



# Minister Cyfryzacji

BM.WN.051.3.2024  
Warszawa, 27 grudnia 2024 r.

**Pan**  
**Marcin Wiącek**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

Szanowny Panie Rzeczniku,

w związku z Pana pismem z dnia 28 listopada 2024 r. (sygnatura VII.602.76.2024)<sup>1</sup>, przedstawiam następujące wyjaśnienia.

Na wstępie należy zwrócić uwagę, że zagadnienia związane z zasadami tworzenia spisów wyborców na wybory do Parlamentu Europejskiego zostały uregulowane na poziomie unijnym w dyrektywie Rady 93/109/WE<sup>2</sup>, zmienionej dyrektywą Rady 2013/1/UE<sup>3</sup>. Przepisy te nie zawierają regulacji odnoszących się do sytuacji, w której dana osoba posiada podwójne obywatelstwo. Wydaje się zatem, że mamy tutaj do czynienia z ewentualną luką prawną, która nie może zostać naprawiona na poziomie regulacji krajowych, tylko na poziomie regulacji unijnych. Konieczne jest bowiem zapewnienie spójności przepisów na poziomie międzynarodowym. W innym przypadku mogłoby dojść do kolizji niespójnych przepisów krajowych i wywołać poważne konsekwencje. Nie bez znaczenia pozostaje również problem pozyskania informacji o tym, że dany obywatel Unii Europejskiej (UE) posiada dodatkowo obywatelstwo innego kraju (kraju UE). Inicjatywa w tym zakresie powinna być podjęta przez właściwe organy Unii Europejskiej.

Kolejna kwestia dotyczy sytuacji „krótkotrwałego” pobytu danej osoby poza granicami Polski. Należy zauważyć, że poszczególne kraje UE samodzielnie podejmują decyzje w zakresie rozwiązań prawnych i organizacyjnych prowadzących do ujęcia danej osoby w spisie wyborców. Warunkiem koniecznym jest jedynie zapewnienie i to nie tylko na gruncie krajowym, ale także unijnym, że wyborca będzie ujęty tylko w jednym spisie wyborców. W Polsce dopisanie się obywatela UE do Centralnego Rejestru Wyborców (CRW), a tym samym zyskanie możliwości głosowania w wyborach organizowanych w Polsce, wymaga złożenia odpowiedniego wniosku, który pozostaje aktualny do czasu złożenia wniosku o wykreślenie z CRW. Tym samym regulacje Polskie w bardzo wyraźny i jednoznaczny sposób wskazują jakie działania należy podjąć, aby znaleźć się w polskim rejestrze wyborców. Działania te, co jest bardzo istotne, zawsze uzależnione są od decyzji i świadomej woli osoby zainteresowanej ujęciem jej w polskim CRW. Strona Polska nie posiada wiedzy, jakiego rodzaju rozwiązania prawno-organizacyjne są stosowane w innych krajach UE, mając w szczególności na uwadze federacyjny charakter niektórych z nich.

---

<sup>1</sup> data wpływu do Ministerstwa Cyfryzacji – 29.11.2024 r.

<sup>2</sup> 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.1993 Nr 329, poz. 34)

<sup>3</sup> dyrektywa Rady 2013/1/UE z dnia 20 grudnia 2012 r. zmieniająca dyrektywę 93/109/WE w odniesieniu do szczegółowych warunków wykonywania prawa kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami (Dz.Urz.UE.L.2013 Nr 26, str. 27)

W tym miejscu pragnę podkreślić, że podana przez Pana Rzecznika informacja, przekazana przez jedną z delegatur Krajowego Biura Wyborczego, sugerująca, że tylko w obszarze właściwości tej delegatury, ujętych na liście w innym państwie członkowskim UE, mogło być 51 000 wyborców, jest zdecydowanie przesadzona. Łączna liczba wszystkich przypadków, które zostały przekazane z krajów UE wyniosła bowiem około 54 000. Należy przy tym zaznaczyć, że Polska nie dysponuje możliwościami, ani technicznymi, ani prawnymi pozwalającymi na weryfikację danych otrzymywanych z innych krajów UE, pod kątem ich rzetelności, poprawności czy aktualności. Wykonanie takiej pracy byłoby również niemożliwe organizacyjnie, ponieważ dane z innych krajów UE mogą być przekazane zaledwie na kilka dni przed wyborami. Zgodnie z art. 23 § 1 Kodeksu wyborczego<sup>4</sup>, Polska powinna przekazać dane o obywatelach innych krajów UE nie później niż na pięć dni przed wyborami. Proszę zwrócić uwagę, że ostatnie wybory do Parlamentu Europejskiego odbywały się w ciągu czterech dni, przy czym w Polsce był to dzień ostatni – niedziela. Należy zatem rozsądnie podejść do kwestii terminu wyborów tak, aby nie tracić z pola widzenia istoty regulacji UE, jaką jest zapewnienie figurowania jednego wyborcy tylko w jednym spisie wyborców.

W kontekście przytoczonych faktów postulat informowania obywateli o ujęciu ich w zagranicznym spisie wyborców uznać należy za co najmniej trudny do realizacji z kilku powodów. W pierwszej kolejności trudno byłoby zorganizować w bardzo ograniczonym czasie akcję informacyjną skierowaną do konkretnych osób, choćby ze względu na potrzebę pozyskania do nich danych kontaktowych. Nie jest wszak oczywiste, że dane wszystkich potencjalnie zainteresowanych obywateli polskich będą znajdowały się w Rejestrze Danych Kontaktowych (RDK), który jest w istocie jedynym realnym źródłem informacji o danych kontaktowych. Wskazać należy, że RDK zawiera numer telefonu lub adres poczty elektronicznej, nie zawiera jednak danych o adresie do korespondencji.

Należy przy tym mieć na uwadze, że kraje UE nie przekazują Polsce danych o numerach PESEL (ponieważ ich nie przetwarzają w swoich zbiorach danych). Oznacza to konieczność jednoznacznego powiązania kilkudziesięciu tysięcy rekordów z numerami PESEL, a następnie z danymi kontaktowymi. Nie bez znaczenia pozostaje w tym kontekście fakt, że zgodnie z przywołanymi na wstępie przepisami, wnioski o usunięcie z zagranicznego rejestru wyborców należy złożyć do kraju, w którym osoba została ujęta w spisie wyborców. Powyższe potwierdza także Krajowe Biuro Wyborcze, co oznacza, że nawet uzyskanie przez wyborcę informacji o głosowaniu za granicą nie przyczyni się do zmiany tej sytuacji, ponieważ zmiana nie będzie mogła być dokonana w Polskim urzędzie, lecz musi zostać przekazana przez inne państwo UE, które potwierdza tym samym skreślenie osoby ze spisu wyborców w tym kraju. Nawet przy założeniu, że jest to możliwe, działania podjęte zostaną w takim terminie, że niemożliwe będzie skuteczne powiadomienie zainteresowanego kraju członkowskiego UE o konieczności usunięcia wyborcy ze spisu wyborców, co skutkować będzie ujęciem wyborcy w dwóch spisach wyborców jednocześnie. Należy zauważyć, że osoba powinna zostać w takim przypadku dopisana do spisu wyborców w Polsce nie tylko na skutek powiadomienia (wysłania informacji) do innego kraju, ale na skutek potwierdzenia przez ten kraj faktu skreślenia jej ze spisu wyborców. Działania takie miałyby rację bytu wyłącznie wówczas, gdy stosowne informacje byłyby przekazywane pomiędzy krajami UE w terminie znacznie wyprzedzającym pierwszy możliwy dzień głosowania (z uwzględnieniem zasad obowiązujących w poszczególnych krajach związanych z przekazywaniem pakietów

---

<sup>4</sup> ustawa z dnia 2011 r. Kodeks wyborczy (tj. Dz.U. z 2023 r. poz. 2408 z późn. zm.)

do głosowania korespondencyjnego). Jednak nawet wówczas wyborca kwestionujący fakt przypisania go do zagranicznego spisu wyborców, musiałby podjąć działania polegające na przywróceniu mu głosowania w Polsce, przy czym działania te musiałby być podjęte w odpowiednim urzędzie kraju członkowskiego UE w takim terminie, aby możliwe było powiadomienie Polski o usunięciu osoby ze spisu wyborców w tym kraju, celem przywrócenia wyborcy możliwości głosowania w Polsce.

Zasadne jest zwrócenie szczególnej uwagi na kwestię zasygnalizowaną wyżej. Ostatnie wybory odbywały się w okresie czterech dni, tym samym zamknięcie spisu wyborców w jednym kraju nie oznacza zamknięcia go w Polsce. W niektórych krajach powszechnie jest głosowane korespondencyjne, co z kolei oznacza, że pakiet z kartą do głosowania znajduje się w posiadaniu wyborcy nawet na kilka dni przed pierwszym możliwym terminem głosowania. Warto tutaj przytoczyć przykład wyborcy przekazany przez jedną z gmin, który z jednej strony kwestionował wykreślenie go ze spisu wyborców w Polsce, a z drugiej strony, prawdopodobnie nieopatrznie przyznał, że otrzymał pakiet do głosowania korespondencyjnego z jednego z krajów UE, co potencjalnie pozwoliłoby mu oddać dwa głosy w wyborach.

Analizowanie możliwości informowania wyborców o zmianie kraju głosowania musi uwzględniać powyższe argumenty. Ponadto warto zwrócić uwagę, że na 54 000 odnotowanych przypadków skreślenia z listy wyborców w Polsce, wątpliwości w sprawie głosowania miało dwudziestu wyborców, którzy zgłosili się do Ministra Cyfryzacji, z prośbą o wyjaśnienie sytuacji. Niezależnie od tego, aktualnie opracowywany jest projekt nowelizacji Kodeksu wyborczego i nie można wykluczyć, że w toku prac i konsultacji z Krajowym Biurem Wyborczym pojawi się koncepcja rozwiązania tego problemu, aczkolwiek zmiana wyłącznie na poziomie przepisów krajowych może nie przynieść oczekiwanych rezultatów (projekt jest na roboczym etapie i jeszcze nie został skierowany do konsultacji).

W zakresie działań informacyjnych, bez wątplenia zasadne i konieczne jest podjęcie prac związanych z działaniem aplikacji mObywatel, która będzie przekazywała informację o ujęciu danej osoby w zagranicznym spisie wyborców. Prace te już zostały podjęte i na najbliższe wybory do PE aplikacja będzie funkcjonowała zgodnie z oczekiwaniami. Nie jest to jednak środek w pełni zabezpieczający przed niepożądanymi sytuacjami. W niektórych przypadkach informacja ta może być bowiem dostępna zaledwie na kilka dni przed dniem głosowania w Polsce, co uzależnione jest od terminu przekazania informacji przez dany kraj Unii Europejskiej. Być może pewnym rozwiązaniem może być tutaj opublikowanie kalendarza wyborczego, z którego wynikają terminy wykonania przez poszczególne kraje UE różnego rodzaju działań, w tym m.in. przekazanie danych o wyborcach. Trudno przesądzić, czy taki kalendarz będzie przygotowany na najbliższe wybory do Parlamentu Europejskiego (jest to zadanie realizowane i koordynowane przez Komisję Europejską), jeśli jednak tak się stanie, można rozważyć opublikowanie zgromadzonych w nim informacji (w niezbędnym zakresie), aby obywatele mieli świadomość terminów, w jakich będą mogli spodziewać się ewentualnej zmiany w odniesieniu do miejsca głosowania. Działanie to nie wiąże się z potrzebą dokonywania zmian legislacyjnych.

Niezależnie od tego, zasadne jest, aby każdy wyborca, który podejrzewa możliwość wykonania przez siebie działania, skutkującego ujęciem go w spisie wyborców w innym kraju UE, podjął kroki prowadzące do uregulowania swojej własnej sytuacji. W myśl bowiem wskazanej na wstępie dyrektywy, wyborcy raz wpisani do spisu wyborców

w innym państwie członkowskim UE pozostają na liście wyborców na takich samych warunkach jak obywatele danego państwa. Zostają usunięci z listy wyborców tylko wtedy, gdy złożą wniosek o skreślenie z tej listy lub gdy nie spełniają warunków prawnych, aby głosować.

Z wyrazami szacunku  
Z up. Sebastian Strawa  
Zastępca Dyrektora Biura Ministra  
w Ministerstwie Cyfryzacji  
/dokument podpisany elektronicznie/