



**PAŃSTWOWA
KOMISJA WYBORCZA**

ZPOW-421-3/17

Warszawa, dnia 18 września 2017 r.

Pani
Małgorzata REGMUNT
Kierownik
Urzędu Stanu Cywilnego
Gmina Rudna
Plac Zwycięstwa 15
59-305 Rudna
rudna@rudna.pl

Państwowa Komisja Wyborcza, odpowiadając na pismo z dnia 31 sierpnia 2017 r. znak KOW.030.11.2017 (data wpływu: 5 września 2017 r.), wyjaśnia, co następuje.

Zgodnie z art. 18 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2017 r. poz. 15 i 1089) stały rejestr wyborców obejmuje osoby stale zamieszkałe na obszarze gminy, którym przysługuje prawo wybierania.

Również pozostałe przepisy Kodeksu wyborczego dotyczące rejestru wyborców zawierają warunek stałego zamieszkania na obszarze danej gminy osoby, która ma być ujęta w rejestrze tej gminy, w tym także art. 19 § 1 dotyczący wyborców stale zamieszkałych na obszarze gminy bez zameldowania na pobyt stały. Ponadto regulacja art. 19 § 2 Kodeksu wyborczego dotycząca wpisywania do rejestru wyborców osób nigdzie niezamieszkałych, dotyczy również nie wszystkich takich osób, lecz wyłącznie stale przebywających na obszarze gminy.

Zgodnie z art. 20 § 2 Kodeksu wyborczego na wójcie (burmistrzu, prezydencie miasta) ciąży obowiązek sprawdzenia przed wydaniem decyzji o wpisaniu do rejestru wyborców, czy osoba wnosząca wniosek spełnia warunki stałego zamieszkania na obszarze danej gminy. Przepisy powołanej ustawy nie upoważniają Państwowej Komisji Wyborczej

ani innego organu do wydania wytycznych co do sposobu sprawdzenia spełnienia tego warunku.

Zasady te powinien zatem ustalić organ prowadzący rejestr we własnym zakresie, pod warunkiem, że sprawdzenie w ten sposób nie będzie naruszało przepisów innych ustaw i umożliwi wydanie decyzji o wpisaniu lub o odmowie wpisania do rejestru wyborców w terminie określonym w art. 20 § 1 Kodeksu wyborczego, tj. w ciągu 3 dni od dnia wniesienia wniosku.

Państwowa Komisja Wyborcza wyraża pogląd, że sprawdzenie, czy osoba wnosząca wniosek spełnia warunki stałego zamieszkania na obszarze danej gminy, polegać może np. na przeprowadzeniu wywiadu z mieszkańcami danej miejscowości, właścicielami nieruchomości, sąsiadami lub sołtysami. Sprawdzenie tego warunku może także polegać na przedstawieniu przez wnoszącego wniosek dokumentów potwierdzających, że stale zamieszkuje on na obszarze gminy (np. rachunków za media wystawionych na daną osobę). W obu przytoczonych przypadkach musi zostać sporządzona notatka, która pozostanie w aktach sprawy. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) może podejmować także inne, ustalone przez siebie, działania w celu ustalenia, czy wymieniony wyżej warunek został spełniony przez osobę składającą wniosek o wpisanie do rejestru wyborców, z zastrzeżeniem, że działania te nie będą naruszały przepisów obowiązującego prawa.

Natomiast, według oceny Państwowej Komisji Wyborczej, złożenie przez wyborcę wnoszącego wniosek o wpisanie do rejestru wyborców jedynie oświadczenia o jego stałym zamieszkiwaniu pod wskazanym przez niego adresem, nie jest spełnieniem warunku, o którym mowa w powołanym wyżej art. 20 § 2 Kodeksu wyborczego. Jest to bowiem w rzeczywistości tylko powtórzenie pisemnej deklaracji, o której mowa w art. 19 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego, gdzie wnioskodawca podaje swoje obywatelstwo i adres stałego zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (pisemna deklaracja zawierająca informacje niezbędne do wpisania do rejestru wyborców), stanowiącej załącznik nr 3 do rozporządzenia 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. z 2017 r. poz. 1316).

Państwowa Komisja Wyborcza wyjaśnia, że jak wielokrotnie wskazywała, art. 5 pkt 9 Kodeksu wyborczego definiujący pojęcie stałego zamieszkania w pewnej mierze odpowiada posiadającemu bardzo szerokie orzecznictwo art. 25 Kodeksu cywilnego. Może być ono pomocniczo brane pod uwagę przy realizacji obowiązku sprawdzenia spełnienia warunku stałego zamieszkania osoby składającej wniosek o wpisanie do rejestru wyborców.

Przywołać tu można m. in.:

- wielokrotnie cytowane w orzecznictwie i w doktrynie postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 lipca 1978 r. sygn. akt IV CR 242/78, w którym Sąd Najwyższy wskazał, iż „Zamieszkanie jest prawną kwalifikacją określonego stosunku danej osoby do miejsca. Na prawną konstrukcję zamieszkania składają się dwa elementy: przebywanie w określonej miejscowości oraz zamiar stałego pobytu. O stałości pobytu na określonym terytorium decyduje przede wszystkim takie przebywanie, które ma na celu założenie tam ośrodka swoich osobistych i majątkowych interesów, chodzi zatem o aktualne centrum życiowej działalności człowieka. Przez pojęcie „zamiar” należy rozumieć w tym kontekście nie wolę wewnętrzną, ale wolę dającą się określić na podstawie obiektywnych, możliwych do stwierdzenia okoliczności. Przy ustalaniu zamiaru nie można poprzestawać tylko na oświadczeniach zainteresowanej osoby.”;
- wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 13 sierpnia 2013 r. sygn. akt III AUa 1529/11, w którym „Sąd Apelacyjny wskazał, że w myśl art. 25 k.c. miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Do uznania określonego miejsca za miejsce zamieszkania konieczne jest więc łączne spełnienie przesłanek: przebywania w sensie fizycznym w określonej miejscowości (corpus) oraz woli (zamiaru) stałego pobytu w tym miejscu (animus). W rozpoznawanej sprawie wnioskodawczyni wprowadziła fizycznie przebywała na terytorium Wielkiej Brytanii (corpus), jednakże miała wolę powrotu do kraju, z którym wiązała przyszłość (animus). Z tych względów Sąd Apelacyjny uznał, że pomimo, że wnioskodawczyni podjęła studia za granicą, to miała miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Spędzała bowiem w Polsce święta, wakacje, spotykała się z rodziną, miała majątek, lokowała oszczędności i z Polską wiązała przyszłość życiową. Natomiast pobyt wnioskodawczyni

na terytorium Rzeczypospolitej miał charakter przerywany, co było spowodowane jej wyjazdami na studia.”;

- wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 kwietnia 2013 r. sygn. akt II OSK 479/13, w którym NSA wskazał, że „Stosownie do treści art. 25 ustawy 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm. – dalej k.c.) miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. O miejscu zamieszkania decydują występujące łącznie dwie przesłanki faktyczne: przebywanie w znaczeniu fizycznym w określonej miejscowości i zamiar stałego pobytu. Jeśli jedna z tych przesłanek nie jest spełniona, powoduje to utratę 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. (...) Ustalenie faktu stałego zamieszkania dla potrzeb ustalenia czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach municypalnych, powinno mieć z jednej strony na względzie ułatwienie obywatelom – członkom lokalnej wspólnoty samorządowej, dostępu do udziału w wyborach, z drugiej zaś strony nie może być jednak przyzwoleniem na nadużywanie tego prawa. Z tego powodu dla oceny miejsca stałego pobytu nie należy kierować się wyłącznie oświadczeniami osoby zainteresowanej. Konieczne jest też uwzględnienie okoliczności zewnętrznych mogących świadczyć o tym, że dana osoba rzeczywiście zamierza stale przebywać w tej miejscowości. (...) Rozpatrując kwestię stałego miejsca zamieszkania (...) Sąd pierwszej instancji nie zbadał, zgodnie z art. 25 k.c., czy zachodzą w tym przypadku jednocześnie dwie przesłanki faktyczne, świadczące o danym miejscu zamieszkania, tj.: przebywanie w znaczeniu fizycznym w określonej miejscowości (corpus) i zamiar stałego pobytu (animus) w niej, albowiem tylko ich łączne występowanie decyduje o miejscu zamieszkania w danej miejscowości. Nie stanowi bowiem o stałym miejscu zamieszkania, w rozumieniu powołanego przepisu, fakt, że występuje jedna z wymienionych przesłanek, polegająca na samym tylko zamieszkanu w sensie fizycznym, jednak bez zamiaru stałego pobytu, bądź sam zamiar przebywania, bez faktycznego zamieszkiwania i przebywania. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego można uznać osobę za zamieszkałą w rozumieniu art. 25 k.c.

w miejscu nie będącym miejscem jej stałego zameldowania tylko wtedy, gdy wyjaśni przyczyny rozbieżności pomiędzy stałym zameldowaniem a faktycznym stałym pobytem i wykaże, że w tym nowym miejscu pobytu skupia się na stałe jej aktywność życiowa. Rozstrzygając o fizycznym przebywaniu (...) należy wziąć pod uwagę stanowisko judykatury, które wyraźnie podkreśla się, że faktyczne przebywanie w danej miejscowości nie może być rozumiane jedynie jako pobyt wymuszony koniecznością wykonywania w niej swych obowiązków pracowniczych czy zarobkowych, ale musi mieć ono jednocześnie cechy założenia tam ośrodka swoich osobistych i majątkowych interesów. Przebywanie w miejscowości bowiem musi wiązać się ze skupieniem w niej życiowej aktywności, związanej nie tylko z pracą, ale również z rodziną (postanowienie NSA w Warszawie z dnia 30 marca 2006 r., sygn. akt I OW 265/05, Lex nr 198360, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. akt II FSK 896/08, Lex 478565). (...) Rozpatrując drugą przesłankę decydującą o stałym miejscu zamieszkania, tj.: zamiaru przebywania należy mieć na uwadze, że składnik mentalny animus nie może być oceniany tylko i wyłącznie na podstawie wewnętrznego przekonania, pozytywnego stosunku emocjonalnego do danej miejscowości, czy wreszcie deklaracji słownej lub zapewnień. Aby był on wiarygodny musi jeszcze wyrażać się w postaci konkretnych sprawdzalnych zachowań – które będą jego potwierdzeniem. Nie wystarczy więc w tej mierze jedynie złożenie oświadczenia, czy zapewnień przez zainteresowaną osobę o danym zamiarze. Muszą temu oświadczeniu jeszcze towarzyszyć codzienne czynności faktyczne i prawne, które będą jego wyrazem. Animus musi być więc wystarczająco uzewnętrzniony w postaci określonych zachowań, w szczególności czynności prawnych (administracyjnych, pracowniczych, cywilnoprawnych, rodzinno-prawnych).”.

Przede wszystkim jednakże, sprawdzając, czy dana osoba składająca wniosek o wpisanie do rejestru wyborców spełnia warunek stałego zamieszkania, trzeba brać pod uwagę orzecznictwo sądów dotyczące Kodeksu wyborczego w tym zakresie, tj. m.in.:

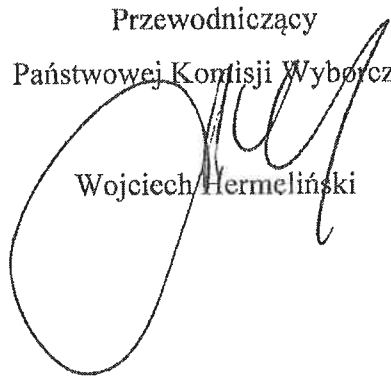
- wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 września 2014 r. II OSK 2172/14, w którym NSA wskazał, że „O miejscu zamieszkania decydują występujące łącznie dwie przesłanki faktyczne: przebywanie w znaczeniu fizycznym w określonej miejscowości (corpus, tj. czynnik zewnętrzny) i zamiar stałego pobytu

(animus, tj. czynnik wewnętrzny). Jeśli jedna z tych przesłanek nie jest spełniona, powoduje to utratę miejsca zamieszkania. Zamiar stałego pobytu może przejawiać się poprzez zlokalizowanie w danej miejscowości tzw. stałego ogniska domowego, co oznacza m.in. zakup domu, czy mieszkania. O miejscu zamieszkania nie przesądza wyłącznie samo zatrudnienie w danej miejscowości. Przy ustalaniu zamiaru stałego pobytu chodzi nie tylko o związki natury ekonomicznej, ale też emocjonalnej, czy rodzinnej. W orzecznictwie wyraźnie podkreśla się, że faktyczne przebywanie w danej miejscowości nie może być rozumiane jedynie, jako pobyt wymuszony koniecznością wykonywania w niej swych obowiązków pracowniczych czy zarobkowych, ale musi mieć ono jednocześnie cechy założenia tam ośrodka swoich osobistych i majątkowych interesów. Przebywanie w miejscowości bowiem musi wiązać się ze skupieniem w niej życiowej aktywności, związanej nie tylko z pracą, ale również z rodziną (por. wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2013 r., sygn. II OSK 479/13.”;

- wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 lipca 2017 r. II OSK 862/17, w którym NSA wskazał m. in., że „O miejscu zamieszkania rozstrzyga zawsze całokształt okoliczności wskazujących na stan faktyczny (fizyczny) przebywania połączony z zamiarem takiego przebywania.” oraz, że „Trafnie Sąd pierwszej instancji wskazał, że na miejsce zamieszkania składają się dwa czynniki: pobyt stały i wola pobytu w danej miejscowości.”. Ponadto NSA podkreślił, że „Taki kierunek wykładni zdecydowanie dominuje w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 października 2013 r. sygn. akt I SA/Go 289/13; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 12 czerwca 2013 r. sygn. akt I SA/Bk 138/13; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 14 października 2010 r. sygn. akt III SA/Kr 985/10; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 2009 r. sygn. akt II FSK 896/08).”.

Państwowa Komisja Wyborcza ponadto wyjaśnia, że zgodnie z art. 20 § 1 Kodeksu wyborczego decyzję o wpisaniu lub o odmowie wpisania do rejestru wyborców wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje w terminie 3 dni od dnia wniesienia wniosku, zapewniając niezwłoczne jej doręczenie wnioskodawcy. Nie ma przy tym znaczenia, kiedy

wniosek został złożony. Zatem jeśli wniosek o wpisanie do rejestru wyborców zostanie np. złożony w ostatnim dniu roboczym przed wyborami wójt (burmistrz, prezydent miasta) może, ale nie musi wydać decyzję w sprawie w tym samym dniu. Niedopuszczalne jest natomiast wydanie decyzji w tym zakresie bez przeprowadzenia postępowania, o którym mowa w art. 20 § 2 Kodeksu wyborczego, tj. sprawdzenia, czy dana osoba spełnienia warunek stałego zamieszkania na obszarze danej gminy.

Przewodniczący
Państwowej Komisji Wyborczej

Wojciech Hermeliński

Do wiadomości:
Panie i Panowie
Komisarze Wyborczy

