



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 10 maja 2016 r.

Adam Bodnar

VII.602.93.2015. JZ

**Pan  
Wojciech Hermeliński  
Przewodniczący  
Państwowej Komisji Wyborczej**

**Bardzo dziękuję za odpowiedź Pana Przewodniczącego na moje wystąpienie z dnia 10 grudnia 2015 roku dotyczące problematyki wpisu wyborców nigdzie niezamieszkałych do rejestru wyborców. Z satysfakcją przyjąłem informację o podjętych przez Państwową Komisję Wyborczą działaniach polegających na zwróceniu się do komisarzy wyborczych z prośbą o przypomnienie gminom zasad dotyczących wpisywania wyborców do rejestrów wyborców.**

Chciałbym dodatkowo zwrócić uwagę Pana Przewodniczącego na ustalenia, jakich dokonałem w związku z pogłębioną analizą tego zagadnienia. **W moim przekonaniu warto bowiem rozważyć zainicjowanie w tej sprawie zmian systemowych, w tym również dokonanie zmiany przepisów prawa.**

Do rejestru wyborców są wpisywani na swój wniosek ci wyborcy, którzy nie są zameldowani na obszarze gminy na pobyt stały. Art. 19 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm., dalej: Kodeks wyborczy), stanowi, że do wpisanie do rejestru wyborców odbywa się poprzez złożenie pisemnego wniosku zawierającego nazwisko, imię (imiona), imię ojca, datę urodzenia oraz numer ewidencyjny PESEL wnioskodawcy. Zgodnie ze wspomnianym przepisem wnioskodawca dołącza do wniosku m.in. pisemną deklarację, w której podaje swoje obywatelstwo i adres stałego

zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Co bardzo istotne, art. 19 § 2 Kodeksu wyborczego stanowi: „przepis § 1 stosuje się odpowiednio do wyborcy nigdzie niezamieszkałego, przebywającego stale na obszarze gminy”.

Zgodnie z Kodeksem wyborczym, minister właściwy do spraw wewnętrznych, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, określa w drodze rozporządzenia m.in. wzór wniosku o wpisanie wyborcy do rejestru wyborczego, a także wzór pisemnej deklaracji, o której mowa w art. 19 § 1 Kodeksu, „uwzględniając konieczność zapewnienia możliwości weryfikacji danych zawartych w rejestrze wyborców, bezpieczeństwa wprowadzenia i przetwarzania tych danych oraz ich przekazywania i odbioru”. Powyższe kwestie zostały uregulowane w rozporządzeniu 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. Nr 158, poz. 941 ze zm., dalej jako: rozporządzenie).

**Do Rzecznika Praw Obywatelskich, co sygnalizowałem już w moim piśmie z dnia 10 grudnia 2015 roku, napłynęły sygnały od osób bezdomnych podnoszących, że w toku procedury wpisu do rejestru wyborców w urzędzie miasta/gminy, na którego obszarze stale przebywają, wymagano od nich podania adresu stałego zamieszkania, włączając w to nazwę ulicy, numer domu oraz mieszkania. Warto zauważyć, że wymóg przedstawienia takich danych został wprost sformułowany w stanowiącym załącznik rozporządzenia wzorze „Pisemnej deklaracji zawierającej informacje niezbędne do wpisania do rejestru wyborców”. W tym świetle wydaje się, że zasadnym byłoby rozważenie zmiany rozporządzenia, a w szczególności wzoru wspomnianej deklaracji, tak by wskazać wyraźnie odmienne wymogi wobec wyborców nigdzie niezamieszkałych.**

Analiza obecnego mechanizmu wpisu do rejestru, w zakresie dotyczącym sytuacji osób nigdzie niezamieszkałych, a przebywających stale na terenie gminy, **może bowiem prowadzić do wniosku o jego nieadekwatności i niejasności, co powoduje m.in. różną interpretację przepisów oraz praktykę ich stosowania. W efekcie może to prowadzić do występowania poważnych barier w korzystaniu z czynnego prawa wyborczego przez tę grupę obywateli.**

Chciałbym również zwrócić uwagę Pana Przewodniczącego na dwa inne ustalenia związane z funkcjonowaniem rejestrów wyborców, które wynikają z analiz dokonywanych przez Rzecznika oraz sygnałów napływających od wyborców.

Obywatele państw Unii Europejskiej niebędący obywatelami polskimi, w celu wpisania do rejestru wyborców muszą obecnie złożyć odpowiedni wniosek do wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Choć Kodeks wyborczy (art. 18) nie stanowi wprost o takim obowiązku, to wynika on bezpośrednio z rozporządzenia. Do Rzecznika skierowana została m.in. skarga obywatela Niemiec, który – jak wskazuje w swoim piśmie - jest zameldowany na pobyt stały na terytorium Polski. Aby zostać skutecznie wpisanym do rejestru wyborców musiał więc złożyć wspomniany wniosek. Nie wiedział o takim wymogu, co w efekcie spowodowało brak możliwości skutecznego udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 roku. Wyborca ten podniósł, że obecna procedura stanowi przejaw **nierównego traktowania**, bowiem obywatele polscy są automatycznie ujmowani w rejestrze wyborców właściwym dla miejsca zameldowania, natomiast obywatele innych państw Unii Europejskiej są w gorszej sytuacji – mogą uzyskać wpis dopiero po złożeniu wniosku.

Chciałbym również zasygnalizować Panu Przewodniczącego problematykę funkcjonowania procedury dopisywania się do **rejestru wyborców obywateli polskich stale zamieszkałych na obszarze gminy, ale będących zameldowanymi na pobyt stały w innej miejscowości** (art. 19 i 20 Kodeksu wyborczego). Kwestia ta była przedmiotem skarg kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich, przede wszystkim formułowanych przez studentów. Wyborcy wskazują m.in. na arbitralność i brak jasnych reguł dotyczących rozstrzygnięć związanych z decyzjami wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o wpisaniu do rejestru wyborców. Przedstawiano m.in. sytuację wyborców znajdujących się w analogicznej sytuacji (studiujących), z których część została decyzją wójta (burmistrza, prezydenta miasta) dopisana do rejestru wyborców, a część uzyskała decyzję odmowną. Problematyka ta budzi poważne zaniepokojenie obywateli.

Powyższe kwestie dotyczą niezmiernie istotnej dla skutecznego gwarantowania praw wyborczych problematyki rejestrów i spisów wyborców. Ich właściwe funkcjonowanie stanowi ważny element zasady powszechności wyborów. Chciałbym również podkreślić, że zapewnienie warunków umożliwiających udział w głosowaniu oraz oddanie głosu, gwarantują regulacje międzynarodowe, do których przestrzegania zobowiązana jest Rzeczpospolita Polska – w szczególności art. 3 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175) w związku z art. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284) oraz Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 303/01). Należy zauważyć w tym kontekście, że naruszenia praw wyborczych mogą prowadzić do skarg przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (który rozpatrywał już m.in. sprawę Antoni MÓŁKA przeciwko Polsce, sygnatura 56550/00).

W związku z powyższym, działając w oparciu o art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r. poz. 1648 ze zm.) zwracam się do Pana Przewodniczącego z uprzejmą prośbą **o opinię na temat potencjalnej zmiany wskazanego wyżej rozporządzenia w zakresie odnoszącym się do procedury wpisu do rejestru wyborców – wyborców bezdomnych, nigdzie niezamieszkałych**. Będę również zobowiązany za opinię w odniesieniu do dwóch pozostałych zagadnień, które podniosłem w niniejszym wystąpieniu.

Podpis na oryginale