



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny **(234)**

Wspólne posiedzenie
Komisji Ustawodawczej (33.)
oraz Komisji Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej (19.)
w dniu 17 maja 2006 r.

VI kadencja

Porządek obrad:

1. Pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (druk nr 126).

(Początek posiedzenia o godzinie 11 minut 05)

*(Posiedzeniu przewodniczy zastępca przewodniczącego Komisji Ustawodawczej
Aleksander Bentkowski)*

Zastępca Przewodniczącego Aleksander Bentkowski:

Witam państwa.

Otwieram posiedzenie wspólne Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, witam panią przewodniczącą, oraz Komisji Ustawodawczej.

Nastąpiła zmiana: ponieważ pan senator Bachalski nie był w stanie dojechać, więc nie będziemy rozpatrywać ustawy o zmianie ustawy o wyborze prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Przystępujemy od razu do punktu drugiego: projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw.

Witam wszystkich zaproszonych gości – jeżeli są tacy, a nie widzę...

Ponieważ ja mam być sprawozdawcą tej ustawy, pozwolę sobie państwu przybliżyć propozycje zmian w ustawie. Ten projekt jest następstwem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 1 marca 2006 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ograniczenie, jakie jest wprowadzone w tej ustawie, ograniczenie, które mówi, że może brać udział w wyborach tylko osoba zameldowana w danej gminie na pobyt stały najpóźniej na dwanaście miesięcy przed dniem wyborów, jest ograniczeniem niewłaściwym. Nadto stwierdził, że zapis, który ogranicza prawa cudzoziemców mających stałe miejsce zamieszkania na terenie gminy, również jest nieprawidłowy i narusza art. 19 traktatu. Artykuł ten stwierdza, że obywatele Unii Europejskiej korzystają z prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w państwie członkowskim, na terytorium którego przebywają, a którego obywatelstwa nie posiadają, na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa – czyli powoli stajemy się Europą zjednoczoną.

Propozycja jest taka, żeby nastąpiła zmiana art. 6a. To jest najpoważniejsza zmiana, bo właśnie wykreśla to ograniczenie dwunastomiesięczne. I proponuje się, ażeby treść była następująca: prawo wybierania do rad gmin ma również obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy osiemnaście lat i stale zamieszkuje na obszarze działania tej gminy. Zostają wykreślone słowa „oraz został wpisany do prowadzonego w tej gminie rejestru wyborców najpóźniej na dwanaście miesięcy przed dniem wyborów”. Zostaje również wykreślony ust. 2, który brzmiał dotychczas: obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim ma prawo wybierania do rady gminy także w przypadku, gdy został wpisany do stałego rejestru wyborców w okresie dwunastu miesięcy poprzedzających dzień głosowania, jeżeli skończył osiemnaście lat.

Czyli, inaczej mówiąc, te zmiany wprowadzają zasadę, że każdy, kto jest zameldowany na terenie danej gminy w dniu głosowania i skończył osiemnaście lat, ma prawo głosowania bez względu na to, czy jest obywatelem polskim, czy też nie posiada takiego obywatelstwa i jest obywatelem któregośkolwiek z państw Unii. To tyle tytułem wprowadzenia. Taka jest propozycja zmian.

Proszę bardzo, otwieram dyskusję.

Może najpierw zapytam: czy jest przedstawiciel ministerstwa?

(*Głos z sali:* Jest pan z Państwowej Komisji Wyborczej.)

Jest pan z Państwowej Komisji Wyborczej, przepraszam bardzo.

Czy ma pan uwagi do tego projektu?

Ekspert w Zespole Prawnym i Organizacji Wyborów w Krajowym Biurze Wyborczym Krzysztof Lorentz:

Państwowa Komisja Wyborcza na wezwanie pana przewodniczącego zajęła stanowisko, wskazując, że zaproponowane w projekcie rozwiązanie wypełnia lukę, która powstała po wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Z tym że trzeba powiedzieć, że w Sejmie w tej chwili równolegle trwają prace związane z wcześniejszym znacznie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw i powstał rządowy projekt ustawy zmieniającej tamtą ordynację, prace nad tym projektem rozpoczęły się. Państwowa Komisja Wyborcza, zajmując stanowisko wobec rozwiązań tamtego projektu, zaproponowała dołączenie do ustawy, która miała być przyjęta, również zmian wynikających właśnie z konieczności uwzględnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Jest to oczywiście rozwiązanie podobne, uwzględniające konieczność usunięcia z ustawy tego kluczowego zapisu, uznanego przez Trybunał Konstytucyjny za wadliwy, dotyczącego dwunastu miesięcy, przez które obywatel musiałby być wpisany do stałego rejestru wyborców po to, żeby miał czynne prawo wyborcze w wyborach do rady gminy. Różnica pomiędzy rozwiązaniem zawartym w projekcie, który jest przedmiotem dzisiejszych obrad, a propozycją Państwowej Komisji Wyborczej jest taka, że Państwowa Komisja Wyborcza proponuje pozostawienie związku pomiędzy posiadaniem czynnego prawa wyborczego a wpisaniem do rejestru wyborców, nie przez określony czas, ale musi być sformalizowanie w postaci wpisania do stałego rejestru wyborców.

Sytuacja jest o tyle trudna, jeśli chodzi o ustalenie praw wyborczych, że ordynacja wyborcza uzależnia posiadanie praw wyborczych po prostu od stałego zamieszkiwania na obszarze działania danej jednostki. W przypadku czynnego prawa wyborczego nie ma tutaj jakichś szczególnych problemów, ponieważ de facto realizacja tych czynnych praw wyborczych jest uzależniona od tego, czy obywatel zadbał o to, żeby jego stałe zamieszkiwanie na obszarze działania danej rady znalazło odbicie w rejestrze wyborców, jako że spis wyborców jest sporządzany na podstawie stałego rejestru wyborców. Działa tutaj możliwość skorzystania z czynnego prawa wyborczego bez zadbania właśnie o tę zgodność faktycznego zamieszkiwania z jego formalnym skutkiem w postaci wpisania do rejestru. Problem rodzi się wtedy, kiedy ocenia się posiadanie biernego prawa wyborczego, ponieważ w tej sytuacji trzeba się opierać wyłącznie na kryteriach określonych w art. 9 ordynacji wyborczej, gdzie mowa o sposobie ustania faktu stałego zamieszkania na podstawie przepisów kodeksu cywilnego, bez odesłania do stałego rejestru wyborców. Powoduje to takie sytuacje, kiedy konieczne jest, wbrew

zapisowi w stałym rejestrze wyborców, badanie, czy ten zapis odpowiada stanowi faktycznemu. W związku z tym byłoby korzystne uporządkowanie zmierzające do tego, żeby po prostu zgodność jednego z drugim była obowiązkowa, jeśli chodzi o posiadanie praw wyborczych. Taka jest propozycja, którą Państwowa Komisja Wyborcza przedstawiła komisji sejmowej zajmującej się tym projektem rządowym.

Zastępca Przewodniczącego Aleksander Bentkowski:

Dziękuję.

Zanim przejdę do kwestii projektu ustawy, która jest w Sejmie, to chciałbym powiedzieć, że nie bardzo to rozumiem, bo przecież samorząd ma obowiązek zrobić spis wyborców. Tutaj nie ma potrzeby nakładać jakiegokolwiek obowiązku na wyborcę, żeby zgłaszał się dodatkowo, że chce być wpisany na listę, bo to samorząd ma przedstawić tę listę, to jest zadanie samorządu i nie ma potrzeby tutaj dopisywać, że powinien być wpisany na listę wyborców. Obowiązkiem samorządu jest, żeby był wpisany na tę listę wyborczą.

Proszę.

**Ekspert w Zespole Prawnym i Organizacji Wyborów
w Krajowym Biurze Wyborczym Krzysztof Lorentz:**

Stały rejestr wyborców w znaczącej swojej części, 99% czy nawet więcej, jest zbieżny z ewidencją ludności, ponieważ wpisanie do stałego rejestru wyborców następuje z urzędu z chwilą zameldowania na pobyt stały. Sprawy te jednak reguluje ordynacja wyborcza do Sejmu i do Senatu. Istnieje możliwość wpisania wyborcy, który faktycznie stale zamieszkuje na obszarze działania jakiejś rady czy w jakiejś gminie na wniosek, nie z urzędu, w miejscu, w którym zamieszkuje, faktycznie zamieszkuje stale, ale nie jest zameldowany na pobyt stały. W związku z tym jest ta niewielka część rejestru, która nie powstaje z urzędu w drodze przeniesienia zameldowań na pobyt stały do rejestru wyborców, a stąd z kolei do spisu wyborców. Są wyborcy, których dane są, no, rozbieżne, bo faktycznie zamieszkują w jakimś miejscu stale, ale na pobyt stały są zameldowani gdzie indziej bądź nie są zameldowani na pobyt stały nigdzie i w związku z tym nie są ujęci z urzędu w rejestrze albo są ujęci na podstawie zameldowania na pobyt stały, ale wadliwie, bo nie przebywają tam stale. I oni mają możliwość wpisania się do rejestru na własny wniosek.

Zastępca Przewodniczącego Aleksander Bentkowski:

No dobrze, ale to jest uprawnienie wyborcy. Po to są wcześniej wykładane listy, żeby wyborca sprawdził. Jeżeli chce dokonać zmiany, to może to zrobić, więc nie ma potrzeby tego zapisu rozbudowywać, bo uprawnienia wyborcy do uzupełnienia tego rejestru wynikają z innych zapisów. To jest jedna rzecz.

Ale tutaj pojawia się następny problem: już chyba kolejny raz spotykamy się z taką sytuacją, że Senat podejmuje inicjatywę ustawodawczą wynikającą z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i spotykamy się z podobną inicjatywą ze strony Sejmu. Wydaje mi się... Myślę, że będę kierował taki postulat do przewodniczących komisji, aby zwrócić się do pana marszałka, ażeby uzgodnił to z marszałkiem Sejmu i żeby tych inicjatyw nie dublować – część inicjatyw, powiedzmy, przejmie Senat, część Sejm.

Zapoznałem się z tą inicjatywą poselską. Ona rzeczywiście dotyczy czegoś innego, dotyczy wcześniejszego orzeczenia trybunału dotyczącego tak zwanych korzyści wynikających z naruszenia ordynacji, a uzyskanych przez komitet wyborczy. To nie przeszkadza naszej inicjatywie. Jeżeli ta nasza inicjatywa spotka się z tamtą inicjatywą w Sejmie, to po prostu tamta będzie uzupełniona o tę i będzie stworzona z tego jedna ustawa, to nie przeszkadza niczemu.

Otwieram dyskusję.

Proszę bardzo, kto chciałby zabrać głos w tej sprawie?

Proszę bardzo, pan senator Szaleniec.

Senator Zbigniew Szaleniec:

Ja bym tylko nawiązał do ostatniej wypowiedzi pana przewodniczącego i prosił, abyśmy jeszcze skonsultowali, czy czasami rząd nie przygotowuje też przedłożenia. Bo tak się przecież wczoraj zdarzyło, że przygotowaliśmy swoją inicjatywę, a okazuje się, że rząd przygotował szerszą, no i proszono nas, żebyśmy w ogóle się wstrzymali z działaniami, bo rząd także w tej kwestii działa. Ja bym poszerzył tę sugestię o to, abyśmy starali się zorientować, nad czym rząd pracuje, zwłaszcza jeżeli chodzi o te ustawy, które wiążą się z Trybunałem Konstytucyjnym, z kwestionowaniem pewnych zapisów w innych ustawach. Tak że w tej kwestii tyle.

Jeżeli zaś chodzi o poprawkę, jak już jestem przy głosie, proponowane zmiany rzeczywiście wychodzą naprzeciw potrzebom i wydaje mi się, że absolutnie można je poprzeć, bo ułatwiają pewne działania związane z głosowaniem i poszerzają krąg o przedstawicieli Unii Europejskiej. Uważam, że to jest jak najbardziej słuszne.

Mam jednak pewne wątpliwości – i prosiłbym tu o dodatkowe wyjaśnienie pana z Państwowej Komisji Wyborczej – czy rzeczywiście ten zapis, o którym pan przewodniczący mówił, że nie jest konieczny, czy on jednak nie byłby konieczny. Bo z mojego punktu widzenia... Jest na przykład grupa ludzi bezdomnych, niezameldowanych, którzy według mnie też mają prawo głosować. Oni w różnych miejscach się znajdują, ale mają prawo głosować. Powinni się zgłosić i prosić o dopisanie ich do listy. Czy ten zapis jednak nie byłby konieczny? No mam wątpliwości, czy ta inna ustawa, o której... Tak że bym prosił o doprecyzowanie i wyjaśnienia w tej kwestii.

Zastępca Przewodniczącego Aleksander Bentkowski:

Dziękuję bardzo.

Ja zostałem źle zrozumiany, rejestr wyborców jest tak czy owak zawsze sporządzany...

(Głos z sali: Dla zameldowanych,)

Dla zameldowanych, tak. I on może być uzupełniony, zmieniany w zależności od woli danego wyborcy – jeżeli na przykład ktoś chce głosować w innym miejscu, to musi to zgłosić, dokonać odpowiednich czynności formalnych. Tutaj była jednak propozycja ze strony Państwowej Komisji Wyborczej, tak ja to zrozumiałem, żeby w tym zapisie dodać jeszcze, że jest wpisany. On ma prawo z tej racji, że jest zameldowany, ma prawo, bo skończył osiemnaście lat, ale proponuje się dodać, że jest wpisany do rejestru. A rejestr sporządza przecież samorząd. Więc po co tutaj pisać coś takiego, że

jest wpisany? On musi być wpisany, on nie może nie być wpisany. Jeżeli jest zameldowany, musi być wpisany.

Proszę bardzo, pan senator.

Senator Stanisław Piotrowicz:

Ja chciałbym się podzielić z państwem kilkoma wątpliwościami, być może zostaną one rozwiązane. Po pierwsze, mam wątpliwość co do tego, czy rzeczywiście dotychczasowe brzmienie ustawy pozostaje w sprzeczności z konstytucją. Bo że w sprzeczności z traktatem o Unii Europejskiej – no to tak by wyglądało. Ale czy pozostaje w sprzeczności z konstytucją? To jest pierwsza rzecz. Tym bardziej że, na co tutaj słusznie zwracał uwagę kolega, z przedstawionych nam dokumentów wynika, że trybunał zauważył również, iż prawa wyborcze, jeśli chodzi o organy samorządu lokalnego, obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi, nie są prawami konstytucyjnymi. To jest pierwsza wątpliwość.

Druga wątpliwość, którą chciałbym się podzielić, jest taka: co to znaczy „stale zamieszkuje”? To też pewnie będzie wymagało jakiejś wykładni. Bo co to znaczy „stale zamieszkuje”?

I trzecia kwestia jest taka: czy w prawie wewnętrznym innych państw Unii Europejskiej są analogiczne rozwiązania? Mówię o tym nie bez kozery. Otóż na jednej z konferencji jeden z prokuratorów niemieckich miał wykład na temat europejskiego nakazu aresztowania i wydawania obywateli – takie są reguły Unii Europejskiej. Ponieważ wiedzieliśmy, że trochę inaczej wygląda to w samych Niemczech, więc pod naporem pytań prokurator niemiecki musiał przyznać, że owszem, to, o czym mówi, to prawo unijne, ale w tym konkretnym przypadku, który omawialiśmy, Niemcy nie wydadzą obywatela, bo zabrania im ich niemiecka konstytucja. W związku z tym doszedłem do takiego przekonania, że i w Unii Europejskiej są równi i równiejsi, którzy się opowiadają za ogólnymi dyrektywami... Tak jest w Unii Europejskiej i takie jest prawo, ale my, Niemcy, chociaż pochwalamy i uważamy, że to jest słuszne, mamy swoją konstytucję, która nam tego zabrania. Czy aby nie będzie tak, że wybiegniemy przed orkiestrę? My, którzy dopiero weszliśmy do Unii, będziemy spełniać wszystkie wymogi, a starzy członkowie Unii wcale tych wymogów spełniać nie będą. Mnie interesuje, czy na przykład obywatel polski stale zamieszkały w Niemczech będzie miał takie same prawa jak założony obywatel niemiecki zamieszkały tutaj w Polsce.

Jeżeli ktoś z państwa mógłby te wątpliwości rozwiązać, byłbym wdzięczny. Dziękuję.

Zastępca Przewodniczącego Aleksander Bentkowski:

Dziękuję bardzo.

Pan senator Szmit, bardzo proszę.

Senator Jerzy Szmit:

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Ja chciałbym zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt tego, o czym mówił przed chwilą pan senator Piotrowicz. Chodzi mianowicie o osoby, Polaków, naszych obywateli Rzeczypospolitej, którzy nie są zameldowani. I wcale nie muszą to być ludzie,

którzy są wykluczeni, nie mają pracy czy są bezdomni. Naprawdę rośnie liczba takich osób – różnie się to szacuje, nawet mówi się o milionie osób albo i więcej...

(Zastępca Przewodniczącego Aleksander Bentkowski: Bez zameldowania?)

Bez zameldowania, bez zameldowania, tak. To funkcjonuje w Polsce, z różnych powodów. Dzisiaj zameldowanie nie jest już takie niezbędne do życia jak, powiedzmy, piętnaście lat temu. Ale tak naprawdę ci ludzie są dzisiaj pozbawieni tego podstawowego prawa, prawa wyborczego, bo nie funkcjonują w spisach, bo nie mają stałego zameldowania. Czy przy tej okazji nie powinniśmy się również zająć tym problemem? Jest to problem naprawdę narastający i bardzo istotny, dotyczący w tej chwili, wydaje się, już ponad miliona osób w Polsce. I to jest pytanie w kontekście tego sformułowania „stałe zamieszkujący”, interpretacja tego zapisu również musi to uwzględniać.

Zastępca Przewodniczącego Aleksander Bentkowski:

Dziękuję bardzo.

Ja chciałbym tylko zwrócić państwu uwagę, że to pojęcie „stałe zamieszkujący” nie zmienia się, ono istniało dotychczas w ordynacji i ono jest rozumiane równoznacznie, jak sądzę, z zameldowaniem.

Proszę bardzo, proszę.

Ekspert w Zespole Prawnym i Organizacji Wyborów w Krajowym Biurze Wyborczym Krzysztof Lorentz:

Sprawę tę wyraźnie reguluje art. 9 ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, który mówi, że przy ustalaniu faktu stałego zamieszkania dla potrzeb niniejszej ustawy stosuje się przepisy kodeksu cywilnego. A więc miejscem stałego zamieszkania jest miejsce, w którym dana osoba przebywa z zamiarem stałego pobytu. Rozszerzając orzecznictwo Sądu Najwyższego, można powiedzieć, że jest to miejsce, w którym ześrodkowały się interesy życiowe, ekonomiczne, zawodowe danej osoby. I jest, na co pan senator zwrócił uwagę, rosnąca grupa osób, które nie posiadają zameldowania na pobyt stały nigdzie, a także znana doskonale grupa osób, które mają miejsce stałego zameldowania, są zameldowane na pobyt stały w jakimś miejscu, ale wcale nie przebywają tam stale, nie są na przykład stałymi mieszkańcami danej gminy. I właśnie dla tej grupy od samego początku istnienia rejestru wyborców istnieje ta furka umożliwiająca zerwanie tożsamości rejestru wyborców z ewidencją ludności, czyli zameldowaniem na pobyt stały. Zerwanie w przypadku osób, które są źle zameldowane, ale z jakichś powodów nie meldują się w miejscu, w którym faktycznie stale zamieszkują, bądź uzupełnienie tego braku w przypadku osób, które nie posiadają zameldowania na pobyt stały nigdzie. Tak że mechanizm rejestru zapewnia każdej osobie, która ma miejsce stałego zamieszkania, umożliwi dostanie się do rejestru wyborców, a co za tym idzie również do spisu wyborców i głosowanie. W przypadku osób, które nie posiadają żadnego miejsca stałego zamieszkania, oczywiście jest tutaj...

(Zastępca Przewodniczącego Aleksander Bentkowski: O to chodziło panu senatorowi.)

Dla tej grupy, w przypadku wszystkich wyborów poza lokalnymi, otwarta jest furka w postaci możliwości wpisania się do spisu wyborców konkretnych wyborów

w miejscu, w którym się zgłoszą, jako osoby czasowo przebywające w danym miejscu. Tak że prawo wyborcze w wyborach prezydenta Rzeczypospolitej Sejmu i Senatu, Parlamentu Europejskiego, możliwość skorzystania z prawa do udziału w referendum ogólnokrajowym te osoby mają, nawet jeśli nie spełniają żadnych kryteriów, które pozwoliłyby wpisać te osoby do stałego rejestru wyborców. Tu jest pełna gwarancja.

W przypadku wyborów lokalnych takie osoby gwarancji mieć nie mogą, dlatego że te osoby po prostu nie spełniają kryterium posiadania miejsca stałego zamieszkania, więc nie przynależą do żadnej społeczności lokalnej. W związku z tym trudno tutaj znaleźć dla nich jakieś rozwiązanie, bo według samych ustaw ustrojowych dotyczących samorządu terytorialnego te osoby przez nieposiadanie miejsca stałego zamieszkania nie należą do lokalnej społeczności. Dla tych osób, które z jakichś powodów zameldowane są na pobyt stały w miejscu, w którym nie przebywają stale – a głosować w wyborach samorządowych powinny tam, gdzie mieszkają stale, a nie według mechanicznego kryterium decyzji o zameldowaniu na pobyt stały, bo tam, gdzie faktycznie stale zamieszkują, tam należą do społeczności lokalnej i tam powinny realizować swoje prawa wyborcze – dla tych osób oraz dla osób, które nie mają żadnego miejsca zameldowania na pobyt stały, jest ta instytucja wpisania do rejestru na własny wniosek. I przede wszystkim właśnie tej grupy osób dotyczy problem, który jest podstawą koncepcji Państwowej Komisji Wyborczej, żeby zapisać tutaj również wymóg bycia wpisanym do stałego rejestru wyborców.

Rzecz w tym, że stosowane na podstawie art. 9 ordynacji samorządowej kryterium cywilne, jeśli chodzi o ocenę stałego zamieszkania, jest kryterium wymagającym tak naprawdę, jeśli mamy ustalić prawa wyborcze, przeprowadzenia postępowania dowodowego, które pozwoli stwierdzić, czy wymogi, warunki określone w kodeksie cywilnym, z rozszerzeniem o tę interpretację, o której mówiłem, pochodzącą z orzecznictwa Sądu Najwyższego, są w przypadku danej osoby spełnione.

Proszę w tej chwili wziąć pod uwagę taką sytuację. W rejestrze wyborców kogoś nie ma, ale kandyduje na radnego bądź jest radnym. Stwierdzenie, czy spełnia wymogi konieczne do tego, żeby mógł kandydować czy pełnić mandat radnego, jest za każdym razem oparte na badaniu stanu faktycznego, niepotwierdzonego żadnymi dokumentami. I to jest właśnie podstawa do tego, żeby dążyć do sformalizowania tego wymogu. Rzecz w tym, żeby zakończyć spory o to, czy danej osobie, w toku kadencji na przykład, mandat wygasł czy nie. Chodzi tu o utratę biernego prawa wyborczego na przykład na skutek wyprowadzenia się, niezamieszkiwania na stałe na obszarze działania danej rady, czyli faktycznego wyprowadzenia się z gminy, ale bez zadbania o jakieś ruchy w rejestrze. W takim przypadku powstaje rozbieżność, która wymaga badania stanu faktycznego przez organy oceniające w pierwszej instancji, że tak powiem, danej rady, a potem sądu, który ewentualnie rozpatruje odwołanie. Dlaczego? Dlatego że ta osoba, zazwyczaj, doprowadza do rozbieżności pomiędzy stanem faktycznym a tą jego formalizacją w postaci rejestru wyborców. Dąży się tu do tego, żeby zaprowadzić porządek i żeby ten rejestr wyborców odpowiadał stanowi faktycznemu, a jeśli on temu stanowi faktycznemu nie odpowiada, no to nie ma możliwości postępowania dowodowego w takiej sytuacji, kiedy na przykład gminna komisja wyborcza ma rejestrować kandydatów na radnych. Ona nie jest w stanie przeprowadzać postępowania sprawdzającego, czy danej osobie ześrodkowały się interesy ekonomiczne na obszarze tej gminy. To są czynności, których komisja nie może wykonywać. A musi ocenić, czy

dana osoba ma bierne prawo wyborcze. I mamy do czynienia dokładnie z takimi sytuacjami. Zarówno w czasie przeprowadzenia wyborów, jak i w toku kadencji, kiedy na skutek tej rozbieżności pomiędzy zapisem w rejestrze a stanem faktycznym jest ostry spór o to, czy dana osoba posiada bierne prawo wyborcze czy go nie posiada, spór jest rozstrzygany metodą wykazywania tej osobie, że wprawdzie jest wpisana gdzieś do rejestru wyborców, ale zamieszkuje faktycznie gdzie indziej, albo że nie jest wpisana w ogóle do rejestru wyborców, czyli nie ma urzędowego potwierdzenia; ale ta osoba z kolei powołuje się na to, że decydują kryteria z kodeksu cywilnego, czyli jeśli przedstawi świadków, że codziennie nocuje w tym miejscu, że stale tam bywa itd., to w ten sposób dowodzi, że te prawa wyborcze posiada.

Wyborca ma przede wszystkim interes w tym, żeby uporządkować swoje sprawy, żeby ta zbieżność była, tym bardziej zainteresowana jest tym osoba, która chce korzystać z biernego prawa wyborczego. A jeśli skutek jest taki, że rejestr wyborców wykazuje, że dana osoba praw wyborczych nie ma, no to właśnie rejestr wyborców może służyć do urzędowego stwierdzenia, że mandat wygasł.

Zastępca Przewodniczącego Aleksander Bentkowski:

Ale za szeroko już mówimy o sprawach, które wykraczają poza naszą legislację, poza naszą propozycję.

Zanim przejdziemy do problemów, które poruszył pan senator, to chciałbym powiedzieć o dwóch takich wątpliwościach, które z panią przewodniczącą mamy. Pierwsza wątpliwość, która mi się nasunęła, jest taka. Pan stwierdził, że osoba, która nie ma stałego miejsca zamieszkania, może zgłosić się i być wpisana na listę wyborców w miejscu, w którym sobie zażyczy. No, ale w ten sposób może się wpisać na przykład w trzech gminach albo w trzech powiatach.

Ekspert w Zespole Prawnym i Organizacji Wyborów w Krajowym Biurze Wyborczym Krzysztof Lorentz:

Nie, jeśli chodzi o ten mechanizm wpisywania osób, które z jakiegoś powodu nie mogą się znaleźć w żadnym spisie wyborców z urzędu, ponieważ nie są ujęte nigdzie w rejestrze wyborców, to jest to bardzo precyzyjny mechanizm polegający na tym, że taka osoba nie może tego zrobić w ostatniej chwili. Robi się to najpóźniej na dziesięć dni przed dniem głosowania. Informacja o tym, że ta osoba została wpisana do spisu wyborców w danej gminie, jest przekazywana – jeżeli jest to wpisanie w miejscu czasowego pobytu, jest przekazywana do miejsca pobytu stałego, tam, gdzie osoba byłaby ujęta w spisie z urzędu, i w tym spisie nie jest umieszczana, a jeśli ta osoba nie ma miejsca zameldowania na pobyt stały i nie ma jej nigdzie w rejestrze, to informacje przekazuje się do miejsca ostatniego zameldowania na pobyt stały, który jest takim węzłem...

(Zastępca Przewodniczącego Aleksander Bentkowski: Przepraszam, ale to pan mówi o tym, że na przykład jest zameldowana w Warszawie, a zgłasza się w Krakowie i w Lublinie. Jest w Warszawie, a będzie zgłoszona też w Krakowie i w Lublinie...)

Nie, ponieważ jeżeli zgłasza się i w Krakowie, i w Lublinie, z obu tych miejsc informacja o tym wpisanie zostaje przekazana do Warszawy.

(Zastępca Przewodniczącego Aleksander Bentkowski: Do Warszawy, do samego rejestru, tak?)

Do miejsca, w którym ta osoba jest zameldowana na pobyt stały albo ostatnio była zameldowana, jeśli w ogóle nie ma żadnego zameldowania. I wtedy w tym węźle zbiegają się informacje o nieprawidłowym zgłoszeniu wniosku jednocześnie w kilku miejscach i osoba ta zostanie ujęta tylko w jednym spisie.

(Zastępca Przewodniczącego Aleksander Bentkowski: A jeżeli nigdzie nie była zameldowana?)

Jeśli nigdzie nigdy nie była zameldowana, to jest luka, którą będziemy wypełniać...

(Zastępca Przewodniczącego Aleksander Bentkowski: Jest to tam jakiś stały...)

Znamy dwa takie przypadki.

Zastępca Przewodniczącego Aleksander Bentkowski:

No to dobrze, więc się nie przejmujemy.

Jeszcze pani przewodnicząca ma taką wątpliwość: jeżeli w trakcie trwania kadencji wybrany utraci bierne prawo wyborcze, to co, to traci mandat?

**Ekspert w Zespole Prawnym i Organizacji Wyborów
w Krajowym Biurze Wyborczym Krzysztof Lorentz:**

Tak jest, taki radny traci mandat, bo zgodnie z przepisami art. 190 ustawy jedną z przesłanek wygaśnięcia mandatu jest nieposiadanie...

(Zastępca Przewodniczącego Aleksander Bentkowski: Czyli jest przywiązany do ziemi, krótko mówiąc.)

...biernego prawa wyborczego w dniu wyborów bądź utrata tego prawa w trakcie sprawowania mandatu.

Zastępca Przewodniczącego Aleksander Bentkowski:

Dobrze, dziękuję.

I teraz przystępujemy do rozwiania wątpliwości, które przedstawił pan senator. Zanim zapytam Biuro Legislacyjne, może poproszę pana o wyjaśnienie tej podstawowej wątpliwości. Bo rzeczywiście, nasz trybunał tak stwierdził i nasza konstytucja w art. 62 mówi, że obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów, przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego. Czyli konstytucja mówi, że obywatel polski ma takie prawo. Trybunał przeprowadził takie rozumowanie – żeby nie było konieczności zmieniania konstytucji, a jednocześnie spełnione były polecenia traktatu – że konstytucja nasza stwierdza, że obywatel polski ma prawo, ale nie stwierdza, że obywatel inny nie ma prawa. W związku z tym, skoro nie ma takiej negacji wprowadzonej do konstytucji, na tej zasadzie wprowadzono ten obowiązek. I teraz jest dylemat... Musimy wykonać polecenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego. I gdyby nawet był taki dylemat, że inne państwa tego nie wprowadziły, to moglibyśmy mieć pretensję, że trybunał zbyt szybko nałożył na nas taki obowiązek. Ale pytanie, czy państwo macie rozeznanie, czy w innych państwach też z taką konsekwencją wprowadza się te zasady jak u nas w Polsce?

Bardzo proszę...

A może państwowa komisja ma informacje?

**Ekspert w Zespole Prawnym i Organizacji Wyborów
w Krajowym Biurze Wyborczym Krzysztof Lorentz:**

Problem osób, które przynależą do danej społeczności lokalnej w rozumieniu na przykład Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, i ich obywatelstwa jest starszy niż traktat unijny. W wielu krajach nie zauważa się w ogóle kwestii obywatelstwa, jeśli chodzi o ocenę uprawnień wynikających z przynależności do danej społeczności lokalnej. W wielu państwach Unii na pewno regulacje idą nawet znacznie dalej. Na przykład nasza regulacja nie uzależnia, mówię o obywatelach Unii Europejskiej... W niektórych krajach nie bierze się w ogóle za punkt wyjścia traktatu unijnego. Uznaje się, że przy okazji badania członkostwa w społeczności lokalnej, związanego ze stałym zamieszkiwaniem, nie należy w ogóle brać pod uwagę obywatelstwa.

Zastępca Przewodniczącego Aleksander Bentkowski:

Przepraszam bardzo, ale czy na przykład w Anglii Polacy, którzy mają prawo teraz tam pracować przez okres nieograniczony, mają prawo brania udziału w wyborach samorządowych czy nie?

**Ekspert w Zespole Prawnym i Organizacji Wyborów
w Krajowym Biurze Wyborczym Krzysztof Lorentz:**

Nie jestem w stanie udzielić takiej odpowiedzi i oceniać poszczególnych państw. W niektórych państwach Unii, na przykład, co może też być interesujące, nawet nie zakłada się, że obywatel...

(Rozmowy na sali)

Zastępca Przewodniczącego Aleksander Bentkowski:

No dobrze, dziękuję bardzo.

Pan senator był uprzejmy zauważyć, że wie, że w Anglii nie mają Polacy takiego uprawnienia; w Niemczech, podejrzewam, tym bardziej. Jesteśmy pewno liderami w takich sprawach, otwieramy się bardzo szeroko i gościnnie... Pani przewodnicząca zauważa też, że ktoś może przyjechać na tydzień do Polski i powiedzieć, że jest w Polsce...

(Głos z sali: Na dziesięć dni.)

Tak, czy na dziesięć dni, czy na miesiąc. No właśnie, jaki jest okres, żeby wykazać, że jest się... Chodzi o wpisanie na listę, jaki jest ten okres, skoro ten czas dwunastu miesięcy został zakwestionowany, jaki okres pozostaje?

**Ekspert w Zespole Prawnym i Organizacji Wyborów
w Krajowym Biurze Wyborczym Krzysztof Lorentz:**

To jest kwestia oceny na zupełnie innych podstawach, kiedy zaczyna się przynależność do społeczności lokalnej – to jest kwestia kluczowa.

(Głos z sali: Ale od kiedy?)

Tak jak w przypadku obywateli polskich przy ustalaniu faktu stałego zamieszkania bierze się pod uwagę kryteria z kodeksu cywilnego, czyli pobyt, przebywanie

w danym miejscu z zamiarem dalszego pobytu, stałego pobytu, a nie okres, od którego się przebywa, nie jest to mechanizm typu domicyl. Przed wszystkimi unijnymi regulacjami, przed wszystkimi problemami związanymi z wyborcami niebędącymi obywatelami polskimi jest ta kwestia – ona ma kluczowe znaczenie – na jakich zasadach uznajemy osobę za członka społeczności lokalnej. Otóż członkami społeczności lokalnej są mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego. Mieszkańcy, przez których rozumie się osoby stale zamieszkujące, a więc w danym momencie zamieszkujące z zamiarem stałego pobytu. Nie ma tutaj...

Zastępca Przewodniczącego Aleksander Bentkowski:

Rozumiem. Bardzo to jest nieprecyzyjne, bo nie ma żadnego kryterium czasowego.

Bardzo proszę, pan senator.

Senator Stanisław Piotrowicz:

Ja nie bez kozery o to pytałem. Być może przejaszkawię problem, ale po to, by pobudzić wyobraźnię. Oto może się tak zdarzyć, że grupa cudzoziemców przyjedzie do danej miejscowości, powiedzmy, na miesiąc przed wyborami, stwierdzą, że tu są ich interesy, oni tu zamierzają żyć, bo to jest ich wymarzona ojczyzna i wymarzony kraj, zagłosują, a po wyborach zwiną walizki i wyjadą. Zdecydują jednak o tym, kto w danej miejscowości będzie sprawował władzę. I w tym upatruję pewnego rodzaju niebezpieczeństwa, bowiem życie może płatać różne figle. Dziękuję.

Zastępca Przewodniczącego Aleksander Bentkowski:

Tak, prawdę powiedziawszy, nie jest to zupełnie bezpodstawne rozumowanie, na pewno senator Chmielewski będzie uprzejmy powiedzieć, jak to bywa. W opolskim na przykład, wiemy o tym, działały się takie historie, że zjeżdżali ci, którzy bywali za granicą... A wiecie państwo, że w wyborach samorządowych, jak pani senator zauważyła, pięćdziesiąt głosów bardzo często decyduje o wyniku, dwa autobusy ludzi mogą zdecydować o wyborach w danej gminie. Więc to nie jest takie zupełnie od rzeczy rozumowanie. W wyborach parlamentarnych to może niewiele znaczy, ale w wyborach gminnych, samorządowych rzeczywiście może być to problem.

Bardzo proszę, Panie Senatorze.

Senator Jarosław Chmielewski:

To taka tylko moja uwaga, iż podobna sytuacja miała miejsce, może już bardzo dawno temu, ale przy plebiscytach na Śląsku – po prostu Niemcy wygrali plebiscyt, ściągając na tereny Śląska ogromną liczbę osób, nawet z Nadrenii. Przy dzisiejszych możliwościach komunikacyjnych takie zagrożenie istnieje. Problem jest u nas dość skomplikowany z tego powodu, że dużo osób formalnie, można powiedzieć, zamieszkuje na terenach Opolszczyzny, ale praktycznie przebywa w Niemczech. To właśnie jest ta delikatna granica. Oprócz tego w każdej chwili może nastąpić sytuacja, która

stanowi o tej bardzo cienkiej linii, ponieważ, tak jak tu państwo zauważyliście, niewielka liczba głosów może decydować o wyniku wyborów w poszczególnych gminach, nawet nie tylko w gminie, także w sejmiku.

(Rozmowy na sali)

Zastępca Przewodniczącego Aleksander Bentkowski:

Rozumiem.

Pani Przewodnicząca, bardzo proszę.

Senator Elżbieta Rafalska:

To w takim razie zapytam się pana z komisji wyborczej o zupełnie odwrotną sytuację. Ktoś ma stałe zameldowanie, ale nie ma stałego zamieszkania, w sensie stałego pobytu, ponieważ przebywa od dwóch lat w Niemczech i przyjeżdża od czasu do czasu na weekend. Z urzędu taka osoba znajduje się w rejestrze wyborców i jest w tym wykazie, ale nie spełnia wymogu, o którym pan mówił, nie ma więzi lokalnej, bo nie zamieszkuje stale. I to jest kolejna wątpliwość. Proszę tę wątpliwość wyjaśnić.

Zastępca Przewodniczącego Aleksander Bentkowski:

Proszę bardzo... Ale może najpierw pan senator Alexandrowicz.

Senator Przemysław Alexandrowicz:

Moje pytanie idzie dokładnie w tym samym kierunku. Widoczna jest z różnych przyczyn, pewnie przede wszystkim spadkowych i mieszkaniowych, tendencja do utrzymywania stałych zameldowań, głównie przez dzieci już usamodzielnione. I może być tak, że w pewnych jednostkach samorządu terytorialnego ta grupa osób na stałe zameldowanych, ale tak naprawdę mieszkających od kilku lat w innych miastach – najczęściej tak się dzieje w mniejszej miejscowości, z której wyprowadza się część młodych ludzi do dużego miasta – ta grupa formalnie zameldowanych na stałe, ale tak naprawdę od czasów studiów niemieszkających, będzie przesądzała o wyborach. Jak jest to rozstrzygane? Bo jeżeli rezygnujemy z jednych kryteriów, to te drugie kryteria powinny być w miarę precyzyjne. Jeżeli przyjmujemy, że jest to zawsze stałe zameldowanie, to mamy kryterium precyzyjne. Jeżeli przyjmujemy, że stałe zamieszkanie, to co z wykreślaniem osób, które tak naprawdę od dawna w tym miejscu nie mieszkają? Bardzo proszę o odpowiedź, to pytanie idzie w tym samym kierunku co pytanie pani przewodniczącej.

Przewodniczący Aleksander Bentkowski:

Dziękuję bardzo. W tym samym kierunku, z tym że tam chodziło także o tych zamieszkujących za granicą.

(Senator Elżbieta Rafalska: Co teraz jest częste.)

Bardzo proszę.

**Ekspert w Zespole Prawnym i Organizacji Wyborów
w Krajowym Biurze Wyborczym Krzysztof Lorentz:**

Zacznę od kwestii osób, które są zameldowane na pobyt stały, a faktycznie nie zamieszkują. Tu daje o sobie znać łączność pomiędzy ewidencją ludności a rejestrem wyborców. Podstawą rejestru wyborców jest ewidencja ludności i w takich wypadkach podstawą do usunięcia osoby, która nie spełnia wymogów ustawowych do znajdowania się w stałym rejestrze wyborców, są czynności wykonywane na podstawie innej ustawy, mianowicie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych.

Osoba, która faktycznie nie zamieszkuje stale w danym miejscu – a kryterium bycia wpisanym do stałego rejestru wyborców i zameldowania na pobyt stały jest to samo, właśnie stałe zamieszkiwanie w danym miejscu – powinna być z urzędu wymeldowana z pobytu stałego. Natomiast...

(Poruszenie na sali)

(Głosy z sali: Nie, nie.)

(Senator Elżbieta Rafalska: Nie, jeśli wyjechał pracować, pan mówi o sytuacjach sporu, kiedy zgłasza druga osoba.)

Tak, w takiej sytuacji po pierwsze, osoba, która opuszcza, nie przebywa, nie zamieszkuje...

(Senator Elżbieta Rafalska: No to co, żona go wymelduje?)

(Głos z sali: Kto go wymelduje?)

Organ ewidencji ludności, prowadzący...

(Senator Elżbieta Rafalska: Przepraszam, samorząd mnie wymelduje z mojego mieszkania?)

Takie wymeldowanie, tak zwane wymeldowanie donikąd, właśnie wymeldowanie z urzędu na podstawie stwierdzenia...

(Senator Elżbieta Rafalska: Bzdura.)

Przypadków tego rodzaju wymeldowania oczywiście jest bardzo mało, ponieważ organy ewidencji ludności nie dysponują informacjami na temat tego, kto przebywa, a kto nie. W związku z tym takie wymeldowanie zachodzi zazwyczaj na skutek powzięcia wiadomości od członków rodziny, którzy nie chcą na przykład być zarzucaeni korespondencją do osoby, która się wyprowadziła. To są tego rodzaju przypadki, w takich sytuacjach następuje to wymeldowanie.

Tutaj kryteria wynikają z ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych. To, że osoby, które faktycznie nie zamieszkują w danym miejscu, znajdują się w rejestrze wyborców i wobec tego mają możliwość głosowania, jest nieuniknionym następstwem tego, że rejestr wyborców w znakomitej części nie jest tworem samodzielnym, tylko pochodną ewidencji ludności.

W związku z tym wszystko to, co złego dzieje się z ewidencją ludności, że nie odbija ona rzeczywistego stanu zamieszkujących, automatycznie przenosi się również na rejestr wyborców. Przepisy prawa wyborczego tego nie załatwią i taka rozbieżność będzie tak długo, jak długo funkcjonuje konstrukcja wpisania do rejestru z urzędu na podstawie posiadania zameldowania na pobyt stały. Dotyczy to osób, które nie zamieszkują, a wyprowadziły się gdzieś na obszar Rzeczypospolitej albo za granicę z jakiegokolwiek powodu.

Jeśli można jednocześnie powiedzieć coś na temat obywateli niepolskich, są oni ujmowani w rejestrze wyborców w części B zgodnie z przepisami ordynacji wyborczej

do Sejmu RP i do Senatu RP, która reguluje sprawy prowadzenia rejestru, na własny wniosek, po stwierdzeniu, że zamieszkują stale w Rzeczypospolitej. W celu wpisania do stałego rejestru wyborców jest potrzebne potwierdzenie zamieszkiwania dokumentami uprawniającymi obywatela do stałego przebywania na terytorium Rzeczypospolitej. Regulują to przepisy odrębnych ustaw. Wpisanie do rejestru następuje nie później niż trzydziestego dnia po zarządzeniu wyborów, w których dana osoba miałaby na podstawie tego uczestniczyć. Czyli zarówno z punktu widzenia oceny uprawnienia wynikającego ze stałego przebywania, jak ze względu na znacznie wcześniejszy termin wpisania, możliwości chwilowego wpisania się do rejestru nie ma.

Warto zauważyć, że propozycja, o której mowa, jaką Państwowa Komisja Wyborcza przedstawiła komisji sejmowej, wzmacnia właśnie ten mechanizm, ponieważ w wyborach samorządowych wyraźnie jeszcze podkreśla związek z rejestrem – nie samym stałym zamieszkiwaniem, a rejestrem – co wymaga, na przykład w przypadku obywateli Unii Europejskiej, niebędących obywatelami polskimi, spełnienia wymogów, opisanych w art. 11 ordynacji wyborczej do Sejmu. Jest to dość skomplikowana procedura. Może warto powiedzieć, że w tej chwili obywatele Unii Europejskiej korzystają z tego w sposób znikomy przed wyborami do Parlamentu Europejskiego. Jak wiemy, taki mechanizm głosowania obywateli Unii w Polsce został wprowadzony. W rejestrach wyborców w całym kraju w tej chwili nie ma wpisanych nawet dwustu obywateli niepolskich.

Zastępca Przewodniczącego Aleksander Bentkowski:

Bardzo dziękuję.
Pan senator, bardzo proszę.

Senator Przemysław Alexandrowicz:

Może warto postawić pytanie, czy jednak nie byłoby racjonalne utrzymanie czy też wpisanie do ordynacji pewnego minimalnego okresu przebywania w danej gminie. Wydaje mi się, że jeżeli ktoś w danej gminie – rzucam ten termin a vista – nie mieszka przynajmniej sześć miesięcy, to trudno powiedzieć, że jest stałym mieszkańcem tej gminy, że orientuje się w problemach tej gminy, że jest w stanie ocenić walory kandydatów czy to do rady, czy na urząd wójta lub burmistrza. Myślę, że wpisanie takiego minimalnego okresu przebywania na terenie gminy, zlikwidowałoby sprawę, o której czytaliśmy w mediach, dopisywania przed wyborami przez władze gminy wyborców do rejestru, wiadomo bowiem, że raczej nikt nie robi tego z półrocznym wyprzedzeniem, zazwyczaj czyni się to na kilka tygodni przed wyborami, ponownymi wyborami bądź przed referendum, kiedy to nagle powiększa się liczba mieszkańców.

Pomysł jest trochę gorący, ale czy nie warto byłoby rozważyć, aby wprowadzić taki minimalny okres pobytu w danej gminie? Zupełnie nie wiąże tego z obywatelstwem bądź narodowością, tylko ze znajomością spraw danej gminy i z realnym znaczeniem sformułowania „stały mieszkaniec gminy”, bo cóż to za stały mieszkaniec, jeżeli mieszka tam tydzień?

Zastępca Przewodniczącego Aleksander Bentkowski:

Tak, bardzo dziękuję.

Panie Senatorze, problem polega na tym, że Trybunał Konstytucyjny zakwestionował termin, w ogóle nie wspominając o jakimkolwiek minimalnym okresie.

(Głos z sali: Żadnego terminu.)

Nie można wprowadzić nawet najkrótszego terminu i tak naprawdę całe ograniczenie wynika z faktu, że musi być wpisany na listę wyborców na trzydzieści dni przed terminem, tak? Dziesięć dni przed terminem.

**Ekspert w Zespole Prawnym i Organizacji Wyborów
w Krajowym Biurze Wyborczym Krzysztof Lorentz:**

Wpisanie do rejestru, do spisu może następować do momentu, kiedy jest to możliwe, to znaczy osoba wpisana do rejestru wyborców znajdzie się w spisie, jeżeli spis nie został jeszcze przekazany przewodniczącemu obwodowej komisji wyborczej.

(Zastępca Przewodniczącego Aleksander Bentkowski: A kiedy jest on przekazywany?)

W przeddzień głosowania.

Zastępca Przewodniczącego Aleksander Bentkowski:

Czyli jeśli na przykład na trzy dni przedtem przyjedzie rdzenny Niemiec czy Czech, zatrzyma się u znajomego i oświadczy w gminie, że ma takie plany życiowe, ma zamiar osiedlić się tutaj na stałe, to chyba nie będzie żadnych przeszkód, żeby go wpisać na listę wyborców?

(Senator Elżbieta Rafalska: Panie Przewodniczący, ale chyba rozmawiamy o wyroku Trybunału Konstytucyjnego, a w Polsce nie można dyskutować o tym, co orzekł Trybunał Konstytucyjny.)

Nie można, rzeczywiście, w takim razie przerywam dyskusję.

Bardzo proszę, Panie Senatorze.

Senator Ryszard Ciecierski:

Panie Przewodniczący, nie wiem, czy słusznie, ale jestem trochę zmartwiony, że dyskutujemy o tak poważnych sprawach, a nie ma przedstawiciela Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, które z natury swojej nadzoruje sprawy ewidencji ludności i zameldowań i w wielu wątpliwościach powinno być nam pomocne w wypracowaniu stanowiska. Może podejmiemy jakąś uchwałę, decyzję, która niosłaby określone skutki dla naszego państwa, a ci, którzy mają pod swoją opieką tę ważną dziedzinę, nie będą o tym wiedzieć, zgadzają się, abyśmy podjęli taką decyzję bez ich udziału. To mnie dziwi, nie wiem, czy słusznie.

Zastępca Przewodniczącego Aleksander Bentkowski:

Pani przewodnicząca ma propozycję, żeby ze względu na wagę problemu zgłosić nasze wątpliwości do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, pytając, jak wygląda zasada wzajemności, jak to ma się do innych państw Unii, dlaczego obywatele polscy, którzy mają wolę zamieszkać gdzieś na okres dłuższy niż kilka dni, nie

mają takiego prawa w innych państwach. A może mają, ale wątpię. Dlaczego my tak szybko chcemy się dzielić swoim prawem?

W takim razie nasza konkluzja jest taka, że komisje zwracają się do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji o podanie informacji, jak przedstawia się zasada wzajemności w tej kwestii.

(*Senator Przemysław Alexandrowicz: Czy mogę?*)

Zaraz, Panie Senatorze.

Pytamy także, czy jest możliwość domagania się respektowania art. 19 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w innych państwach w stosunku do obywateli polskich i oczywiście poprosimy na następne posiedzenia komisji przedstawiciela ministra spraw wewnętrznych i administracji.

Bardzo proszę, Panie Senatorze.

(*Senator Przemysław Alexandrowicz: Czy można poruszyć trochę inną sprawę, dotyczącą tej ustawy?*)

Bardzo proszę.

Senator Przemysław Alexandrowicz:

Jest to nowelizacja, inicjatywa ustawodawcza Senatu, czyli nie wiąże nas ściśle ta materia, jak wówczas, kiedy Sejm przedkłada nam swoje ustawy do zaopiniowania. Chciałbym więc zwrócić uwagę państwa senatorów na jeden drobny i mało szczęśliwy zapis w ordynacji do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, na art. 90 ust. 2, który brzmi tak: „Do wyboru rady w gminie liczącej powyżej dwudziestu tysięcy mieszkańców tworzy się okręgi wyborcze, w których wybiera się od pięciu do ośmiu radnych”.

Przypomnę, że ten artykuł, zresztą tak jak i cała ordynacja, został uchwalony 16 lipca 1998 r., w zasadzie tuż przed wyborami w październiku 1998 r. Samorządy miały bardzo ograniczoną możliwość ustosunkowania się do tego, a poszczególne samorządy w ogóle nie miały takiej szansy, nawet stowarzyszenia samorządowe miały minimalny czas na ustosunkowanie się do tych zmian.

(*Zastępca Przewodniczącego Aleksander Bentkowski: Art. 90?*)

Art. 90 ust. 2. Ta ustawa dość radykalnie zmieniła prawo wyborcze, znacznie zmniejszyła liczebność rad, w przypadku mojego miasta Poznania liczebność rady zmniejszyła się o 43%, z sześćdziesięciu pięciu do trzydziestu siedmiu, dość radykalnie wpłynęło to też na kształt okręgów wyborczych.

Jaki jest skutek tego bardzo sztywnego zapisu: od pięciu do ośmiu radnych?

W Poznaniu, po prawej stronie Warty, jest dzielnica licząca sto czterdzieści tysięcy mieszkańców. Okazuje się, że ta dzielnica nie może być jednym okręgiem, bo z przedstawicielstwa wynika, że musiałaby mieć dziewięciu radnych, a okręg wyborczy może mieć najwyżej ośmiu, jednak nie można też podzielić dzielnicy na dwa okręgi, ponieważ nie da się dziewięciu podzielić na dwie piątki. W związku z tym tę jedną zwartą dzielnicę trzeba było dzielić na dwie nierówne części i wypełniając wymóg reprezentatywności do jednej z tych części dokleić piętnasto-, szesnastotysięczny fragment zupełnie innej dzielnicy miasta, w żaden sposób niezwiązany z tą, o której mowa.

Pomijam już to, że taka ustawa, choć mówiono, że ma zbliżyć wyborców do władz gminy, tak naprawdę tworzy bardzo duże okręgi wyborcze przez zmniejszenie liczby radnych. Na przykład w Poznaniu minimalny okręg wyborczy nie może być

mniejszy niż siedemdziesiąt pięć tysięcy mieszkańców. Przypominam, że w mniejszych gminach okręgi wyborcze liczą często tysiąc, dwa, trzy tysiące mieszkańców, a w Poznaniu siedemdziesiąt pięć tysięcy. Gdyby dokonać jednego bardzo drobnego zabiegu, że radnych ma być od czterech do ośmiu, nie zmieniałoby to generalnie tej zasady, natomiast pozwoliłoby...

(Zastępca Przewodniczącego Aleksander Bentkowski: Dałoby się podzielić?)

Tak, dałoby się dzielić, nie trzeba byłoby tworzyć okręgów w sztuczny sposób.

Oczywiście wtedy zgłaszaliśmy ten postulat, ale nikt w ogóle nie chciał nas słuchać, kończyły się już wszystkie terminy itd. Gdyby można było wprowadzić tę jedną drobną zmianę, aby radnych było od czterech do ośmiu, zamiast od pięciu do ośmiu? Nie chcemy powiększać okręgów, bo wtedy tworzą się już zupełnie monstrualne okręgi. Wiadomo, że liczba radnych nie może zaczynać się od trzech. Co prawda w wyborach do Sejmu w starym systemie okręgów wyborczych dawnych województw były dwa okręgi trzymandatowe, chełmski i drugi gdzieś tam na wschodzie Polski, może białkopodlaski, może inny, ale wiadomo, że reprezentatywność, zasada proporcjonalności przy trzymandatowym okręgu jest prawie fikcyjna, ale tak było, mimo że były to wybory proporcjonalne.

Sądzę jednak, że liczba czterech radnych nie uchybia tej zasadzie. Takich okręgów było więcej, to by pomogło w takich sytuacjach, na pewno w tym konkretnym wypadku, ale mówiono mi, jak w Rzeszowie dzielono miasto na okręgi.

(Głos z sali: Wszędzie były kłopoty.)

Wszędzie były takie kłopoty, w Krakowie też.

Jeśli byłoby można, chciałbym zaproponować tę drobną zmianę, niezmienną filozofii tej ordynacji, aczkolwiek przy drastycznym zmniejszeniu liczby radnych, zwłaszcza w dużych miastach, też byłyby zastrzeżenia co do filozofii tej ordynacji i co do zasady reprezentatywności, ale rozumiem, że to jest za duża sprawa na pół roku przed wyborami. Jednak ta drobna zmiana nienaruszająca filozofii zarówno ordynacji, jak i ustawy o samorządzie gminnym mogłaby być przyjęta.

Zastępca Przewodniczącego Aleksander Bentkowski:

To jest dyskusja poza tematem zasadniczym, ale oczywiście, bardzo proszę.

Kto ma uwagi?

Bardzo proszę, Pani Senator.

Senator Elżbieta Rafalska:

Mam pytanie do pana z Państwowej Komisji Wyborczej. Dzisiejsza dyskusja, bardzo interesująca, chociaż często wybiegająca daleko poza zakres tego, o czym mieliśmy mówić, pokazała jak dalece ordynacja wyborcza, czyli wszystkie kwestie związane z wyborami, z rejestrem, odbiegają od polskiej dzisiejszej rzeczywistości, ponieważ podstawą ówczesnego myślenia było powiązanie rejestru wyborców ze stałym zameldowaniem. Gdybyśmy jeszcze głębiej poszukali w pamięci, to w dodatku Polacy kiedyś mieli prawo do posiadania tylko jednego mieszkania, byli do niego przywiązani i chyba przy budowaniu tego rejestru opierano się głównie na tym sposobie myślenia.

Dzisiaj jesteśmy w trudnej sytuacji, kiedy to rejestr wyborców może zupełnie nie odpowiadać rzeczywistej sytuacji w gminie, a z tym rejestrem powiązane są inne ustawy, jak wymóg o zbieraniu głosów poparcia, o referendum itd.

W jaki sposób teraz to urealnić, uwzględnić tendencje związane z transformacją, z tym, że wyjeżdżamy za granicę, mieszkamy gdzie indziej. Myślę, że tylko Państwowa Komisja Wyborcza ma prawdziwy, rzeczywisty ogłód sytuacji.

Czy państwo robili analizę, korzystając choćby z ostatniego spisu wyborców, czy mamy dane, ilu Polaków nie posiada żadnego meldunku albo posiada meldunek, z którym nie są związani, mieszkają w innym miejscu? Jaka może być skala tego problemu? Tryb pracy w Sejmie czy w Senacie nie pozwala na tak wnikliwe analizowanie wszystkich tendencji i wydaje mi się, że tym powinna się zająć Państwowa Komisja Wyborcza. Czy takie jest podejście Państwowej Komisji Wyborczej do tego zagadnienia?

**Ekspert w Zespole Prawnym i Organizacji Wyborów
w Krajowym Biurze Wyborczym Krzysztof Lorentz:**

Państwowa Komisja Wyborcza w ramach swoich ustawowych obowiązków nadzoruje prowadzenie rejestrów wyborców, ale oczywiście w granicach, w jakich ten rejestr jest prowadzony na podstawie przepisów ustawy, a więc rzeczywiście w znakomitej jego części prowadzony na podstawie ewidencji ludności czy z nią tożsamy. Oceny rozbieżności między stanem faktycznym zamieszkiwania obywatela a ujęciem go w rejestrze z urzędu właśnie na podstawie ewidencji ludności, musiałyby dokonać organy zajmujące się ewidencją ludności, przede wszystkim zapewne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Organy wyborcze jako podstawową informację mają to, co wynika z aktywności wyborców, którzy chcieli doprowadzić do uporządkowania swoich spraw wyborczych i zadeklarowali, że w rejestrze chcą być ujęci gdzie indziej niż są zameldowani na pobyt stały. Grupa ta, licząca kilkadziesiąt tysięcy osób w skali kraju, jest z pewnością bardzo niewielką częścią osób, mających tytuł do złożenia wniosków o wpisanie do rejestru wyborców w innym miejscu niż miejsce zameldowania na pobyt stały. Jest to wiedza powszechnie znana.

Prace nad systemem rejestrów państwowych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji są w tej chwili dość intensywne. Przy okazji tych prac w kontakcie z ministerstwem trwają również prace nad pewnymi udoskonaleniami mechanizmu prowadzenia stałego rejestru wyborców.

Oczywiście to, że podstawą ustawową jest od dawna utrwalona tożsamość większej części rejestru z ewidencją ludności, oznacza, że wszystko, co jest złego w ewidencji ludności, musi również oddziaływać na stan rejestru wyborców.

Zastępca Przewodniczącego Aleksander Bentkowski:

Bardzo dziękuję.

Jeżeli państwo nie mają...

(*Senator Zbigniew Szaleniec: Czy mogę?*)

Bardzo proszę.

Senator Zbigniew Szaleniec:

Jeżeli tak szeroko omawiamy tę kwestię, to idąc tokiem myślenia pani przewodniczącej, chciałbym powiedzieć o sprawie, która pojawia się od czasu do czasu, złasz-

cza przy referendach, że w spisie wyborców jest sporo osób zmarłych. Tu też wypadłoby może zmienić w tym zakresie prawo, że to nie rodzina powinna zgłaszać do urzędu akt zgonu, tylko automatycznie szpital, wtedy byłoby to uporządkowane, bo inaczej rzeczywiście zdarza się, że zmarli są na listach wyborczych. Sygnalizuję to przy okazji.

Zastępca Przewodniczącego Aleksander Bentkowski:

Bardzo proszę.

**Ekspert w Zespole Prawnym i Organizacji Wyborów
w Krajowym Biurze Wyborczym Krzysztof Lorentz:**

Ta kwestia dotyczy jeszcze oczka wyżej w łańcuchu, jest wcześniejsza, mianowicie tryb sporządzania i przekazywania aktów stanu cywilnego wpływa na ewidencję ludności, stan ewidencji ludności na rejestr, a rejestr na spis. Ci zmarli w spisach wyborców, to jest sprawa zawsze wzbudzająca poważne wątpliwości, są to tak zwane nieumiejscowione akty zgonu osób, zmarłych poza miejscem stałego zamieszkania, których akty zgonu nie zostały przekazane właściwej komórce ewidencji ludności. Tutaj ten mechanizm jeszcze nie działa, ale o ile wiem, w tych sprawach trwają prace, które powinny doprowadzić do zmian.

Zastępca Przewodniczącego Aleksander Bentkowski:

Przepraszam bardzo, akt zgonu, który jest zawsze wydawany, wydaje określona instytucja, która ma obowiązek, jak sądzę, nanieść odpowiednie zmiany w ewidencji ludności.

Co tu jeszcze trzeba... Państwowa Komisja Wyborcza powinna moim zdaniem tylko przypominać o tym, albo raz przypomnieć i to powinno wystarczyć.

**Ekspert w Zespole Prawnym i Organizacji Wyborów
w Krajowym Biurze Wyborczym Krzysztof Lorentz:**

Przejdźcie do spisu wyborców, które odbywa się w tym wypadku przez rejestr wyborców, czyli ewidencję, jest tutaj zablokowane na poziomie skuteczności wystawienia urzędowego aktu zgonu, przeważnie dotyczy to wystawienia tego aktu przez urząd stanu cywilnego...

(Zastępca Przewodniczącego Aleksander Bentkowski: No!)

...inny, niż ten, na którego obszarze mieszka dana osoba. Jeżeli ktoś umiera w szpitalu daleko od miejsca zamieszkania, w sanatorium, na wczasach, a ta informacja nie zostanie przekazana, to nie jest skreślony z ewidencji ludności.

Zastępca Przewodniczącego Aleksander Bentkowski:

Jednak obowiązkiem urzędu stanu cywilnego wydającego akt zgonu jest poinformowanie...

(Senator Elżbieta Rafalska: Właściwego chyba?)

...właściwego urzędu, tam gdzie był zameldowany, a tak nie robią.

**Ekspert w Zespole Prawnym i Organizacji Wyborów
w Krajowym Biurze Wyborczym Krzysztof Lorentz:**

Ale rzecz dzieje się całkowicie poza prawem wyborczym, ponieważ organy wyborcze działają od momentu, kiedy informacja znajdzie się już w ewidencji ludności. To ewidencja ludności bezpośrednio oddziałuje na rejestr wyborców, jest z nim tożsama, trudno natomiast wnikać jeszcze dalej.

Zastępca Przewodniczącego Aleksander Bentkowski:

Krótko mówiąc, zaczyna się to całkowicie.
Bardzo dziękuję.
Proszę bardzo.

Senator Ryszard Ciecierski:

Panie Przewodniczący, nie ma przedstawiciela Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, a my egzekwujemy rozwiązanie problemów od Państwowej Komisji Wyborczej, którymi ta komisja się nie zajmuje.

Zastępca Przewodniczącego Aleksander Bentkowski:

Rozumiem. Będzie przedstawiciel, będziemy o to go pytać.
Jest natomiast problem, co ze zmianą w propozycji pana senatora, czy ewentualnie nie zwrócić się do naszego biura o uzupełnienie tej inicjatywy o tę drobną zmianę, aby niechcący nie wywoływała jakichś większych emocji.
Bardzo proszę, Panie Senatorze.

Senator Przemysław Alexandrowicz:

Właśnie, zauważyłem, że ta propozycja nie wzbudziła żadnych kontrowersji i miałbym tylko pytanie do Biura Legislacyjnego, czy ta zmiana powinna brzmieć tak, że do art. 1 dopisuje się pkt 4 w brzmieniu, że art. 90 ust. 2 otrzymuje brzmienie – i powtórzyć cały ustęp zmieniając „od pięciu do ośmiu” – czy też: w art. 90 ust. 2 słowa „od pięciu do ośmiu radnych” zastępuje się słowami „od czterech do ośmiu radnych”.

**Główny Specjalista do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Aleksandra Skorupka:**

Odpowiadam: poprawna jest pierwsza wersja, musi być nowe brzmienie ust. 2 w pktcie 4 art. 1.

Senator Przemysław Alexandrowicz:

Czyli pkt 4 w art. 1 byłby pktem 4 z nawiasikiem.

(*Główny Specjalista do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Aleksandra Skorupka: Art. 1 projektu.*)

A, projektu.

(*Senator Elżbieta Rafalska: W projekcie.*)

Art. 90 ust. 2 otrzymuje brzmienie: „Do wyboru rady w gminie liczącej powyżej dwudziestu tysięcy mieszkańców tworzy się okręgi wyborcze, w których wybiera się od czterech do ośmiu radnych”.

Zastępca Przewodniczącego Aleksander Bentkowski:

Tak, bo pani legislator zwróciła uwagę na to, że trzeba zmienić cały projekt ustawy, jak rozumiem.

(*Główny Specjalista do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Aleksandra Skorupka: Tak.*)

Natomiast panu senatorowi chodziło o samo brzmienie art. 90 ust. 2.

**Główny Specjalista do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Aleksandra Skorupka:**

W pktcie 4 dodanym do art. 1 projektu ustawy należy umieścić pełne nowe brzmienie art. 90 ust. 2 ustawy zmienianej.

(*Senator Przemysław Alexandrowicz: Tak jest.*)

Zastępca Przewodniczącego Aleksander Bentkowski:

Proszę państwa, proponuję w takim razie przegłosować tę inicjatywę pana senatora.

(*Senator Stanisław Karczewski: Czy mogę? Mam pytanie.*)

Bardzo proszę.

Senator Stanisław Karczewski:

Chciałbym tylko zadać pytanie, czy przez ten zapis, zmniejszający liczbę radnych wybieranych w mniejszych okręgach wyborczych, per saldo nie zwiększamy liczby radnych?

(*Głos z sali: Nie!*)

(*Głosy z sali: Nie, po prostu inaczej dzielimy. Liczba radnych się nie zmienia, nie może, to inne przepisy.*)

Senator Przemysław Alexandrowicz:

Okręgi muszą być ustalone zgodnie z normą przedstawicielstwa, wiadomo więc, że liczbę mieszkańców w danym mieście dzieli się przez liczbę radnych, co wynika bodaj z art. 17 ustawy o samorządzie gminnym. Jeśli w danym mieście jest, nie wiem, trzydziestu siedmiu, trzydziestu dziewięciu, czy czterdziestu trzech radnych, tak zostaje, jest tylko kwestia czy okręgi wyborcze muszą mieć od pięciu do ośmiu radnych, czy

mogą od czterech do ośmiu. Już poprzednio uzasadniałem, że to daje pewną minimalną elastyczność.

Zastępca Przewodniczącego Aleksander Bentkowski:

Warunki legislacji są takie, że mi ręce opadają. W Sejmie nanosi się poprawki, redaguje się na bieżąco, a ja się dowiaduję, że tutaj nie możemy podjąć uchwały, aby dopisać zmianę jednego artykułu? Nie, to jest...

**Główny Specjalista do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Aleksandra Skorupka:**

Bardzo przepraszam, komisja może teraz przegłosować dodanie pktu 4, przy czym dopiero po zakończeniu tego całego posiedzenia, zwanego pierwszym czytaniem, nawet jeśli będzie się składało z dwóch posiedzeń, będzie przygotowany tekst jednolity, w którym znajdzie się już pkt 4 wynikający z wcześniejszego głosowania, na przykład dzisiejszego, i ewentualnie jeszcze inne poprawki.

Zastępca Przewodniczącego Aleksander Bentkowski:

Rozumiem, ale chodzi mi o to, żebyśmy dzisiaj to przegłosowali, żeby pani sporządziła z tego nową wersję z pktem 4 i żeby pan minister spraw wewnętrznych dostał już wersję uchwaloną przez nas z pktem 4. Chyba tak można?

(Główny Specjalista do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Aleksandra Skorupka: Może być.)

Kto jest za tym żeby dodać pkt 4 zmieniający ust. 2 art. 90 ordynacji wyborczej, proszę o podniesienie ręki. (13)

Kto jest przeciw? (0)

Kto wstrzymał się od głosu? (1)

W takim razie prosimy o przygotowanie kolejnego projektu, uzupełnionego o pkt 4.

Jeżeli nie ma innych uwag, to dziękuję.

Zamykam posiedzenie komisji.

Pan senator Szmit ma jeszcze pytanie?

(Senator Jerzy Szmit: Rozumiem, że do sprawy wrócimy po otrzymaniu opinii MSWiA?)

Tak.

Zamykam posiedzenie. Bardzo dziękuję.

(Koniec posiedzenia o godzinie 12 minut 19)

Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Administracyjne, Dział Wydawniczy

Nakład: 6 egz.

ISSN 1643-2851