ocenie dopuszczalnym, byłoby odstępianie od wymogu stałego zamieszkiwania przez pięć lat na terenie Polski lub innego państwa członkowskiego UE z uwagi na trudności w weryfikacji tego obowiązku, nie tylko w odniesieniu do obywateli innych niż Polska państw członkowskich UE, ale również względem obywateli polskich. Wymóg pięcioletniego zamieszkiwania gdziekolwiek na terenie UE, zgodnie z art. 11 § 1 pkt 4 k.w., kierowany jest do obu grup wyborców. W związku z tym nie spełni go, np. obywatel polski, który od urodzenia mieszkał w kraju, by następnie na rok wyjechać do Norwegii i na rok do Szwecji, a następnie powrócił na rok przed wyborami do Polski. Pomijając wspomniany aspekt braku możliwości weryfikowania domicyliu, warto zwrócić również uwagę na aspekt konstytucyjności krytykowanej regulacji. W mojej ocenie przepis art. 11 § 1 pkt 4 k.w. w zakresie wymogu pięcioletniego zamieszkiwania w Polsce lub w innym państwie członkowskim UE ogranicza gwarantowane konstytucyjne prawo wyboru miejsca zamieszkania i pobytu oraz prawo do swobodnego opuszczania terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 52 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Warto nadmienić, że przepisy unijne również nie nakładają takiego wymogu³⁰.

Nie jest również jasne, w jaki sposób obliczać okres pięcioletniego stałego zamieszkania. Stałe zamieszkanie w państwach członkowskich UE nie ma takiego samego znaczenia. Chociaż zgodnie ze znaczeniem słownikowym słowo „stałe” oznacza – niezmiennie, trwale, ciągle takie same³¹, to z pewnością sformułowanie użyte w art. 11 § 1 pkt 4 k.w.: „Od co najmniej 5 lat stale

³⁰ Okres zamieszkiwania przez pięć lat wyłącznie na terenie państwa-miejsca zamieszkania (a nie dowolnego państwa UE) obowiązuje w Luksemburgu. Zob. <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0031/a031.pdf> (18.01.2015).

³¹ *Słownik wyrazów bliskoznacznych*, red. S. Skorupka, Warszawa 1990, s. 204.

zamieszkuje w Rzeczypospolitej Polskiej lub na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej” nie oznacza, że taka osoba nie mogła w tym okresie zamieszkiwać przez jakiś czas poza terytorium UE. Treść komentowanego przepisu nasuwa również wątpliwość, jak obliczać okres 5 lat. Czy decydującym będzie dzień wyborów, czy może jakiś inny (dzień zgłoszenia kandydatury)? W polskim prawie wyborczym, w przypadku cenzusu wieku, decydującym jest dzień wyborów, co wynika wprost z przepisów. Natomiast redakcja art. 11 § 1 pkt 4 k.w. pozwala przyjąć, że przesłanka stałego zamieszkiwania od co najmniej 5 lat stale w Rzeczypospolitej Polskiej lub na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej nie jest związana z dniem/datą wyborów.

II.

W samorządowym prawie wyborczym zarówno czynne, jak i bierne prawo wyborcze – począwszy od 1990 r. – było ściśle związane z zamieszkiwaniem na obszarze działania konkretnej rady (art. 2 ust. 3 i art. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin). Warto podkreślić, że ordynacja wyborcza do rad gmin z dnia 8 marca 1990 r. dopuszczała przyznanie czynnego (a w konsekwencji biernego) prawa wyborczego również osobom, których obywatelstwo polskie nie zostało stwierdzone i nie były one obywatelami innego państwa, jeżeli stale zamieszkiwały w Polsce co najmniej od dwóch lat (art. 2 ust. 2)³². Przepisy nie określały jednak, czy wskazany dwuletni okres musiał upłynąć do dnia wyborów, czy też do jakiegoś wcześniejszego, innego terminu.

Jako naturalne przyjęto rozwiązanie, które członkostwo w konkretnej gminnej wspólnotie samorządowej wyborcy wiązało z jego miejscem zamieszkania. Podkreślić jednak należy, że w praktyce ta – wydawałoby się – oczywista regulacja dostarczała sporych problemów interpretacyjnych. Ich przejawem było nie tylko nieprzyznawanie czynnego prawa wyborczego w konkretnej gminie, ale również pozbawianie mandatów radnych konkret-

³² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz.U. Nr 16, poz. 96 ze zm.).

nych samorządowców czy powtarzanie wyborów w poszczególnych okręgach wyborczych³³.

Przyczyną takiego stanu rzeczy było to, że za kryterium posiadania praw wyborczych w konkretnej jednostce samorządu terytorialnego uznawano figurowanie konkretnego wyborcy w rejestrze wyborców. Rejestr ten jest natomiast sporządzany na podstawie zameldowania w konkretnej gminie, pod konkretnym adresem³⁴. W związku z tym odwoływanie się do faktów wynikających z rejestru wyborców stanowiło punkt wyjścia dla kreowania praw wyborczych. Dodatkowo, często był to jedyny kwalifikator. Takie podejście było i jest oczywiście nieprawidłowe, ale poniekąd usprawiedliwione. Trudno bowiem oczekiwać, aby w sytuacji, gdy dopełnianie obowiązku meldunkowego jest lekceważone, pracownik samorządowy był w stanie zweryfikować rzeczywistą sytuację wszystkich wyborców w gminie. Problematyczne mogą być różnego rodzaju sytuacje, jak chociażby długotrwały wyjazd na studia czy do pracy, posiadanie dwóch i więcej nieruchomości mieszkalnych, powracanie do miejsca zamieszkania jedynie na weekendy etc. Wszystkie te przypadki rzutują przecież na „właściwe terytorialnie” przypisanie praw wyborczych. Mogłoby się wydawać, że tego typu problemy nasiliły się w ostatnich latach, jednak mieliśmy z nimi do czynienia w zasadzie od samego początku wyłaniania w wyborach rad gmin. W jednym ze starszych wyroków – z dnia 11-go października 1991 r. – Naczelny Sąd Administracyjny w Lublinie uznał, że utrata prawa wybieralności w świetle art. 2 ust. 3 i art. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, dająca podstawę do podjęcia na mocy art. 109 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 tej ustawy uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego w danej radzie, następuje wówczas, gdy radny nie tylko zamelduje się na pobyt stały poza terenem działania tej rady, ale i faktycznie zaprzestanie stałego przebywania na jej terytorium, tracąc z nią stałą więź³⁵. Trudno nie zgodzić się z sentencją tego wyroku, jednak warto zwrócić uwagę na odwołanie się przez NSA w Lublinie do dwóch okoliczności, których stwierdzenie dostarcza za-

³³ Zob. Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 24 listopada 1994 r. (sygn. akt I ACr 329/94).

³⁴ Dodatkowo znajdują się w nim również wyborcy dopisani na wniosek.

³⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 11 października 1991 r., sygn. akt SA/Lu 630/91, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/S8A06B9558> (11.01.2015).

sadniczych problemów interpretacyjnych. Mianowicie sąd nie odniósł się do tego, co należy rozumieć przez „faktyczne zaprzestanie stałego przebywania na terytorium gminy” oraz „utrata z nią stałej więzi”. Nie wspominając o tym, kto byłby władny o tym rozstrzygnąć na etapie rozpoczęcia procedury prowadzącej do wygaśnięcia mandatu radnego.

Stan prawny dotyczący miejsca zamieszkania, który został ustalony w 1990 r., obowiązywał do momentu uchwalenia kolejnej ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw z dnia 16 lipca 1998 r.³⁶ Wtedy to ustawodawca odstąpił od wymogu dwuletniego okresu zamieszkiwania na terytorium Polski, pozostawiając, co zrozumiałe, wymóg zamieszkiwania na obszarze działania rady, w wyborach do której wyborca chciał uczestniczyć. Dodatkowo, ustawa przewidywała, że przy ustalaniu miejsca stałego zamieszkania stosuje się przepisy kodeksu cywilnego (art. 9).

Kolejna zmiana przepisów nastąpiła wraz z wejściem Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. Wtedy to do samorządowego prawa wyborczego wprowadzony został wymóg, zgodnie z którym przyznanie praw wyborczych uwarunkowane było 12-miesięcznym okresem (licząc do dnia wyborów) figurowania w rejestrze wyborców³⁷. Realizacja praw wyborczych obywateli w wyborach samorządowych ulegała zatem znacznemu ograniczeniu. Dotykało ono osób, które w okresie krótszym niż rok przed wyborami zmieniły swoje miejsce zamieszkania, przeprowadzając się do innej gminy. Te restrykcyjne przepisy zostały wprowadzone w okresie polskiej akcesji do Unii Europejskiej i dotyczyły zarówno obywateli polskich, jak i obywateli UE. Znalazły one zastosowanie w wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego w 2006 r. Ich oceną, na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, zajął się Trybunał Konstytucyjny. Rzecznik uważał, że przepisy ordynacji wyborczej uzależniające korzystanie zarówno z czynnego, jak i biernego prawa wyborczego do uzyskania wpisu do tzw. stałego rejestru wyborców w danej gminie najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów, naruszały kilka przepisów Konstytucji RP. Zdaniem Rzecznika przyjęte rozwiązanie naruszały art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, bowiem ograniczone zostały prawa wyborcze w sytuacji, gdy

³⁶ Dz.U. Nr 95, poz. 602 ze zm.

³⁷ Przepis wprowadzony ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 102, poz. 1055).

nie jest to konieczne, a za wprowadzeniem tej regulacji nie przemawiała żadna z wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Naruszona miała zostać również zasada równości obywateli, gwarantowana w art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej, poprzez podział obywateli na ujętych w rejestrze wyborców w wyznaczonym terminie oraz tych, którzy do tego rejestru w wyznaczonym terminie nie zostali wpisani, pomimo że wszyscy ci wyborcy należą do tej samej wspólnoty samorządowej i stale zamieszkują na jej terenie. Kolejny zarzut wskazany przez Rzecznika dotyczył naruszenia art. 52 ust. 1 Konstytucji. Wyborcy musieli bowiem zdecydować o zmianie swojego miejsca zamieszkania w okresie 12 miesięcy przed dniem wyborów samorządowych; w przeciwnym wypadku nie mogli skorzystać z przysługujących im praw wyborczych. Zachodziła więc kolizja pomiędzy prawem wolności wyboru miejsca zamieszkania i pobytu a korzystaniem z praw wyborczych. W ocenie Rzecznika kwestionowane przepisy ordynacji wyborczej naruszały także art. 52 ust. 1 ustawy zasadniczej. W okresie 12 miesięcy przed dniem wyborów samorządowych dana osoba musiała bowiem zrezygnować albo z konstytucyjnej wolności wyboru miejsca zamieszkania i pobytu, albo też ze swego prawa wyborczego. Zaskarżone przepisy stawiały zatem jednostkę w niedopuszczalnej sytuacji kolizji pomiędzy dwiema gwarantowanymi wartościami konstytucyjnymi. Wreszcie wnioskodawca uznał, że kwestionowane przepisy ustawowe kolidowały z art. 62 ust. 1 i 2 oraz art. 169 ust. 2 (zdanie pierwsze) Konstytucji RP, bowiem przepisy konstytucyjne w sposób wyczerpujący regulują tę materię (korzystania z praw wyborczych).

We wzmiankowanym wyroku Trybunał Konstytucyjny nie pozostawił wątpliwości, że badane przepisy dokonywały wyłączeń podmiotowych ponad te, które wynikają bezpośrednio z ustawy zasadniczej (art. 62)³⁸. Zdaniem Trybunału wymogi w zakresie korzystania z praw wyborczych, jakie zostały wprowadzone poprzez warunek uprzedniego wpisu do rejestru wyborców prowadzonego w gminie, doprowadziły do ograniczenia obywateli w korzystaniu z ich konstytucyjnego prawa wybierania (a na zasadzie art. 7 ust. 1 kwestionowanej ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – również prawa wybieralności). Była to więc sytuacja unormowana w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

³⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lutego 2006 r., sygn. K 9/05, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Z.U. 2006/2A/17.

W ocenie Trybunału wprowadzone ograniczenie wykraczało poza przewidziane w ustawie zasadniczej (art. 169 ust. 2 zdanie drugie) uprawnienie ustawodawcy do określenia zasad i trybu zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów, a także ustalenia warunków ich ważności. Trybunał Konstytucyjny podkreślił również, że zgodnie z art. 16 ust. 1 Konstytucji RP nabycie praw wyborczych w wyborach samorządowych związane jest z faktem przynależności do określonej wspólnoty samorządowej³⁹. Samo wpisanie do rejestru wyborców jest jedynie czynnością formalną, ale nie przesądza o tej przynależności, z której to wynikają określone prawa, w tym prawa wyborcze. Różnicowanie osób na wpisane w odpowiednim czasie do rejestru i niewpisane do niego nie znajduje, w ocenie Trybunału, uzasadnienia. W wyroku Trybunał słusznie wskazał, że takie podejście kolidowałoby z zasadą równości wobec prawa oraz równego traktowania przez władzę publiczną osób (potencjalnych wyborców) w związku ze spełnieniem przez obie wskazane grupy zasadniczej przesłanki przynależności do wspólnoty samorządowej, tj. wymogu stałego zamieszkiwania na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego.

Jedynym zarzutem, którego nie uznał Trybunał Konstytucyjny, był zarzut naruszenia art. 52 ust. 1 Konstytucji RP. Także i w tym zakresie wypada się zgodzić z oceną dokonaną przez Trybunał. Co prawda istnieje związek pomiędzy dokonaniem wyboru miejsca zamieszkania a posiadaniem praw wyborczych, ale nie jest to związek bezpośredni. Zaskarżone przepisy rzutowały na realizację praw wyborczych, ale nie przesądzały o ograniczeniu gwarantowanej swobody wyboru miejsca zamieszkania.

Ustalenia poczynione przez Trybunał Konstytucyjny – w moim przekonaniu – nie straciły aktualności. Tymczasem – jak pokazuje praktyka – nie zawsze są one respektowane. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego spowodował zmianę przepisów. W kolejnych wyborach samorządowych w 2010 r. wymóg ujęcia w rejestrze wyborców *expressis verbis* już nie funkcjonował.

Nie oznacza to jednak, że wszystkie wątpliwości, jakie wiążą się z cenzusem domicylu w samorządowym prawie wyborczym, zostały usunięte. Na mocy

³⁹ W doktrynie podkreśla się, że wspólnotę samorządową tworzą wszyscy mieszkańcy danej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa, niezależnie od tego, czy są w niej zameldowani na pobyt stały, czasowy czy mieszkają bez zameldowania. Zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 49.

Kodeksu wyborczego z dnia 5 stycznia 2011 r.⁴⁰ w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego czynne prawo wyborcze związane jest ze stałym zamieszkiwaniem na obszarze działania danej jednostki⁴¹. Prawo wybieralności jest natomiast następstwem posiadania czynnego prawa wyborczego w wyborach do danej jednostki. Jest więc ono również związane z zamieszkiwaniem na danym terenie. Jedyny wyjątek dotyczy warunków wybieralności na wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Kandydat na tę funkcję nie musi stale zamieszkiwać na obszarze tej gminy, w której kandyduje.

Obowiązująca konstrukcja prawna rodzi wątpliwości. Dotyczą one po pierwsze, i co bardziej problematyczne, właściwej interpretacji pojęcia „stałego zamieszkiwania”. Po drugie nieadekwatności przyjętych rozwiązań do współczesnych realiów oraz rozróżnienia warunków stawianych kandydatom na radnych i kandydatom na wójtów w zakresie wymogu zamieszkiwania na obszarze jednostki samorządu terytorialnego, w której kandydują.

Ustalenie miejsca stałego zamieszkania na potrzeby prawa wyborczego, z uwagi na zmieniające się warunki społeczne i ekonomiczne, jest coraz bardziej skomplikowane. Poprzednio obowiązująca ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw z 1998 r. stanowiła (art. 9), że przy ustalaniu faktu stałego zamieszkania stosuje się przepis kodeksu cywilnego. W Kodeksie wyborczym znalazła się w art. 5 pkt 9 definicja stałego zamieszkania, przez które należy rozumieć zamieszkanie w określonej miejscowości, pod oznaczonym adresem, z zamiarem stałego pobytu. Posłużono się więc innym pojęciem niż użyte w art. 52 Konstytucji RP i art. 25 Kodeksu cywilnego, w których mowa jest o miejscu zamieszkania. Kodeks wyborczy w przedmiotowej sprawie nie posługuje się również przepisem odsyłającym do postanowień innych ustaw. Zasadnym jest więc (podobnie jak to uczynił TK w wyroku z 1991 r.) odwoływanie się do znaczenia terminu „miejsce zamieszkania” występującego w innych gałęziach prawa⁴².

Zgodnie z art. 25 kodeksu cywilnego miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego po-

⁴⁰ Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm.

⁴¹ W wyborach na wójta – czynne prawo wyborcze ma osoba posiadająca je w wyborach do danej rady gminy.

⁴² Pomimo utraty mocy powszechnie obowiązującej wykładni TK (art. 239 ust. 3 Konstytucji RP).

bytu. Natomiast art. 28 k.c. stanowi, że można mieć tylko jedno miejsce zamieszkania. Konieczne jest równoczesne występowanie dwóch przesłanek: faktycznego, fizycznego przebywania w danej miejscowości (*corpus*) oraz zamiaru stałego w niej pobytu (*animus*). Jeśli jedna z tych przesłanek nie jest spełniona, nie można mówić o miejscu zamieszkania. Współcześnie trudność może rodzić już ustalenie miejsca aktywności życiowej, która świadczyć ma o miejscu stałego pobytu. Wielogodzinna lub nawet wielodniowa praca w różnych miejscowościach, posiadanie kilku mieszkań, powroty tylko (albo aż) na weekend itp. odbiegają od dotychczasowych schematów. Jeszcze trudniejszym do zweryfikowania jest zamiar stałego pobytu. Jest on jedynie (i aż) wolą konkretnego wyborcy. Jest elementem subiektywnym. Nie ma możliwości jego „urzędowej” weryfikacji. Trudnością jest również ustalenie, czy ów zamiar powinien posiadać jakiś horyzont czasowy. Czy powinien dotyczyć jedynie najbliższych wyborów, a może całej kadencji lub też stałych życiowych planów wyborcy? Uważam, że w tym wypadku odwoływanie się do przepisów Kodeksu cywilnego jest niewystarczające.

Problematyka właściwej oceny zamiaru stałego pobytu uwidacznia się w orzecznictwie, które jest w zasadzie jednolite. Ciekawym przykładem może być w tym zakresie jeden z wyroków wojewódzkiego sądu administracyjnego⁴³. Dotyczył on, co prawda, praw wyborczych w wyborach do organów jednostek pomocniczych gminy, ale równocześnie odnosił się do istoty problemu – kwestii, z którą w sposób nieprzekonujący nie poradził sobie nawet sąd. „Nawet” dlatego, że przecież tylko w nielicznych przypadkach wyborcy dochodzą swych praw wyborczych przed sądem. W większości przyjmują oni do wiadomości stan faktyczny ustalony przez szeroko rozumianą administrację wyborczą. Sąd w tej sprawie potwierdził istnienie trudności w ustalaniu miejsca zamieszkania: „Na stałość pobytu w danej miejscowości wskazuje skupienie w niej życiowej aktywności, związanej z pracą czy rodziną. W praktyce powstają trudności zwłaszcza z ustaleniem zamiaru stałego pobytu, bowiem jest to element w dużej mierze subiektywny”. Następnie podjął próbę jej zaradzenia. Z jednej strony wskazał m.in., że: „Odstąpienie w prawie wyborczym od ustalania miejsca zamieszkania według reguł

⁴³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 września 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 8/08 (LEX nr 514980).

dotyczących ewidencji ludności uznać należy za słuszne. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej nie uzależnia bowiem korzystania z praw wyborczych od zameldowania, dzięki temu w wyborach mogą brać udział osoby nigdzie nie zameldowane”. Z drugiej natomiast uznał, że: „Nie powinno to jednak prowadzić do całkowitego zerwania z instytucją zameldowania, bowiem w przypadku osób posiadających stałe zameldowanie fakt ten przynajmniej formalnie potwierdza ich zamiar stałego pobytu w miejscu stałego zameldowania i nie może być traktowany jako okoliczność bez znaczenia. Można uznać osobę za zamieszkałą w rozumieniu art. 25 k.c. w miejscu niebędącym miejscem jej stałego zameldowania tylko wtedy, gdy wyjaśni przyczyny rozbieżności pomiędzy stałym zameldowaniem a faktycznym stałym pobytom i wykaże, że w tym nowym miejscu pobytu skupia się na stałe jej aktywność życiowa. Ustalenie faktu stałego zamieszkania dla potrzeb określenia, kto posiada czynne prawo wyborcze, powinno mieć na względzie, z jednej strony, ułatwienie obywatelom dostępu do udziału w wyborach, z drugiej zaś strony nie może być jednak przyzwoleniem do nadużywania tego prawa. Z tego powodu dla oceny miejsca stałego pobytu nie należy kierować się wyłącznie oświadczeniami osoby zainteresowanej, konieczne jest bowiem uwzględnienie okoliczności zewnętrznych mogących świadczyć o tym, że dana osoba rzeczywiście zamierza stale przebywać w tej miejscowości”.

Sąd podkreślił znaczenie i rangę posiadania praw wyborczych, dając im – jak się wydaje – pierwszeństwo względem spełnienia wymogów administracyjnych. Jednak równocześnie niedopełnienie tychże wymogów przesądziło na niekorzyść przyznania prawa głosowania w konkretnych wyborach. Nawet wskazane jako pomocnicze w ustalaniu miejsca zamieszkania aktywności życiowe związane z pracą czy rodziną nie zawsze pozwalają na sformułowanie jednoznacznej oceny. Miejsca tych aktywności (np. pracy, nauki, życia rodzinnego) coraz częściej bywają różne. W Kodeksie wyborczym (art. 20 § 2) przyjęto zasadę, zgodnie z którą organ dokonujący wpisu przed wydaniem decyzji sprawdza, czy wnioskodawca spełnia warunki stałego zamieszkania na obszarze danej gminy⁴⁴. Uznanie, że oświadczenie wyborcy jest w tym zakresie niewystarczające, powoduje, że już na etapie złożenia

⁴⁴ Odmienny pogląd w zakresie składania przez wyborcę wyjaśnień prezentuje, komentując art. 19 Kodeksu wyborczego, B. Banaszak. Zob. tegoż, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 53.

wniosku o wpis do rejestru wyborców zmusza go do wyjaśniania rozbieżności, składania wyjaśnień etc. Przedstawiciele administracji samorządowej, przed którymi są one najczęściej składane, mogą potraktować je zgodnie z własnym uznaniem. Na marginesie należy również zauważyć, że ingeruje to w prywatność wyborcy, który zmuszony jest tłumaczyć się, gdzie śpi, czy mieszka z żoną, gdzie pracuje, okazywać kopię zeznania podatkowego itp.⁴⁵ Można mieć wątpliwości, czy tego typu działania będą zgodne z art. 47 Konstytucji RP. Trzeba jednak nie bez racji zauważyć, że praktyka wpisywania do rejestru jedynie na skutek wniosku również miała swoje złe strony⁴⁶.

W mojej ocenie przywołany wyrok, choć sprzed kilku lat, obrazuje, jak istotne znaczenie dla realizacji praw wyborczych, szczególnie w wyborach samorządowych, ma prawidłowe ustalenie miejsca zamieszkania. Są to autentyczne dylematy, przed którymi stoi polskie prawo wyborcze.

Zamieszkiwanie na terenie działania organu, do którego aspiruje kandydat, ma szczególnie istotne znaczenie w przypadku wyborów samorządowych. Ustawodawca przesądził, że prawa wyborcze w wyborach samorządowych przynależą osobom, które mieszkają na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. W przeciwnym razie osoba taka nie ma możliwości zarówno wybierania, jak i bycia wybranym radnym w gminie (powiecie, województwie), której nie jest mieszkańcem. Jednoznaczne stanowisko w tym zakresie przyjmuje Państwowa Komisja Wyborcza, która w załączniku do uchwały z dnia 1 września 2014 r. w sprawie wytycznych dla terytorialnych komisji wyborczych dotyczących wykonywania zadań do dnia głosowania w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego, zarządzonych na dzień 16 listopada 2014 r., wskazała, że kandydatem na rad-

⁴⁵ M.in. na podstawie analizy zeznania podatkowego dołączanego do oświadczenia majątkowego Przewodniczący Rady Powiatu Wschowskiego podjął działania wobec innego radnego (będącego w opozycji do władz powiatu), zmierzające do wygaszenia jego mandatu. Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 kwietnia 2014 r. (sygn. akt II SA/Go 223/14), <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0D7E28345C> (20.01.2015); <http://www.lwowecki.info/pl/a/1247/gdzie-nocuje-twoj-radny-.html> (19.01.2015).

⁴⁶ Jednoznacznie negatywnie ocenia ją np. K. Skotnicki. Zob. tegoż, *Opinia prawna w sprawie możliwości udziału w referendum lokalnym osób nieposiadających zameldowania na pobyt stały w świetle dyspozycji art. 3 ustawy o referendum lokalnym*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2013, nr 40, s. 79.

nego danej rady może być obywatel Polski, który m.in.: jest wpisany do rejestru wyborców w gminie na obszarze działania danej rady⁴⁷.

Wydaje mi się, że kryterium miejsca zamieszkania staje się coraz mniej adekwatną przesłanką przyznawania praw wyborczych. Istnieje bowiem szereg sytuacji, w których nie tylko miejsce zamieszkania decyduje o związku z daną społecznością samorządową (w szczególności gminną). Trudno uznać, że związku z gminą nie mogą mieć osoby, które z formalnego punktu widzenia zamieszkują w innej gminie niż ta, w której przebywają faktycznie, częściej, dłużej etc. W takiej sytuacji są np. studenci, którzy przybywają do miast akademickich i decydują się na zostanie w nich po ukończeniu studiów, trudno policzalna, ale z pewnością ogromna liczba osób, które podejmują pracę lub prowadzą własną działalność gospodarczą (głównie w dużych miastach), formalnie mieszkając w mniejszych pobliskich miejscowościach, które są dla nich bardzo często jedynie miejscem noclegu⁴⁸. Związek tego typu osób z miejscowością, w której koncentruje się ich działalność zawodowa, społeczna, naukowa etc., często jest zdecydowanie większy niż z miejscowością, gdzie posiadają miejsce zamieszkania i gdzie ujęci są w rejestrach wyborców.

Od przyjętych regulacji, odnoszących się zarówno do czynnego, jak i biernego prawa wyborczego, którego przyznanie uzależnione jest od mieszkania na terytorium danej rady, istnieje jeden wyjątek. Dotyczy on kandydatów ubiegających się o funkcję wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Osoba ubiegająca się o tę funkcję nie musi zamieszkiwać na terenie gminy, w której ubiega się o wybór, a jeśli zamieszkuje poza terenem gminy, w której kandyduje, to nie może również głosować na samego siebie. Jest to rozwiązanie dyskusyjne, przede wszystkim z uwagi na odmienne rozwiązanie niż przyjęte dla kandydatów na radnych. Niełatwo znaleźć przekonujące uza-

⁴⁷ Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 1 września 2014 r. w sprawie wytycznych dla terytorialnych komisji wyborczych dotyczących wykonywania zadań do dnia głosowania w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego, zarządzonych na dzień 16 listopada 2014 r. (M.P. poz. 878).

⁴⁸ W jednym z przypadków radny, któremu wygaszono mandat, jako skarżący przedmiotową uchwałę podał, że jeden z jego dwóch domów, w którym faktycznie mieszkał, był położony o metr od granicy gminy, w której pełnił mandat radnego. Zob. Wyrok Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 22 listopada 2012 r. (sygn. akt II SA/Ke 636/12), <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/AD63151CB4> (14.01.2015).

sadnienie, dlaczego wójt może być osobą spoza terenu gminy, gdzie sprawuje swoją funkcję, a radny musi być osobą „miejscową”. W mojej ocenie pożądanym byłoby ujednoczenie kryterium zamieszkania dla realizacji biernego prawa wyborczego w wyborach samorządowych. Zmiany powinny zmierzać do tego, by wymóg zamieszkania w gminie, w której ubiega się o wybór na radnego, został zniesiony – tak jak w przypadku kandydatów na wójta. Przemawia za tym szereg argumentów. Przede wszystkim, w aktualnej koncepcji funkcjonowania gmin, to wójt posiada pozycję dominującą względem rady i jest jednoosobowym organem wykonawczym. Wykonuje on swoje obowiązki praktycznie każdego dnia. Równocześnie, jako osoba faktycznie rządząca w gminie, nie musi być jej mieszkańcem. Radny jest przecież „zaledwie” jednym z wielu członków organu o charakterze uchwałodawczym i kontrolującym wójta. Swoje funkcje, wynikające z ustawy, wykonuje on niepermanently.

W mojej ocenie można również mówić o pewnej niekonsekwencji przyjętych rozwiązań. Istniejący stan rzeczy nie odpowiada aktualnym realiom, co powoduje czasami nawet patologiczne sytuacje⁴⁹. W większości przypadków są one efektem rywalizacji wewnątrz rad miejskich. W konsekwencji rozstrzygnięcia co do wygaszania mandatów z powodu niemieszkania na terenie gminy na ogół uzależnione są od tego, czy radny, którego dotyczy sprawa

⁴⁹ Np. radni Rady Miejskiej w Turku, wygaszając mandat jednemu z radnych, ustalając stan faktyczny, dopytywali np. o to, komu wynajmuje mieszkanie albo do której przychodni zapisane są dzieci radnego. Zob. <http://www.turek.net.pl/miasto/8205-zabrali-bestwinie-mandat> (12.01.2015); W Koninie radni uznali się za niewłaściwych do ustalania, gdzie mieszkają inni radni, wobec których pojawiły się zarzuty, iż nie mieszkają w Koninie. Zob. <http://www.radiomerkury.pl/informacje/pozostale/gdzie-mieszkaja-radni-sprawdzi-prokuratura.html> (12.01.2015). W Głogowie pojawił się pomysł, aby miejsce zamieszkania radnych ustaliła specjalna komisja rady miejskiej, która weryfikowałaby miejsce zamieszkania radnych, analizując m.in. zeznania podatkowe oraz przeprowadzając wywiady z sąsiadami. Jeden z radnych „zagrożonych” utratą mandatu posiadał dom w miejscowości leżącej w innej gminie, ale położonej 1,5 km od Głogowa. Na swoje usprawiedliwienie podawał nawet, gdzie je obiady i chodzi do kościoła. Zob. K. Chudzik, *Radni chcą komisji śledczej w Głogowie*, „Gazeta Wroclawska” z dnia 9 listopada 2012 r.; Aby zarejestrować kandydaturę Pawła Kukiza – mieszkańca Opolszczyzny – w wyborach do Sejmiku Województwa Dolnośląskiego, prezydent Lubina zadeklarował jego zameldowanie u siebie w domu. Zob. http://wroclaw.gazeta.pl/wroclaw/1,35771,16768641,Kandydat_Pawel_Kukiz_zameldowal_sie_we_Wroclawiu.html (12.01.2015).

wa, znajduje się w koalicji posiadającej większość w radzie, czy też jest radnym opozycyjnym⁵⁰. Spraw dotyczących wygaszania mandatów z powodu utraty prawa wybieralności (brak zamieszkania na terenie gminy, gdzie sprawuje się mandat) pojawia się coraz więcej, co jest efektem tego, że obowiązujące przepisy nie korespondują z realiami. Dodatkowo, przepisy Kodeksu wyborczego (art. 22 § 1 pkt 2) stwarzają każdemu możliwość wniesienia do wójta reklamacji na nieprawidłowości w rejestrze wyborców, w szczególności w sprawie wpisania do rejestru wyborców osoby, która nie ma prawa wybierania. Stwarza to pole do swego rodzaju ingerowania w prawa wyborcze innych osób, dając możliwość ich kwestionowania, np. z uwagi na zarzut niezamieszkiwania kontrkandydata w gminie. Warto również przypomnieć, że rozstrzygnięcie reklamacji pozostaje w gestii wójta (przy możliwości odwołania się od decyzji tego ostatniego do sądu rejonowego), który bardzo często jest zainteresowany konkretnym rozstrzygnięciem takiej sprawy.

Uważam, że dopuszczenie do kandydowania w wyborach osób niemieszkających w gminie, w której kandydują, nie niesie za sobą negatywnych konsekwencji. Jeśli kandydat decydowałby się na rywalizację w wyborach poza swoim miejscem zamieszkania, to przecież miałby własną motywację dla podjęcia takiej decyzji. Z reguły działałoby się tak, bo z miejscowością czy nawet okręgiem wyborczym, w którym startowałby, czuje się silniej związany poprzez swoją działalność społeczną, polityczną czy zawodową. To, czy zostałby wybrany, zależne byłoby od decyzji wyborców. Szczególnie od 2014 r., gdy wybory przeprowadza się w stosunkowo małych, jednomandatowych okręgach wyborczych (za wyjątkiem miast na prawach powiatu), wyborcy doskonale znają swoich kandydatów i dokonywane wybory nie są przypadkowe⁵¹. Dlatego zbytecznym według mnie jest cenzus domicylu w wyborach samorządowych w zakresie biernego prawa wyborczego.

⁵⁰ Ponad dwadzieścia lat temu E. Olejniczak-Szałowska sformułowała opinię, że w takich sytuacjach decyzję o pozbawieniu mandatu powinna podejmować rada po postępowaniu wyjaśniającym, przeprowadzonym przez jej wewnętrzną komisję. Zob. E. Olejniczak-Szałowska, *Wylączenie radnego ze składu rady gminy. Zagadnienia wybrane*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 3, s. 52.

⁵¹ Podobny pogląd wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, uznając, że m.in. zaufanie wyborców okazane w trakcie wyborów stanowi ważną przesłankę dla oceny posiadania biernego prawa wyborczego. Zob. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 28 września 2012 r., sygn. akt IV SA/GI 714/12 (LEX nr 1337428).

W przypadku czynnego prawa wyborczego sprawa jest bardziej skomplikowana. Zdarzają się przypadki, gdy tuż przed wyborami, w konkretnych gminach lub okręgach wyborczych, w szczególności w niewielkich gminach, niespodziewanie przybywa wyborców. Rozwiązanie tego problemu nie jest proste. Uważam, że próbą zaradzenia tej sytuacji mogłoby być następujące podejście, nieco inne od dotychczasowego. Punktem wyjścia dla tworzenia rejestru osób posiadających czynne prawo wyborcze, z uwzględnieniem jego realizacji w poszczególnych okręgach wyborczych, byłby stan obecny. Wpis do rejestru miałby charakter stały. Tak jak obecnie, zmiana miejsca zameldowania powodowałaby dokonywanie zmian w rejestrze wyborców z urzędu. Natomiast w przypadku wyborów samorządowych tego typu zmiany w rejestrze wyborców dokonywane np. na rok lub pół roku przed wyborami wymagałyby dodatkowego udokumentowania przez wyborcę. Konieczność udokumentowania swojej sytuacji z pewnością odstraszyłaby wyborców o nieuczciwych zamiarach. Wydaje się, że co do zasady, wyborcom najwygodniej jest głosować w lokalu wyborczym, do którego mają najbliżej. Trudno więc przyjmować, żeby zmieniali miejsce zameldowania kosztem swojej wygody przed głosowaniem na prezydenta RP czy też do Sejmu i Senatu⁵². Ryzyko zmiany miejsca zameldowania w celu zyskania praw wyborczych w konkretnym okręgu wyborczym czy też gminie odgrywa więc znaczenie jedynie w przypadku wyborów samorządowych. Przemyślenia wymagałoby również ustalenie zasad postępowania w przypadku wyborów przedterminowych i uzupełniających. Myślę, że takie rozwiązanie byłoby zgodne z przywołanym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 2006 r. Nie pozbawiałoby ono nikogo przynależnych mu praw wyborczych. Jedynie w pewnym okresie stosunkowo niewielka liczba wyborców byłaby zobowiązana do przedstawienia dodatkowych dokumentów, których uzyskanie nie byłoby większym problemem⁵³. Wszystko po to, by chronić większą wartość, jaką są uczciwe wybory.

Wyrok ten został następnie uchylony wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 479/13 (LEX nr 1337428).

⁵² Pomijając, że w wyborach prezydenckich nie ma to wpływu na wynik wyborów, a w wyborach do Sejmu i Senatu (za wyjątkiem wyborów uzupełniających) można głosować na podstawie zaświadczenia na terenie całej Polski.

⁵³ Np. akt własności nieruchomości mieszkalnej, umowa najmu, zaświadczenie o mieszkaniu w domu studenckim itp.

III.

Grupą wyborców, która w wyborach samorządowych spotyka się z szeregiem utrudnień w realizacji czynnego prawa wyborczego, a w konsekwencji i biernego prawa wyborczego, są studenci. Studenci są traktowani w sposób gorszy niż np. pensjonariusze domów pomocy społecznej lub osadzeni w aresztach. Przepisy kodeksu wyborczego nie zezwalają na utworzenie odrębnych obwodów głosowania w wyborach samorządowych w domach studenckich. Trudno dociec, dlaczego ustawodawca zdecydował się na takie rozwiązanie. Być może chodziło o to, aby nie dopuścić do sytuacji, gdy jedna grupa wyborców (studenci) mogłaby zbyt łatwo przesądzić o rozstrzygnięciu wyborów w ramach jednomandatowych okręgów wyborczych. Nie rozwijając aspektu nierównego traktowania w tym zakresie np. aresztantów i studentów, z całą pewnością związek tych drugich z życiem i funkcjonowaniem w ramach wspólnoty samorządowej jest niewątpliwie większy. Dodatkowo, prawo głosowania tej grupy osób (studentów) komplikuje kryterium ustalania ich miejsca zamieszkania⁵⁴. Jak pokazuje praktyka, urzędnicy prowadzący w gminach rejestry wyborców, w przypadku wpisywania do nich studentów stosują zróżnicowane praktyki, co powoduje niejednolite skutki w odniesieniu do analogicznych sytuacji. Bezpośrednią przyczyną tego jest uzależnienie przyznania praw wyborczych od wykazania zamiaru stałego pobytu, który to należy uzasadnić i udokumentować⁵⁵. Sytuacja dotycząca praw wyborczych żaków pokazuje wyraźnie mankamenty obowiązujących regulacji prawnych.

Drugą grupą obywateli, dla której cenzus domicylu może być również szczególnie uciążliwy, są osoby bezdomne. W doktrynie spotkać można pogląd, zgodnie z którym „osoba nigdzie niezamieszkała (bezdomna) nie ma praw wyborczych (prawa wybierania i prawa wybieralności) do organów stanowią-

⁵⁴ Problem ten występował również w Wielkiej Brytanii i Irlandii, gdzie sądy uznały, że studenci powinni być traktowani jako osoby mieszkające w miastach, w których studiują. Por. K. Skotnicki, *Zasada...*, s. 115–116.

⁵⁵ Np. w Poznaniu przed wyborami samorządowymi w 2014 r. od studentów, którzy chcieli dopisać się do rejestru wyborców, na udowodnienie zamiaru stałego pobytu w tym mieście oczekiwano np. przedstawienia umowy o pracę lub aktu własności mieszkania. Zob. L. Anannikova, M. Smyk, „Tylko” student, więc nie może głosować?, http://wyborcza.pl/1,75248,15645397,_Tylko__student__wiec_nie_moze_glosowac_.html (14.01.2015).

cych jednostek samorządowych i w wyborach wójta” z uwagi na brak stałego miejsca zamieszkania⁵⁶. Nie podzielam tego stanowiska. Co najwyżej, można byłoby je zaakceptować względem osób, które faktycznie nie przebywają w jednej miejscowości przez dłuższy czas, ale z pewnością nie dotyczy osób, które mieszkają na stałe „bez adresu”. Przywołany pogląd (o braku praw wyborczych) przeczy w moim przekonaniu zasadom równości i powszechności wyborów gwarantowanym konstytucyjnie (art. 169 ust. 2 Konstytucji RP). Ponadto przepisy Kodeksu wyborczego pozwalają w mojej ocenie na zarządzenie takim przypadkiem. Art. 19 § 2 przewiduje, że wyborcy nigdzie nie zamieszkali, przebywający stale na obszarze gminy, mogą zostać wpisani do rejestru wyborców. Równocześnie w przywołanym artykule znajduje się odesłanie do odpowiedniego stosowania § 1 tegoż przepisu. Zgodnie z nim osoba może zostać dopisana do rejestru wyborców, jeżeli złoży w tej sprawie w urzędzie gminy pisemny wniosek. Do wniosku należy dołączyć kserokopię ważnego dokumentu stwierdzającego tożsamość wnioskodawcy oraz pisemną deklarację, w której wnioskodawca podaje swoje obywatelstwo i adres stałego zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa o ewidencji ludności przewiduje możliwość wystawienia dowodu osobistego osobie bez stałego miejsca zamieszkania. Problemem będzie jednak w tej sytuacji „przypisanie” osoby bezdomnej do konkretnego adresu w rejestrze wyborców. Nieuprawnionym byłoby jednak żądanie od osoby bezdomnej podawania informacji nieprawdziwych co do swojego zamieszkiwania tylko w celu usprawnienia dokonania wpisu do rejestru wyborców. Prawidłowość dokonania wpisu będzie miała szczególne znaczenie w przypadku wyborów samorządowych, w których podział na okręgi wyborcze jest szczególnie istotny, a o podziale mandatów decydują często pojedyncze głosy.

IV.

Niestety nieustannie zmieniające się polskie prawo wyborcze, w moim przekonaniu, w niedalekiej przyszłości powinna czekać kolejna zmiana. Przydałoby się, aby dotyczyła ona liberalizacji przepisów w zakresie istniejącego cenzusu domicylu.

⁵⁶ Komentarz do art. 19 Kodeksu wyborczego. Zob. K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014.

Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, której wejście w życie było już kilkakrotnie przesuwane, ma zacząć obowiązywać od dnia 1 marca 2015 r.⁵⁷ Na mocy jej art. 74 znosi się obowiązek meldunkowy od dnia 1 stycznia 2016 r. Pod koniec 2014 r. Międzyresortowy Zespół ds. Przygotowania Administracji Rządowej ds. Zniesienia Obowiązku Meldunkowego zarekomendował... pozostawienie obowiązku zameldowania, gdyż jego zniesienie wiązałoby się ze zmianą ok. 100 aktów prawnych⁵⁸. Odroczenie likwidacji obowiązku meldunkowego z pewnością jest korzystne dla sprawnego przeprowadzania wyborów, ale równocześnie jest jedynie odsunięciem rozwiązania problemu w czasie. Może tym razem czas nie zostanie zmarnowany. Pora więc na wypracowanie alternatywnych rozwiązań likwidujących istniejące mankamenty. Warto zwrócić uwagę, że problem, wraz z propozycjami jego rozwiązania, był już zasygnalizowany przez Państwową Komisję Wyborczą w 2012 r.⁵⁹

W mojej ocenie warto może przyjąć inne podejście do ustalania miejsca zamieszkania. W sytuacji, gdy rodzi ono dla obywatela określone obowiązki (np. podatkowe), władcza rola państwa z uzasadnionych przyczyn może być większa niż w sytuacji, gdy dotyczy to praw obywatela, np. wyborczych. Co oczywiście nie oznacza dopuszczenia do swobodnego, różnego określania swojego miejsca zamieszkania w zależności od tego, które z nich w konkretnych okolicznościach jest bardziej korzystne.

Poza tym uważam, że utrzymywanie pięcioletniego okresu domicylu w wyborach do Parlamentu Europejskiego w obecnym kształcie nie ma większego sensu. Podobnie jak zróżnicowanie sytuacji kandydatów na radnych gminnych i wójtów w zakresie ich miejsca zamieszkania.

Literatura

Banaszak B., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014.

Dąbrowski M., *Ubezłasnowolnienie częściowe a prawo wyborcze w świetle standardów europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, Nr 2–3.

⁵⁷ Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz.U. Nr 217, poz. 1427 ze zm.).

⁵⁸ Zob. <http://www.wirtualnemedial.pl/artykul/obowiazek-meldunkowy-zostanie-utrzymany> (23.01.2015).

⁵⁹ Zob. „Przegląd Wyborczy” 2012, nr 6–7, s. 6–8.

- Galster J., Szyszkowski W., Wasik Z., Witkowski Z., *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1995.
- Kisielewicz A., *Komentarz do art. 19 Kodeksu wyborczego*, [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz*, red. K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, Warszawa 2014.
- Michalak B., Sokala A., *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010.
- Olejniczak-Szałowska E., *Wyłączenie radnego ze składu rady gminy. Zagadnienia wybrane*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 3.
- Słownik wyrazów bliskoznacznych*, red. S. Skorupka, Warszawa 1990.
- Skotnicki K., *Opinia prawna w sprawie możliwości udziału w referendum lokalnym osób nieposiadających zameldowania na pobyt stały w świetle dyspozycji art. 3 ustawy o referendum lokalnym*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2013, nr 40.
- Skotnicki K., *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008.