

Katarzyna Kubuj

Opinia prawna w sprawie możliwości udziału w referendum lokalnym osób nieposiadających zameldowania na pobyt stały w świetle art. 3 ustawy o referendum lokalnym¹

Legal opinion on the possibility of participation in local referenda by people without permanent registered residence under Article 3 of the Act on Local Referendum: Based on the analysis of possibility to participate in a local referendum by persons without permanent registered residence, the author points out that, under the current legal framework, the lack of permanent registered residence within the area of a local government in which the local referendum is to be held, is not the reason for depriving them of the right to participate in that referendum. In the opinion, a view is presented that this right belongs to each voter included in a permanent register of voters held by the municipality in which a local referendum is to be held. This register may also contain those persons without permanent registered residence who permanently reside within the area of the municipality. The author claims that, according the Act – Electoral Code, a voter shall be included in the register upon his/her request, by means of a decision of the head of municipality who is obliged to check whether the applicant meets the requirement of permanent residence within the area of the municipality

Keywords: municipality | referendum | residence registering
Słowa kluczowe: gmina | referendum | zameldowanie

Doktor nauk prawnych, ekspert ds. legislacji BAS, Polska Akademia Nauk;
katarzyna.kubuj@sejm.gov.pl.

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest problematyka udziału w referendum lokalnym osób nieposiadających zameldowania na pobyt stały w świetle art. 3 ustawy o referendum lokalnym.

¹ Opinia sporządzona 6 września 2013 r. na zlecenie Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WAUiP-2192/13.

Stan prawny

W myśl art. 3 ustawy z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. nr 88, poz. 985, ze zm.; dalej: u.r.l.) w referendum mają prawo brać udział osoby stale zamieszkujące na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, posiadające czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego tej jednostki. Brak ustawowej definicji „stałego zamieszkania”, który rodzi pytania o krąg podmiotów posiadających prawo udziału w referendum lokalnym, zmusza do poszukiwania odpowiedzi na gruncie innych przepisów określających prawo wyborcze do organów stanowiących do jednostek samorządu terytorialnego.

Trzeba zatem zauważyć, że w świetle przepisów ustawy z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. nr 21, poz. 112, ze zm.; dalej: k.w.) korzystanie z prawa wyborczego warunkowane jest ujęciem wyborcy w stałym rejestrze wyborców, który obejmuje osoby stale zamieszkałe na obszarze gminy (art. 18 § 1 k.w.). Wyborcy będący obywatelami polskimi, zameldowani na obszarze gminy na pobyt stały są wpisywani do rejestru wyborców z urzędu (art. 18 § 8 k.w.). Natomiast na podstawie art. 19 § 1 k.w. wyborcy stale zamieszkali na obszarze gminy bez zameldowania na pobyt stały wpisywani są do rejestru wyborców, jeśli złożą w tej sprawie w urzędzie gminy pisemny wniosek². Wniosek ten powinien zawierać konkretne dane: nazwisko, imię (imiona), imię ojca, datę urodzenia oraz numer ewidencyjny PESEL wnioskodawcy. Do wniosku dołącza się ponadto kserokopię ważnego dokumentu stwierdzającego tożsamość wnioskodawcy oraz pisemną deklarację, w której wnioskodawca podaje swoje obywatelstwo i adres stałego zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 19 § 1 k.w.). Decyzję o wpisaniu lub odmowie wpisania do rejestru wyborców osoby składającej wniosek wydaje wójt w terminie trzech dni od dnia wniesienia wniosku i niezwłocznie doręcza wnioskodawcy (art. 20 § 1 k.w.). W sytuacji, gdy decyzja jest negatywna, wyborcy przysługuje prawo wniesienia skargi do właściwego miejscowo sądu rejonowego (art. 20 § 4 k.w.). Od postanowienia sądu nie przysługuje środek prawny (art. 20 § 5 k.w.).

Analogiczna procedura postępowania dotyczy wyborcy nigdzie niezamieszkałego, przebywającego stale na obszarze gminy (art. 19 § 2 k.w.)³.

² Wpis do rejestru wyborców przysługuje także obywatelom Unii Europejskiej niebędącym obywatelami polskimi, stale zamieszkałym na obszarze gminy i uprawnionym do korzystania z praw wyborczych w Rzeczypospolitej Polskiej (art. 18 § 9 k.w.).

³ Na marginesie warto zauważyć różnorodność terminologiczną, jaka charakteryzuje przepisy w ramach omawianej problematyki. O ile bowiem w art. 3 u.r.l. oraz w art. 18 § 1 i 19 § 1 k.w. ustawodawca mówi o „stałym zamieszkanu” oraz „zameldowaniu na pobyt stały”, w art. 19 § 2 k.w. wprowadza dodatkowe pojęcia – „nigdzie niezamieszkały” oraz „stale przebywający”. Z jednej zatem strony można by bronić tezy, że skoro ustawodawca ustanawia kryterium stałego zamieszkania, jako podstawę korzystania z prawa do udziału w referendum (art. 3 u.r.l.), oraz tworzy ka-

Na podkreślenie zasługuje fakt, że w przypadku złożenia wniosku o dopisanie do rejestru wyborców konieczność udowodnienia stałego zamieszkania ciąży na wyborcy, wójt zaś przed wydaniem decyzji jest obowiązany sprawdzić, czy osoba wnosząca wniosek o wpisanie do rejestru wyborców spełnia warunki stałego zamieszkania na obszarze danej gminy⁴ (art. 20 § 2 k.w.).

Warto zauważyć, że stały rejestr wyborców stanowi podstawę sporządzenia spisu wyborców przygotowanego w celu przeprowadzenia głosowania w wyborach, które zostały zarządzone. W wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz w wyborach wójta, wyborcy przebywającemu czasowo na obszarze gminy w okresie obejmującym dzień wyborów nie przysługuje prawo dopisania do spisu wyborców (zasada ta znajduje zastosowanie także w odniesieniu do referendum lokalnego – art. 3 u.r.l. w związku z art. 28 § 2 k.w.). Ustawodawca wprowadził zatem istotne – z punktu widzenia czynnego prawa wyborczego w wyborach samorządowych – rozróżnienie między stałym zamieszkaniem a czasowym przebywaniem na obszarze danej gminy.

W literaturze przedmiotu zauważa się, że uzależnienie czynnego prawa wyborczego od stałego zamieszkania na obszarze działania danej jednostki samorządu terytorialnego znajduje uzasadnienie, choć nie przewiduje go Konstytucja. Odpowiada bowiem istocie wspólnoty samorządowej, którą tworzy ogół mieszkańców danej jednostki samorządowej. Wspólnota wybiera przedstawicieli spośród swoich członków, co dodatkowo podkreśla charakter przedstawicielski organu stanowiącego tej wspólnoty. Z podobnych względów za zasadne

tegorię wyborców nigdzie niezamieszkałych, lecz stale przebywających na obszarze gminy, to dokonuje rozróżnienia, w efekcie którego osoby te nie będą mogły wziąć udziału w referendum lokalnym. Z drugiej zaś strony można bronić poglądu, że uregulowanie sprawy wniosku o wpis do rejestru osób nigdzie niezamieszkałych, lecz stale przebywających na obszarze gminy przez odesłanie do zasad postępowania w sprawie wniosku osób stale zamieszkałych na obszarze gminy bez zameldowania w niej na pobyt stały, może świadczyć o tym, że cecha braku zamieszkania („nigdzie niezamieszkały”) oznacza brak w ogóle zameldowania na pobyt stały, stałe zaś przebywanie jest jednoznaczne ze stałym zamieszkaniem (zob. P. Uziębło, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2008). Jednoznaczność ta może być także rozumiana jedynie w sferze skutków prawnych (prawo do udziału w referendum), ale nie w sferze faktów (stałe przebywanie rozumiane jako brak stałego miejsca zamieszkania na terenie gminy, czyli zamieszkiwanie w różnych miejscach na jej terenie).

⁴ W praktyce dokumentami potwierdzającymi fakt stałego zamieszkania na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego osób zainteresowanych wpisaniem do stałego rejestru wyborców mogą być np. umowa najmu lokalu, umowa o świadczenie na rzecz wyborcy określonych usług w lokalu, w którym mieszka (np. telefonicznych), zaświadczenie o odprowadzaniu podatków w urzędzie skarbowym właściwym dla obszaru danej jednostki samorządu terytorialnego itp.

uznaje się powiązanie prawa do udziału w referendum lokalnym ze stałym zamieszkaniem na obszarze danej jednostki samorządowej⁵.

Podsumowanie

W świetle obowiązujących przepisów prawa jawią się następujące spostrzeżenia:

- ustawodawca ustanowił kryterium „stałego zamieszkania” jako jedną z przesłanek warunkujących prawo udziału w referendum lokalnym,
- przepisy ustawy o referendum lokalnym nie definiują pojęcia „stałego zamieszkania”. Oznacza to, że przy interpretacji tego zagadnienia należy sięgać do innych regulacji określających zasady prawa wyborczego do organów jednostek samorządu terytorialnego,
- w świetle zatem ustawy z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym w związku z ustawą z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy zameldowanie na pobyt stały rodzi domniemanie korzystania z prawa udziału w referendum lokalnym na obszarze jednostki samorządu terytorialnego, w którym wyborca ma to zameldowanie (wyborca zameldowany na pobyt stały na obszarze gminy wpisywany jest z urzędu do stałego rejestru wyborców tej gminy).

W przypadku osób nieposiadających stałego zameldowania, lecz stale zamieszkujących na obszarze jednostki samorządu terytorialnego przeprowadzającej referendum, brak zameldowania na pobyt stały nie stanowi *per se* przeszkody w korzystaniu z prawa do udziału w referendum lokalnym. Skorzystanie z tego prawa jest jednak uzależnione od podjęcia przez osobę zainteresowaną udziałem w głosowaniu określonych działań, w trybie przewidzianym w ustawie – Kodeks wyborczy, zmierzających do wpisania jej do stałego rejestru wyborców prowadzonego przez właściwą gminę. Organ upoważniony do wydania decyzji w sprawie wpisania do rejestru ma obowiązek weryfikacji, czy osoba składająca wniosek o wpisanie do rejestru spełnia warunki stałego zamieszkania na obszarze danej gminy, na wyborcy zaś ciąży konieczność udowodnienia stałego zamieszkania.

Wpisanie wyborcy do stałego rejestru wyborców danej gminy jest jednoznaczne z wykreśleniem z rejestru wyborców, w którym wyborca był wcześniej wpisany.

⁵ Tak K.W. Czaplicki i in., *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 59.