



# Stanowisko dla Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie nowelizacji Kodeksu wyborczego<sup>1</sup>

Warszawa, 6 lutego 2023 r.

1 Druk senacki nr 911 z 30 stycznia 2023 r. *Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw* (ustawa uchwalona przez Sejm i przedłożona Senatowi)

## Spis treści

Streszczenie.....	2
1 Art. 1 pkt 3, 4 i inne: niewłaściwe sformułowania dot. obywateli brytyjskich.....	3
2 Art. 1 pkt 5 a: niezamierzona likwidacja bardzo małych stałych obwodów głosowania.....	4
3 Art. 1 pkt 6 a: zbyt duża władza komisarzy wyborczych w sprawie tworzenia nowych obwodów głosowania.....	5
4 Wprowadzenie Centralnego Rejestru Wyborców (art. 1 pkt 13-14 i kolejne).....	6
5 Art. 1 pkt 14 – nowy art. 18 § 11: czas przechowywania logów.....	7
6 Art. 1 pkt 19 – zmiana art. 22 § 1 kodeksu; art. 1 pkt 34 – zmiana art. 36 § 2 kodeksu: usunięcie możliwości wglądu do spisu wyborców i składania reklamacji na wpis dotyczący innej osoby.....	7
7 Art. 1 pkt. 21 – nowy art. 25a kodeksu: przekazywanie danych do wyborów w jednostkach pomocniczych gmin – złe sformułowania, niepotrzebne formalności.....	8
8 Art. 1 pkt 36 – art. 37a kodeksu: informacje dla niektórych kategorii wyborców (dyskryminacja).....	10
9 Art. 1 pkt 40: dyskryminacja transportowa.....	10
10 Art. 1 pkt 42 b: nagrywanie głosowania.....	10
11 Art. 1, pkt 42 c i 58: usługa elektroniczna zbierania nagrań i restrykcje dotyczące nagrań.....	11
11.1 Zakaz przetwarzania nagrań.....	11
11.2 Kasowanie nagrań u obserwatorów i na serwerach rządowych.....	12
11.3 Restrykcje dotyczące nagrań (zakaz przetwarzania, obowiązek kasowania) nie obejmują wszystkich osób.....	12
11.4 Przepisy niedopracowane.....	13

11.5 Nagrania obserwatorów jako dokumenty z wyborów.....	13
11.6 Zgłaszanie obserwatorów, którzy będą wysyłać nagrania na rządowy serwer	14
11.7 Jak naprawić zasady dotyczące nagrań?.....	14
12 Zakaz dzielenia komisji wyborczej na zespoły podczas liczenia głosów.....	16
13 Utworzenie wielu małych obwodów głosowania, trudnych do obsadzenia.....	17
14 Zniesienie wymogu, aby okręgowe komisje wyborcze składały się z sędziów.....	17
15 Dyskryminacja w dostępie do głosowania korespondencyjnego (zagranica wykluczona, osoby po sześćdziesiątce uprzywilejowane).....	18
16 Art. 1 pkt 36 – uchylenie art. 37d kodeksu: zniesienie druków bezadresowych informujących o wyborach.....	18
17 Rekomendacje Obserwatorium Wyborczego.....	19

Niniejszy tekst ocenia merytorycznie niektóre aspekty ustawy zawartej w [druku senackim nr 911](#) z 30 stycznia 2023 r. *Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw*.

## Streszczenie

W poniższym streszczeniu zmiany szczególnie niebezpieczne dla demokracji są opisane pogrubioną czcionką.

- Nowelizacja kodeksu wyborczego zawiera błędy logiczne: złe sformułowania dotyczące obywateli brytyjskich (rozdz. 1), niezamierzoną likwidację bardzo małych stałych obwodów głosowania (rozdz. 2).
- Podział istniejących obwodów głosowania jest w wielu przypadkach pozostawiony dyskrejonalnej (nieograniczonej) władzy komisarzy wyborczych, którzy są z nadania rządowego. To budzi obawy (rozdz. 3).
- **Wprowadzenie Centralnego Rejestru Wyborców prowadzonego przez rząd połączone z likwidacją mechanizmów kontroli (publicznego wglądu do spisu wyborców, skarg na treść rejestru) w praktyce umożliwi rządowi łamanie prawa, nawet na dużą skalę, jeśli tylko znajdzie się do tego odpowiednia zła wola (rozdz. 4 i 6).**
- Logi Centralnego Rejestru Wyborców będą przechowywane przez zbyt krótki czas (rozdz. 5).
- Przepisy dotyczące przekazywania danych z Centralnego Rejestru Wyborców w celu organizacji wyborów w jednostkach pomocniczych gmin są źle sformułowane i generują zbędne formalności (rozdz. 7).
- Wyborcy starsi (statystycznie rzecz biorąc: prorządowi) będą dodatkowo informowani o wyborach (dyskryminacja) (rozdz. 8).
- **Wyborcy starsi z małych miejscowości (statystycznie rzecz biorąc: wyborcy podwójnie prorządowi) będą uprawnieni do indywidualnego dowozu do lokalu wyborczego (dyskryminacja) (rozdz. 9).**
- Obserwatorzy będą mogli nagrywać głosowanie, nagrywanie z ukrycia nie jest zabronione (rozdz. 10).
- **Obserwatorzy będą musieli niszczyć nagrania, które sporządzili (te dopuszczone na podstawie nowych przepisów i te, które już wcześniej były wyraźnie dozwolone). Tylko rząd będzie dysponował tymi nagraniami, i to według**

niedopracowanych procedur, na serwerach, których prawdopodobnie rząd nie będzie w stanie stworzyć, przez czas zbyt krótki, by możliwe było użycie nagrań w skardze do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka lub w postępowaniu prokuratorskim (rozdz. 11).

- Nowa procedura liczenia głosów spowoduje przemęczenie (co za tym idzie: liczne błędy) w dużych obwodach głosowania w wielkich miastach (rozdz. 12).
- Utworzonych zostanie wiele małych komisji wyborczych, których prawidłowe obsadzenie (pluralistyczne, ludźmi kompetentnym) będzie bardzo trudne (rozdz. 13).
- Zniesiony zostanie wymóg, aby członkowie okręgowych komisji wyborczych byli sędziami – w ten sposób dokończony zostanie proces poddawania tych komisji pod polityczną kuratelę rządu (rozdz. 14).
- Pogłębiona zostanie dyskryminacja w dostępie do głosowania korespondencyjnego: osoby starsze przebywające w kraju – tak; osoby przebywające za granicą – nie (dyskryminacja o dużym znaczeniu dla wyniku wyborów) (rozdz. 15).
- Zlikwidowane zostaną druki bezadresowe informujące o wyborach; druki te są pożyteczne (rozdz. 16).

## **1 Art. 1 pkt 3, 4 i inne: niewłaściwe sformułowania dot. obywateli brytyjskich**

Art. 1 pkt 3 zawiera sformułowanie:

*[...] obywatel polski, obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim oraz obywatel Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej [...]*

Sformułowanie jest poprawne logicznie, ale nieszczęśliwe, gdyż z jednej strony mówi o obywatelach UE niebędących obywatelami polskimi, a z drugiej – o obywatelach Zjednoczonego Królestwa, ale tu nie jest doprecyzowane, że chodzi tylko o osoby niebędące obywatelami polskimi.

Ustawa o obywatelstwie polskim stanowi, że obywatele polscy nie mogą wobec państwa polskiego powoływać się na posiadanie obcego obywatelstwa. Jednak ani ta ustawa, ani żadna inna, nie neguje, że ktoś może mieć podwójne obywatelstwo, na przykład polskie i brytyjskie. Tak więc rozróżnienie między „obywatel brytyjski” a „obywatel brytyjski niebędący obywatelem polskim” jest istotne, ustawa o obywatelstwie polskim tego rozróżnienia nie kasuje.

Powyższe sformułowanie najprościej można zastąpić takim:

*[...] obywatel polski, obywatel Unii Europejskiej ~~niebędący obywatelem polskim~~ oraz obywatel Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej [...]*

... ponieważ niebycie obywatelem polskim jest tu bez wpływu na treść przepisu (obywatele polscy i tak mają prawa wyborcze, które ten przepis dodatkowo dane obywatelom UE i obywatelom brytyjskim).

Jeśli jednak chcemy zachować sposób, w jaki przepis jest sformułowany obecnie, to sformułowanie można zastąpić takim (słowa dodane są pogrubione – to dotyczy zarówno tego sformułowania, jak i wszystkich dalszych):

*[...] obywatel polski, obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim oraz obywatel Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej **niebędący obywatelem polskim** [...]*

Art. 1 pkt 4 zawiera następujące błędne sformułowanie:

*§ 3. Prawa wybieralności nie ma obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim oraz obywatel Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, pozbawiony prawa wybieralności odpowiednio w państwie członkowskim Unii Europejskiej, którego jest obywatelem, albo w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej.*

To sformułowanie dotyczy z jednej strony obywateli UE niebędących obywatelami polskimi, z drugiej strony – obywateli brytyjskich, ale wszystkich (również tych, którzy są obywatelami polskimi). To jest błąd, który powoduje, że podwójny obywatel polski i brytyjski pozbawiony praw wyborczych w Zjednoczonym Królestwie będzie automatycznie pozbawiony praw wyborczych w Polsce. Ustawa o obywatelstwie polskim tego efektu nie kasuje, gdyż nie jest nadrzędna wobec kodeksu wyborczego – a więc nawet gdyby z tej ustawy wywnioskować (co nie do końca jasne), że w przypadku obywateli polskich to, że są również obywatelami brytyjskimi, nie powinno być brane pod uwagę – to wtedy mamy dwa sprzeczne przepisy, jeden w ustawie o obywatelstwie polskim, drugi w kodeksie wyborczym, i należy stosować kodeks wyborczy jako *lex specialis*.

Sformułowanie można poprawić, jak następuje:

*§ 3. Prawa wybieralności nie ma obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim oraz obywatel Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej **niebędący obywatelem polskim**, pozbawiony prawa wybieralności odpowiednio w państwie członkowskim Unii Europejskiej, którego jest obywatelem, albo w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej.*

Takiej samej korekty wymagają sformułowania dotyczące obywateli brytyjskich w następujących punktach:

- art. 1 pkt 15 – nowy art. 18a § 3 zdanie pierwsze kodeksu;
- art. 1 pkt 15 – nowy art. 18a § 4 kodeksu;
- art. 1 pkt 22 – zmieniony art. 26 § 8 kodeksu

## **2 Art. 1 pkt 5 a: niezamierzona likwidacja bardzo małych stałych obwodów głosowania**

Ten przepis obniża minimalną liczbę mieszkańców, dla których tworzy się stały obwód głosowania, z 500 do 200. To jest bardzo poważna zmiana – o tym w dalszej części tego tekstu. Ale dodatkowo ten przepis wykreśla następujące zdanie:

*W przypadkach uzasadnionych miejscowymi warunkami obwód może obejmować mniejszą liczbę mieszkańców.*

Dla przypomnienia: stały obwód głosowania, to zwyczajny obwód (dla ogółu mieszkańców). Istnieją też odrębne obwody głosowania dla pensjonariuszy instytucji (np. areszt śledczy, dom pomocy społecznej – DPS). Odrębne obwody głosowania nie są objęte tym przepisem.

Na podstawie tego zdania (teraz wykreślonego) dotychczas istniało w Polsce (dane z wyborów do Sejmu i Senatu 2019) 1485 stałych obwodów głosowania poniżej 500 mieszkańców, w tym 49 obwodów poniżej 200 mieszkańców.

Wykreślenie zdania spowoduje, że te ostatnie 49 obwodów stanie się niezgodne z prawem.

O co chodzi z małutkimi obwodami? Część z nich (po kilkadziesiąt wyborców), to obwody w DPS. Zazwyczaj w DPS tworzy się odrębny obwód głosowania, dostępny co do zasady tylko dla pensjonariuszy. Ale można też utworzyć obwód stały, dostępny zarówno dla pensjonariuszy (choć z dodatkowymi formalnościami, których by nie było w obwodzie odrębnym), jak i dla okolicznej ludności. W przypadku DPS, który ma np. 30 pensjonariuszy, a okoliczna ludność, to mała wieś (kolejne 30 osób), może to być dobre rozwiązanie: stały obwód głosowania dla 60 wyborców. To rozwiązanie teraz stanie się niezgodne z prawem.

Taki efekt ustawy nie jest ani dobry, ani (chyba) zamierzony przez projektodawców.

Proponuję nie skreślać wyżej cytowanego zdania.

Można również przemyśleć poprawkę, która dopuściłaby tworzenie obwodów głosowania łączących cechy obwodu stałego (przypisani tam będą mieszkańcy określonego obszaru) i odrębnego (przypisani tam będą automatycznie, bez skomplikowanych formalności, pensjonariusze określonej instytucji).

### **3 Art. 1 pkt 6 a: zbyt duża władza komisarzy wyborczych w sprawie tworzenia nowych obwodów głosowania**

Ten przepis dodaje do kodeksu wyborczego nowy art. 13 § 1aa, który umożliwia podział istniejących obwodów głosowania (czyli tworzenie nowych, mniejszych obwodów). Przepis zostawia całkowitą swobodę decyzji komisarzowi wyborczemu (z jednym wyjątkiem: tworzenie obwodów we wsiach powyżej 200 mieszkańców – tu jest obowiązek tworzenia nowych obwodów, regulowany innymi przepisami).

Komisarz **może** utworzyć nowy obwód, gdy tylko zechce (może to zrobić na wniosek wójta lub określonej liczby wyborców, ale może też zrobić to z urzędu, bez żadnego wniosku). Jednocześnie komisarz **nigdy nie musi** utworzyć obwodu – nawet jeśli otrzyma wniosek.

Komisarze wyborczy są w praktyce powoływani przez rząd, w procedurze całkowicie nietransparentnej (nie ma żadnego mechanizmu realnie gwarantującego ich bezstronność). Danie im pełnej swobody kształtowania obwodów nie jest właściwym rozwiązaniem.

Podział obwodów głosowania jest pilną potrzebą tam, gdzie istnieją obwody zbyt duże (mamy w Polsce 111 obwodów przekraczających 3500 mieszkańców według danych z wyborów do Sejmu i Senatu 2019 – to jest patologia). Nie można pozostawić komisarzowi możliwości utrzymania takich obwodów, o ile władze miejskie zaproponują lepsze rozwiązanie.

Proponuję zmienić to sformułowanie następująco, tak aby wnioski wójta były decydujące i aby komisarz nie mógł działać bez wniosku:

Sformułowanie uchwalone przez Sejm (wadliwe):

*§ 1aa. Komisarz wyborczy może dokonać podziału stałego obwodu głosowania z urzędu, na wniosek co najmniej 5% wyborców ujętych w Centralnym Rejestrze Wyborców w tym obwodzie głosowania lub na wniosek wójta, jeżeli na obszarze stałego obwodu głosowania utworzonego w wyniku podziału jest możliwość zorganizowania lokalu obwodowej komisji wyborczej. Przepis art. 12 § 3 stosuje się.*

Sformułowanie, które proponuję:

*§ 1aa. Komisarz wyborczy*

*1) może dokonać podziału stałego obwodu głosowania ~~z urzędu~~, na wniosek co najmniej 5% wyborców ujętych w Centralnym Rejestrze Wyborców w tym obwodzie głosowania ~~lub na wniosek wójta~~,*

*2) dokona podziału stałego obwodu głosowania na wniosek wójta*

*– jeżeli na obszarze stałego obwodu głosowania utworzonego w wyniku podziału jest możliwość zorganizowania lokalu obwodowej komisji wyborczej. Przepis art. 12 § 3 stosuje się.*

## **4 Wprowadzenie Centralnego Rejestru Wyborców (art. 1 pkt 13-14 i kolejne)**

Zastąpienie istniejących gminnych rejestrów wyborczych przez Centralny Rejestr Wyborców może być źródłem wielu usprawnień. Z punktu widzenia praktycznego wydaje się, że jest to dobry krok. Ale w rzeczywistości będzie tak tylko pod warunkiem, że rejestr ten będzie prowadzony zgodnie z prawem. A to będzie zależeć od rządu.

Mamy doświadczenie niedoszłych wyborów kopertowych, w których doszło do licznych naruszeń prawa polegających na tym, że władze niektórych gmin przekazywały dane wyborców Poczcie Polskiej na mocy nieistniejącej ustawy, a wbrew ustawom obowiązującym. Nie doszło do oszustwa wyborczego w tym punkcie, doszło natomiast do naruszenia na dużą skalę przepisów o danych osobowych.

Wówczas naruszenia prawa wymagały współpracy Poczty Polskiej podlegającej rządowi i władz gminnych, które wywodzą się z różnych sił politycznych. Ten pluralizm moderował możliwość naruszania prawa. Jeśli powstanie Centralny Rejestr Wyborców podlegający rządowi, nie będzie podobnego elementu moderującego. Polityczna dyspozycyjność prokuratury, która obecnie jest faktem, będzie dodatkowym czynnikiem umożliwiającym łamanie prawa. Dowolne naruszenia prawa (np. przekazywanie danych wyborców siłom politycznym czy nawet arbitralne zmiany w rejestrze – usuwanie i dodawanie wyborców) będą praktycznie możliwe (choć nielegalne).

Z tych przyczyn utworzenie Centralnego Rejestru Wyborców jest niebezpiecznym pomysłem, któremu należy przeciwstawić się z całą mocą – pomimo korzyści organizacyjnych, które ten rejestr przyniesie.

Alternatywą wobec całkowitego sprzeciwu wobec utworzenia Centralnego Rejestru Wyborców może być poddanie tego rejestru właściwości Państwowej Komisji Wyborczej, a nie – rządu. Byłoby to rozwiązanie mniej niebezpieczne (choć także w pewnym stopniu niebezpieczne, PKW w swoim obecnym składzie nie gwarantuje pełnej bezstronności).

Wprowadzenie Centralnego Rejestru Wyborców będzie możliwe bez negatywnych konsekwencji, jeżeli:

- będzie on podlegał PKW;
- PKW będzie politycznie bezstronna;
- prokuratura będzie niezależna od polityków.

Obecnie te warunki nie są spełnione.

## **5 Art. 1 pkt 14 – nowy art. 18 § 11: czas przechowywania logów**

Proponowane jest przechowywanie logów (historii zmian) Centralnego Rejestru Wyborców przez 5 lat. Moim zdaniem ten czas jest zbyt krótki, co ma dwie konsekwencje.

- Co do ścigania przestępstw: 5 lat, to nieco więcej niż jedna kadencja Sejmu. Jeśli ktoś dokonuje manipulacji w rejestrze po to, aby określona siła polityczna wygrała wybory, to może mieć nadzieję, że ta siła pozostanie u władzy niemal przez cały okres retencji logów, które wykazują manipulację. Warto przypomnieć art. 44 Konstytucji:

*Bieg przedawnienia w stosunku do przestępstw, nie ściganych z przyczyn politycznych, popełnionych przez funkcjonariuszy publicznych lub na ich zlecenie, ulega zawieszeniu do czasu ustania tych przyczyn.*

Przy pięcioletnim okresie retencji ten artykuł Konstytucji będzie niemożliwy do zastosowania (a nawet zwykły okres przedawnienia będzie nie do wykorzystania) w odniesieniu do przestępstw polegających na manipulowaniu lub na nieuprawnionym odczytywaniu rejestru.

- Co do danych historycznych: historyczne zmiany w rejestrze mogą być cenne dla historyków, gdyż ukazują przepływy ludności, podobnie jak dawne księgi chrztów i rejestry stanu cywilnego.

Obecny tekst:

*§ 11. Zapisy w dziennikach systemów (logach) Centralnego Rejestru Wyborców przechowywane są przez 5 lat od dnia ich utworzenia.*

Zamiast tego proponuję:

*§ 11. Zapisy w dziennikach systemów (logach) Centralnego Rejestru Wyborców stwierdzające zmiany w treści rejestru przechowywane są bez ograniczeń czasowych. Pozostałe zapisy w dziennikach systemów przechowywane są przez 10 lat od dnia ich utworzenia.*

## **6 Art. 1 pkt 19 – zmiana art. 22 § 1 kodeksu; art. 1 pkt 34 – zmiana art. 36 § 2 kodeksu: usunięcie możliwości wglądu do spisu wyborców i składania reklamacji na wpis dotyczący innej osoby**

Dotychczas art. 22 § 1 kodeksu pozwalał każdemu na wnoszenie reklamacji na nieprawidłowości w rejestrze wyborców, w szczególności na wpisanie do rejestru osoby, która

tam widnieć nie powinna. Nowelizacja bardzo zawęża tę możliwość: teraz wyborca będzie mógł wnieść reklamację tylko na nieprawidłowy wpis lub brak wpisu dotyczący jego samego. Nie będzie już żadnego środka prawnego, który pozwoliłby wyborcom podważyć bezprawny wpis innej osoby.

Na przykład: jeśli ministerstwo cyfryzacji wpisze do rejestru milion wyborców dwukrotnie (co jest całkowicie nielegalne, a przecież możliwe), tak aby mogli oni głosować po dwa razy, to z punktu widzenia prawnego nikt inny niż rząd i PKW nie będzie mógł z tym nic zrobić.

Z kolei art. 36 § 2 kodeksu dawał możliwość wglądu do spisu wyborców. Teraz każdy wyborca będzie mieć wgląd do rejestru i spisu wyborców tylko w zakresie zapisów, które go dotyczą. Rejestr i spis wyborców przestaną być jawne – nie będzie można ich skontrolować. Aby kontynuować powyższy przykład: jeśli będzie milion wyborców wpisanych dwukrotnie w rejestrze (i w efekcie wpisanych do dwóch różnych spisów wyborców), to bardzo trudno będzie się o tym dowiedzieć.

## **7 Art. 1 pkt. 21 – nowy art. 25a kodeksu: przekazywanie danych do wyborów w jednostkach pomocniczych gmin – złe sformułowania, niepotrzebne formalności**

Zgodnie z nowym art. 25a § 2 kodeksu, aby otrzymać dane potrzebne do przeprowadzenia wyborów do władz jednostki pomocniczej gminy, wójt musi złożyć odpowiednie oświadczenie o właściwym przetwarzaniu danych. Podobnej formalności nie ma w innych przepisach kodeksu (organy władz generalnie mają obowiązek przetwarzać dane osobowe w odpowiedni sposób, ale nie mają obowiązku pisania specjalnych oświadczeń w tej sprawie). Tę formalność należy usunąć.

§§ 1 i 2 powtarzają się częściowo. To jest źle napisane.

§3 każe gminie usunąć dane po wyborach do jednostki pomocniczej. Ale tu jest problem: wybory mogą być przedmiotem różnych skarg. Danych nie powinno się usuwać, póki te skargi nie zostaną rozpatrzone. Proponuję usunięcie tego paragrafu, skutkiem czego dane w posiadaniu gminy będą podlegać takim samym zasadom, jak dane osobowe w ogóle (zakaz przetwarzania i przechowywania bez odpowiedniego uzasadnienia). Takie podejście wynika z tego, że wybory do jednostek pomocniczych w ogóle nie są regulowane odrębnymi ustawami: na przykład żaden szczegółowy przepis nie mówi, co robić ze spisami wyborców po takich wyborach. Stosuje się tu ogólnie obowiązujące przepisy dotyczące danych osobowych i dokumentów. Stosowanie ogólnie obowiązujących przepisów można rozszerzyć na dane z rejestru wyborców, w których posiadanie gmina wejdzie z okazji wyborów do władz jednostki pomocniczej.

Proponuję zmienić nowy artykuł następująco.

Obecny tekst:

*Art. 25a. § 1. W celu organizacji wyborów do organów jednostek pomocniczych i jednostek niższego rzędu, o których mowa w art. 35 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40), przed organizacją tych wyborów z Centralnego Rejestru Wyborców mogą być przekazywane do systemu teleinformatycznego prowadzonego przez gminę:*



- 1) dane, o których mowa w art. 18a § 1 i 3, dotyczące osób, które wykonały obowiązek meldunkowy na terenie danej gminy lub posiadają adres stałego zamieszkania w tej gminie;
- 2) numery i granice stałych obwodów głosowania ustalone dla tej gminy oraz numery i granice okręgów wyborczych ustalone na potrzeby wyborów do rady gminy.

§ 2. Dane, o których mowa w § 1, są udostępniane w trybie teletransmisji danych, po złożeniu wniosku przez wójta do ministra właściwego do spraw informatyzacji. Do wniosku wójt załącza oświadczenie o posiadaniu przez gminę zabezpieczeń technicznych i organizacyjnych właściwych dla przetwarzania danych osobowych, w szczególności uniemożliwiających dostęp osób nieuprawnionych do przetwarzania danych osobowych i wykorzystanie danych niezgodnie z celem ich uzyskania oraz dokumenty, z których wynika data planowanego przeprowadzenia wyborów.

§ 3. Dane, o których mowa w § 1, po przeprowadzeniu wyborów do organów jednostek pomocniczych i jednostek niższego rzędu gmina usuwa z systemu teleinformatycznego.

Zamiast tego proponuję (o ile rejestr wyborców w kompetencji rządu lub PKW ma w ogóle być wprowadzony):

~~Art. 25a. § 1. W celu organizacji wyborów do organów jednostek pomocniczych i jednostek niższego rzędu, o których mowa w art. 35 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40), przed organizacją tych wyborów z Centralnego Rejestru Wyborców mogą być przekazywane do systemu teleinformatycznego prowadzonego przez gminę:~~

- 1) dane, o których mowa w art. 18a § 1 i 3, dotyczące osób, które wykonały obowiązek meldunkowy na terenie danej gminy lub posiadają adres stałego zamieszkania w tej gminie;
- 2) numery i granice stałych obwodów głosowania ustalone dla tej gminy oraz numery i granice okręgów wyborczych ustalone na potrzeby wyborów do rady gminy.

~~§ 2. Dane, o których mowa w § 1, są udostępniane w trybie teletransmisji danych, po złożeniu wniosku przez wójta do ministra właściwego do spraw informatyzacji. Do wniosku wójt załącza oświadczenie o posiadaniu przez gminę zabezpieczeń technicznych i organizacyjnych właściwych dla przetwarzania danych osobowych, w szczególności uniemożliwiających dostęp osób nieuprawnionych do przetwarzania danych osobowych i wykorzystanie danych niezgodnie z celem ich uzyskania oraz dokumenty, z których wynika data planowanego przeprowadzenia wyborów.~~

~~§ 3. Dane, o których mowa w § 1, po przeprowadzeniu wyborów do organów jednostek pomocniczych i jednostek niższego rzędu gmina usuwa z systemu teleinformatycznego.~~

## **8 Art. 1 pkt 36 – art. 37a kodeksu: informacje dla niektórych kategorii wyborców (dyskryminacja)**

Ten przepis przewiduje informowanie wyborców niepełnosprawnych i tych, którzy ukończyli 60 lat, o tym, który obwód i okręg wyborczy jest właściwy dla danego wyborcy, a także gdzie znajdują się najbliższe lokale wyborcze, w tym lokale dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych.

Nie ma nic złego w przyznaniu dodatkowych ułatwień wyborcom niepełnosprawnym. Natomiast dyskryminacja polegająca na tym, że wyborcy po sześćdziesiątce mają otrzymywać takie informacje, a inni wyborcy – nie, jest głęboko niewłaściwa (60 lat, to jeszcze nie jest starość, natomiast to jest wiek, od którego wyborcy w większości popierają obecną większość rządzącą).

W przepisie tym należy zlikwidować dyskryminację opartą na wieku. Najlepiej rozszerzyć prawo do otrzymywania informacji na wszystkich wyborców.

## **9 Art. 1 pkt 40: dyskryminacja transportowa**

Nowy art. 37e kodeksu wyborczego wprowadza indywidualny transport wyborców. Transport ten jest zarezerwowany dla wyborców niepełnosprawnych i tych, którzy ukończyli 60 lat. Ma funkcjonować jedynie w gminach, w których nie działa gminny transport pasażerski – a więc, w praktyce, w małych miejscowościach.

Dawanie dodatkowych uprawnień osobom po sześćdziesiątce nie jest racjonalne: ten wiek, to jeszcze nie starość. Wprowadzanie indywidualnego transportu tam, gdzie nie działa gminny transport pasażerski, także nie jest racjonalne: transport indywidualny, to znacznie wyższa jakość usługi niż gminny transport pasażerski. To nie jest to samo.

Wprowadzenie indywidualnego transportu dla osób niepełnosprawnych wydaje się uzasadnione, ale nie powinno być uwarunkowane brakiem w gminie transportu pasażerskiego – w przeciwnym razie mamy do czynienia z dyskryminacją (na korzyść miejscowości, w których większość wyborców popiera koalicję rządzącą).

Wprowadzenie indywidualnego transportu dla osób po sześćdziesiątce nie jest uzasadnione wcale.

## **10 Art. 1 pkt 42 b: nagrywanie głosowania**

Dotychczas mężowie zaufania i obserwatorzy mogli nagrywać i fotografować czynności obwodowej komisji wyborczej w kraju bezpośrednio poprzedzające otwarcie lokalu wyborczego oraz liczenie głosów. Nowelizacja pozwala również nagrywać głosowanie, natomiast nadal brak wyraźnego ustawowego zezwolenia na nagrywanie i fotografowanie poza terytorium kraju. Samo nagrywanie nie podlega żadnym wyraźnym ograniczeniom (domyślne ograniczenia można wywieść z przepisów dotyczących tajności głosowania). Inne przepisy nowelizacji są bardzo restrykcyjne co do sposobu wykorzystywania nagrań (o tym poniżej, rozdz. 11).

Proponuję zmienić zasady w sposób następujący:

Obecny tekst:

§ 5. Od podjęcia przez obwodową komisję wyborczą czynności, o których mowa w § 1, do podpisania protokołu, o którym mowa w art. 75 § 1, czynności obwodowej komisji wyborczej na obszarze kraju mogą być rejestrowane przez mężów zaufania z wykorzystaniem własnych urzędzeń rejestrujących.

Zamiast tego proponuję

§ 5. Od podjęcia przez obwodową komisję wyborczą czynności, o których mowa w § 1, do podpisania protokołu, o którym mowa w art. 75 § 1, czynności obwodowej komisji wyborczej ~~na obszarze kraju~~ mogą być rejestrowane przez mężów zaufania z wykorzystaniem własnych urzędzeń rejestrujących. **Podczas rejestrowania w obecności wyborców urządzenie rejestrujące nie jest ukryte.**

## **11 Art. 1, pkt 42 c i 58: usługa elektroniczna zbierania nagrań i restrykcje dotyczące nagrań**

Art. 1 pkt 42 c nowelizacji tworzy nową usługę przechowywania nagrań, które wykonali mężowie zaufania i obserwatorzy społeczni (dalej łącznie: obserwatorzy). Usługa będzie realizowana na serwerach rządowych.

### **11.1 Zakaz przetwarzania nagrań**

Art. 1 pkt 42 c nowelizacji zakazuje obserwatorowi przetwarzać nagrania w celach innych niż ich przekazanie do usługi elektronicznej, którą zarządza rząd, lub do dokumentów wyborczych.

Przetwarzanie danych, to wszelkie operacje na danych. Na przykład obejrzenie nagranych filmu, przekazanie tego filmu drugiej osobie, jego skopiowanie, wydrukowanie kadru z filmu – każda z tych czynności, to przetwarzanie danych.

Tak więc obserwator nie będzie mógł nawet obejrzeć swoich własnych nagrań w celu sporządzenia sądowego protestu wyborczego (na przykład nie będzie mógł zawrzeć w proteście fragmentu: „dowód: plik video o nazwie xxxxx, czas 3 min 12 s”, bo nie będzie mógł obejrzeć swoich plików video, żeby stwierdzić, w którym miejscu którego pliku widać to, na co należy zwrócić uwagę). Obserwator tym bardziej nie będzie mógł pokazać nagrań adwokatowi, żeby uzyskać pomoc w sporządzeniu protestu.

Przypomnijmy, że wyborca może składać tylko protesty wyborcze dotyczące okręgu, w którym figuruje w spisie wyborców. Może się zdarzyć, że obserwator zaobserwuje nieprawidłowości w innym okręgu. W takiej sytuacji sam nie może złożyć protestu wyborczego, ale może poinformować o nieprawidłowościach komitet wyborczy lub wyborcę z okręgu – a oni mogą złożyć protest. Ale informując o nieprawidłowościach, w myśl nowelizacji obserwator nie ma prawa przekazać (ani nawet pokazać) nagrań, które te nieprawidłowości ukazują.

Przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (ETPCz) nie do końca jest jasne, kto ma legitymację procesową, która uprawnia do składania skarg na przebieg wyborów. Jedyne osoby, które mają tu legitymację procesową niebudzącą wątpliwości, to kandydaci w wyborach. Aby skarga przed ETPCz była możliwa, obserwator musi więc przekazać nagrania zainteresowanym kandydatom. Nowelizacja tego zabrania i w ten sposób bezpośrednio narusza art. 34 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka zdanie drugie. Oto treść artykułu (zdanie drugie pogrubione):

*Trybunał może przyjmować skargi każdej osoby, organizacji pozarządowej lub grupy jednostek, która uważa, że stała się ofiarą naruszenia przez jedną z Wysokich*

*Układających się Stron praw zawartych w niniejszej konwencji lub jej protokołach.  
Wysokie Układające się Strony zobowiązują się nie przeszkadzać w żaden sposób skutecznemu wykonywaniu tego prawa.*

## **11.2 Kasowanie nagrań u obserwatorów i na serwerach rządowych**

Nowelizacja nakazuje obserwatorowi kasować nagrania, które sporządził, bezzwłocznie po ich przekazaniu (lub rezygnacji z przekazania). Ten obowiązek jest dopełnieniem i wzmocnieniem zakazu przetwarzania nagrań.

Ponadto nowelizacja każe przechowywać nagrania znajdujące się na serwerach rządowych tylko do czasu stwierdzenia ważności wyborów. To uniemożliwia wykorzystanie nagrań w postępowaniach karnych (doniesienia do prokuratury): takie postępowania trwają zwykle znacznie dłużej niż postępowanie zmierzające do stwierdzenia ważności wyborów. To uniemożliwia także wykorzystanie nagrań w skargach do ETPCz: złożenie takiej skargi staje się możliwe dopiero po zakończeniu postępowania przed sądami polskimi, czyli właśnie w dniu, kiedy nagrania są kasowane z serwerów rządowych. Tak krótkie przechowywanie nagrań na serwerach rządowych stanowi więc dodatkowe naruszenie art. 34 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

## **11.3 Restrykcje dotyczące nagrań (zakaz przetwarzania, obowiązek kasowania) nie obejmują wszystkich osób**

Nowelizacja wyraźnie nakłada restrykcje dotyczące nagrań (zakaz ich swobodnego przetwarzania, obowiązek kasowania) na mężów zaufania. Na mocy art. 103c § 2 restrykcje te stosują się też do obserwatorów społecznych, gdyż paragraf ten stanowi:

*Do obserwatorów społecznych stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu o mężach zaufania, z wyjątkiem art. 103b § 1 pkt 3 i 4.*

Ale status obserwatorów międzynarodowych jest inny: nie ma przepisu mówiącego, że do nich stosuje się przepisy kodeksu o mężach zaufania. Zamiast tego, na mocy art. 50 § 2 kodeksu obserwatorzy międzynarodowi „mają uprawnienia mężów zaufania” (z pewnymi wyjątkami). Tu jest mowa o uprawnieniach (w tym o uprawnieniu do nagrywania) – nie o obowiązkach czy o ograniczeniach. Tak więc obserwatorzy międzynarodowi mogą nagrywać, ale potem ani nie muszą nagrań kasować, ani nie mają zakazu przekazywania tych nagrań innym osobom (np. w celu ilustrowania raportu z wyborów).

Restrykcje nie obejmują też ani dziennikarzy, ani wyborców, którzy chcieliby się sfotografować w lokalu, ani członków komisji wyborczej. Dziennikarze mają prawo wstępu do lokalu wyborczego i możliwość nagrywania pod określonymi warunkami. Prawo to nie wynika z ustawy wyraźnie (ale w domyśle – tak, jest to część obowiązującej w naszym prawie wolności prasy). PKW określa każdorazowo przed wyborami warunki, pod którymi dziennikarze mogą wchodzić do lokalu wyborczego i nagrywać.

Wyborcy i członkowie komisji wyborczej nie mają ani ustawowo zagwarantowanego prawa do nagrywania, ani ustawowego zakazu nagrywania. PKW nie wypowiada się publicznie w sprawie ich prawa do nagrywania. Nie jest jasne, jak należy interpretować prawo w tej sprawie. W praktyce często przewodniczący komisji wyborczych dają zgodę na fotografowanie. Zgoda jest czasem wyraźna, a czasem – domyślna (brak reakcji, gdy przewodniczący widzi, że ktoś fotografuje).

Mamy więc do czynienia z sytuacją paradoksalną: nie tylko mężowie zaufania i obserwatorzy społeczni mogą nagrywać i fotografować – ale tylko oni mają zakaz przetwarzania nagrań i

nakaz ich niszczenia. Pozostałe osoby mogą dowolnie wykorzystywać swoje nagrania, pod warunkiem przestrzegania powszechnie obowiązującego prawa (np. dotyczącego publikacji wizerunku czy danych osobowych, przestrzegania tajności głosowania).

## 11.4 Przepisy niedopracowane

**Niejasne zasady udostępniania nagrań z serwerów rządowych:** Z treści ustawy można się domyśleć, że usługa przechowywania nagrań na serwerze rządowym służyć ma do wykorzystywania tych nagrań jako dowodów w postępowaniach sądowych. Ale to tylko domysł, nie jest to nigdzie napisane wyraźnie. Nigdzie nie jest napisane, komu i na jakich warunkach te nagrania mają być udostępniane. Czy mają być udostępniane sądowi właściwemu do oceny ważności wyborów? Można zgadywać, że tak, ale nie jest to nigdzie napisane wyraźnie. Czy mają być udostępniane wyborcom i komitetom wyborczym, którzy chcą składać protesty wyborcze, lub ich adwokatom? Udostępnianie nagrań tym osobom byłoby logiczne (tym bardziej, że obserwator nie ma prawa samemu przekazać im nagrań), ale nie jest przewidziane. Prokuraturze? Zapewne tak (wynika to z innych przepisów), ale nowelizowany kodeks wyborczy nic o tym nie mówi.

**Założenie, że w ciągu ośmiu miesięcy rząd zbuduje system serwerów niepodobny do niczego, co dziś mamy w Polsce:** Nagrania video bywają ogromne. Jeśli obserwator używa dobrego sprzętu (np. Panasonic GH-5), to nagranie z 20 godzin pracy komisji może mieć objętość 3,6 terabajta. To nie jest typowa pojemność, raczej maksimum tego, czego się można spodziewać ze strony jednego obserwatora. Natomiast 100 gigabajtów, to może być typowa objętość nagrań pracowniczego obserwatora, który nagrywa przez wiele godzin, ale dysponuje sprzętem bardziej zwyczajnym niż GH-5.

Nie ma gwarancji, że rząd będzie w stanie zbudować przed wyborami system zdolny do przyjmowania i przechowywania takich nagrań. Jeśli ktoś myśli, że rząd będzie w stanie to zbudować, bo już jest ePUAP, zus.pl/pue i inne podobne – to jest złe myślenie. To jest zupełnie inna skala.

**Internet nie wystarczy do przekazywania nagrań do usługi rządowej:** Jeśli typowe nagranie pracowniczego obserwatora, to 100 gigabajtów, a obserwator mieszka na wsi, z niezbyt dobrym internetem, to na przekazanie nagrania na serwer rządowy będzie potrzebował co najmniej 10 dni ciągłej transmisji. Tego problemu nikt nie przeanalizował.

**Termin przekazywania nagrań przez obserwatorów niesprecyzowany:** Nowelizacja mówi o obowiązku kasowania nieprzekazanych nagrań w dniu po sporządzeniu protokołu przez komisję obwodową. Czy należy z tego wnioskować, że obserwatorzy mają tylko jeden dzień na przekazanie nagrań? Nie jest to jasne. Żaden termin nie figuruje wyraźnie w nowelizacji.

## 11.5 Nagrania obserwatorów jako dokumenty z wyborów

Na wniosek obserwatora, jego nagrania mogą być traktowane jako dokumenty z wyborów. Jest to regulowane następującym przepisem kodeksu (przepis już istniejący, nowelizacja go nie zmienia):

*Art. 42 § 6. Materiały zawierające zarejestrowany przebieg czynności, o których mowa w § 5, na wniosek męża zaufania, rejestrującego te czynności, mogą zostać zakwalifikowane jako dokumenty z wyborów w rozumieniu art. 8.*

Ten przepis (wprowadzony w roku 2018) był dotychczas martwą literą: obserwatorzy nie mieli powodu, aby z niego korzystać. Jednak restrykcje, które wprowadza nowelizacja, powodują, że przepis ten może stać się użyteczny – dzięki niemu nagrania będą przechowywane oficjalnie i zgodnie z prawem w archiwum państwowym przez co najmniej 5 lat.

Dziś ten przepis interpretowany jest tak, że obserwator może przekazać swoje nagrania na fizycznym nośniku (np. na karcie SD) do komisji obwodowej w chwili, gdy komisja pakuje dokumenty z wyborów. To trzeba zmienić z następujących przyczyn.

1. Nierzadko nagrania dokumentują nieprawidłowości, których dopuściła się komisja obwodowa. Komisja może więc mieć interes w tym, aby nagrania uszkodzić lub zgubić. Lepiej przekazywać nagrania bez pośrednictwa i pomocy tej właśnie komisji.
2. Z punktu widzenia technicznego trudno jest dysponować nagraniami na odpowiednim nośniku w chwili, gdy komisja kończy pracę: często obserwator nagrywa przy pomocy telefonu, który ma pamięć wewnętrzną, a nie kartę SD. Skopiowanie nagrania wymaga dodatkowego sprzętu (np. komputera) i czasu.

Proponuję znowelizować ten przepis w następujący sposób:

*Art. 42 § 6. Materiały zawierające zarejestrowany przebieg czynności, o których mowa w § 5, na wniosek męża zaufania, rejestrującego te czynności, mogą zostać zakwalifikowane jako dokumenty z wyborów w rozumieniu art. 8. **Wniosek wraz materiałami może zostać złożony do właściwej obwodowej komisji wyborczej przed sporządzeniem przez nią protokołu głosowania w obwodzie lub też do właściwej okręgowej, rejonowej lub gminnej (miejskiej) komisji wyborczej w terminie 15 dni od dnia głosowania.***

## **11.6 Zgłaszanie obserwatorów, którzy będą wysyłać nagrania na rządowy serwer**

Komitet wyborczy lub organizacja społeczna, która wysyła obserwatorów, musi zgłosić drogą elektroniczną do rządu tych obserwatorów, którzy będą przysyłać nagrania na serwer rządowy. Takie zgłoszenie musi być wykonane do dnia wyborów. Nagrania jednak można robić również w dniu następnym (podczas liczenia głosów). Obserwator może potrzebować jakiegoś czasu, żeby zdecydować, czy nagrania w jego posiadaniu są warte wysyłania na serwer (to może zależeć od tego, czy zaobserwował sytuacje godne uwagi).

Tak więc obserwatorów, którzy zamierzają wysyłać nagrania, trzeba zgłosić zanim oni zdecydują, czy zamierzają te nagrania wysyłać – a nawet zanim zdecydują, czy w ogóle będą coś nagrywać.

Mamy tu do czynienia z niepotrzebnym nadmiarem pracy (komitet wyborczy lub organizacja społeczna musi przygotować długą listę obserwatorów, z których tylko niektórzy potem prześlą nagrania). Mamy też do czynienia z niepotrzebnym przetwarzaniem danych osobowych przez rząd: owszem, dane osobowe obserwatorów, którzy wysyłają nagrania, można ewentualnie uznać za potrzebne rządowi, ale nie są potrzebne dane wszystkich obserwatorów, którzy potencjalnie mogliby takie nagrania wysyłać.

Mamy tu naruszenie art. 51 ust. 2 Konstytucji, który stanowi:

*Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.*

## **11.7 Jak naprawić zasady dotyczące nagrań?**

Przede wszystkim: jakiejkolwiek restrykcje dotyczące nagranych materiałów mogą zostać wprowadzone tylko w takim zakresie, w jakim brak restrykcji może szkodzić. Restrykcje nie mogą naruszać prawa do składania wniosków do prokuratury i do sądu. Proponuję naprawić

system wynikający z nowelizacji, jak następuje (to jest tylko wstępny szkic częściowej naprawy):

**Uwaga:** do propozycji naprawy, które znajdują się poniżej, należy dodać propozycje zmian art. 1 pkt 42 b nowelizacji (rozdz. 10 powyżej) i art. 42 § 6 kodeksu (rozdz. 11.5 powyżej).

Proponowane zmiany są pogrubione (tekst dodany) lub skreślone (tekst usunięty).

w art. 42:

[...] po § 6 dodaje się § 6a–6d w brzmieniu:

*§ 6a. Materiały zawierające zarejestrowany przebieg czynności, o których mowa w § 5, mogą być przekazywane przez męża zaufania do ministra właściwego do spraw informatyzacji przy użyciu:*

[...] [tu jest opis metod wysyłania nagrań drogą elektroniczną]

**3) Fizycznego nośnika danych, któremu towarzyszy pisemna deklaracja męża zaufania, opatrzona własnoręcznym podpisem.**

[...]

*§ 6c. ~~Jeżeli Mąż zaufania przetwarza~~ materiał zawierający zarejestrowany przebieg czynności, o których mowa w § 5, **został zarejestrowany podczas gdu lokal wyborczy był otwarty dla wyborców i zawiera wizerunki wyborców, ich dane osobowe lub informacje naruszające zasadę tajności głosowania,** to mąż zaufania przetwarza go wyłącznie w celu,*

- 1) o którym mowa w § 6 lub 6a,*
- 2) anonimizacji, to jest wyprodukowania na jego podstawie materiału niezawierającego wizerunków wyborców, ich danych osobowych ani informacji naruszających zasadę tajności głosowania,**
- 3) składania przez męża zaufania lub inne osoby przewidzianych przez prawo zawiadomień, pozwów, skarg i wniosków do prokuratury, sądów i trybunałów.**

*§ 6ca. Mąż zaufania usuwa materiał, o którym mowa w § 6 niezwłocznie, ~~po przekazaniu zgodnie z § 6a,~~ z urzędnika rejestrującego oraz wszelkich, zarówno fizycznych, jak i wirtualnych, nośników pamięci, na których został zapisany, a których mąż zaufania pozostaje posiadaczem, **gdy materiał przestał być niezbędny do osiągnięcia celów przetwarzania, o których mowa w § 6c.***

[...]

w art. 103a po § 2 dodaje się § 2a i 2b w brzmieniu:

„§ 2a. Pełnomocnik wyborczy przekazuje do ministra właściwego do spraw informatyzacji informację o osobach, które **pełniły lub** będą pełniły funkcję męża

*zaufania, podając ich imię, nazwisko oraz numer ewidencyjny PESEL, o ile zrealizowali oni lub mają oni realizować czynności, o których mowa w art. 42 § 6 [...] w okresie, który biegnie od dnia przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego przez właściwy organ do dnia wyborów, do upłynięcia terminu piętnastu dni od dnia wyborów.*

## **12 Zakaz dzielenia komisji wyborczej na zespoły podczas liczenia głosów**

Kodeks wyborczy w swoim obecnym brzmieniu zabrania dzielić obwodową komisję wyborczą na zespoły podczas liczenia głosów. Zakaz ten jest zawarty w art. 69 § 3a kodeksu i jest sformułowany, jak następuje:

*Czynności obwodowej komisji wyborczej ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie związane z ustalaniem wyników głosowania w obwodzie wykonują wspólnie wszyscy obecni członkowie komisji.*

Przepis ten jest nierzadko naruszany. Przyczyny są różne, często jednak przyczyną jest faktyczna niemożliwość wspólnego przeliczenia głosów przez całą komisję w dużych obwodach głosowania, na przykład takich, w których głosowało 3000 wyborców (są takie).

3000 wyborców w wyborach do Sejmu i Senatu, to 3000 głosów w wyborach do Sejmu, które są skomplikowane (wielu kandydatów, konieczność obejrzenia dużej i skomplikowanej karty do głosowania), i tyle samo głosów do Senatu (tu liczenie głosów jest prostsze). Trudno sobie wyobrazić, żeby obwodowa komisja wyborcza, pracując wspólnie, była w stanie poświęcić mniej niż 15 sekund na każdego wyborcę, co daje łączny czas liczenia głosów 12 i pół godziny (samo liczenie; otwarcie urny, oddzielenie kart ważnych od nieważnych, sporządzenie protokołu – to wszystko nie liczy się w tym czasie). To oznacza, że komisja, która zaczęła pracę o godz. 6:45, może skończyć pracę najwcześniej o godz. 11 następnego dnia. To jest nieludzkie.

W tej sytuacji jedynym realistycznym rozwiązaniem byłoby podzielenie dużych komisji (na przykład tych, w których jest ponad 2000 uprawnionych wyborców) na zespoły. Taki podział mógłby zostać prawidłowo zorganizowany przez ustawodawcę (np. zwiększenie liczebności komisji lub wprowadzenie drugiej, dodatkowej komisji na czas liczenia głosów; zwiększenie dopuszczalnej liczby mężów zaufania i obserwatorów społecznych).

Zamiast tego nowelizacja utrzymuje zakaz dzielenia komisji na zespoły, dodaje przepisy, które w sposób łopatologiczny wyjaśniają ten zakaz (ale nic nie zmieniają) i zleca PKW sporządzenie szczegółowej instrukcji liczenia głosów (nowe § 3b i § 3c dodane do art. 69). Nowelizacja wprowadza obowiązek, aby każdy członek komisji obejrzał każdą kartę do głosowania (art. 71).

Przepis, który wymaga, aby każdy członek komisji obejrzał każdą kartę, dodatkowo przedłuży liczenie głosów, a w efekcie zwiększy zmęczenie i liczbę błędów. Ten przepis jest szkodliwy. Powinien zostać zastąpiony zupełnie innym przepisem, zezwalającym na dzielenie komisji na zespoły podczas liczenia głosów.



## **13 Utworzenie wielu małych obwodów głosowania, trudnych do obsadzenia**

Projekt przewiduje utworzenie obwodu głosowania w każdej wsi, w której mieszka co najmniej 200 osób. Utworzenie obwodu jest uzależnione od istnienia odpowiednich warunków lokalowych, ale innych warunków nie ma. W szczególności: nie jest przewidziane sprawdzenie, czy internet działa, czy znajdzie się informatyk zdolny obsłużyć komisję, czy będzie możliwe znalezienie dostatecznej liczby członków komisji (5 osób). Jeśli jest co najmniej 200 mieszkańców i są warunki lokalowe, to obwód głosowania należy utworzyć.

Projekt przewiduje system dowożenia wyborców do obwodów głosowania na terenach wiejskich. Ten system powinien umożliwić realizację praw wyborczych mieszkańcom małych wsi (nie chodzi tu o indywidualne dowożenie niektórych wyborców w niektórych gminach, które ma charakter dyskryminacyjny i zostało skrytykowane powyżej, rozdz. 9; chodzi o inny system dowożenia – tak: nowelizacja przewiduje równoległe utworzenie dwóch systemów dowożenia wyborców). Tworzenie obwodów głosowania w małych wsiach jest drugim sposobem na rozwiązanie tego samego problemu.

Obsadzanie komisji wyborczych już dziś jest z reguły trudne: trudno jest znaleźć dostateczną liczbę członków komisji. W tej sytuacji utworzenie dodatkowych obwodów głosowania w niewielkich wsiach będzie trudne do przeprowadzenia, a odpowiednie komisje wyborcze – ze względu na trudności, jakie komitety wyborcze będą mieć w ich obsadzeniu i w znalezieniu mężów zaufania – nie będą pracować w sposób dostatecznie transparentny i pluralistyczny.

Obserwatorium Wyborcze stoi na stanowisku, że utworzenie obwodów głosowania w każdej wsi, w której mieszka co najmniej 200 wyborców, jest zbędne i zaszkodzi dobrej organizacji wyborów, ich demokratycznemu charakterowi i zaufaniu, jakie Polacy mają do wyników wyborów.

## **14 Zniesienie wymogu, aby okręgowe komisje wyborcze składały się z sędziów**

Obecnie przewodniczący okręgowej komisji wyborczej niekoniecznie musi być sędzią. Wystarczy, że ma wykształcenie prawnicze. Pozostali członkowie komisji muszą być sędziami. Wszyscy członkowie komisji w praktyce są powoływani przez rząd – a więc w praktyce przez polityków jednego obozu politycznego. Jest to zła sytuacja, nie do pogodzenia z zasadą równych wyborów.

Omawiany tu projekt dodatkowo pogarsza sytuację, gdyż znosi wymóg, aby członkowie okręgowych komisji wyborczych byli sędziami. Trzeba przyznać, że wymóg ten jest niezbyt logiczny: tylko sędzia może zostać członkiem komisji, ale osoba nie będąca sędzią może zostać jej przewodniczącym. Zniesienie tego wymogu uczyni sytuację bardziej spójną, ale za to gorszą niż dotychczas, jeszcze bardziej oddalimy się od zasady równych wyborów.

Okręgowe komisje wyborcze powinny być tworzone według jednego z następujących modeli: sędziowskiego lub pluralistycznego.

Model sędziowski polega na tym, żeby komisja składała się z sędziów. Aby taka komisja była bezstronna, jej skład powinien być wybierany przez sędziów, nie przez rząd. To z kolei wymaga, by osoby powołane na sędziów w sposób nieprawidłowy i upolityczniony (tzw. neo-sędziowie) nie funkcjonowali jako sędziowie (powinni zostać usunięci z urzędu) i by samorząd sędziowski nie pochodził z nominacji rządowej. W szczególności: naturalną rzeczą byłby wybór członków okręgowych komisji wyborczych przez kolegia sądów okręgowych – a żeby

taki wybór był politycznie bezstronny, kolegia muszą być wybierane przez sędziów, a nie – pochodzić z nominacji ministra sprawiedliwości, jak to jest teraz.

Model pluralistyczny polega na tym, że w skład komisji wchodzi osoby zaproponowane przez różne komitety wyborcze. Tego rodzaju model stosowany jest przy powoływaniu komisji obwodowych i terytorialnych, można go rozszerzyć na komisje okręgowe, zachowując przy tym wymóg wykształcenia prawniczego (takiego wymogu nie ma w przypadku komisji obwodowych ani terytorialnych).

## **15 Dyskryminacja w dostępie do głosowania korespondencyjnego (zagranica wykluczona, osoby po sześćdziesiątce uprzywilejowane)**

Konstytucja przyznaje Polakom, którzy znajdują się za granicą (w sposób długotrwały lub chwilowo) takie same prawa wyborcze w wyborach ogólnopolskich, jakie przysługują Polakom znajdującym się w Polsce.

W praktyce głosowanie za granicą jest utrudnione, gdyż jest tam niewiele obwodów głosowania. Wielu Polaków przebywa za granicą kilkaset kilometrów od najbliższego z nich. Najlepszym sposobem, aby zapewnić Polakom znajdującym się za granicą ich konstytucyjne prawo do głosowania, byłoby głosowanie korespondencyjne (można też rozważyć głosowanie internetowe lub głosowanie przez pełnomocnika).

Głosowanie korespondencyjne za granicą zostało umożliwione niemal wszystkim wyborcom, zarówno w kraju, jak za granicą, na masową skalę, w roku 2020, na podstawie ustawy epizodycznej, która dotyczyła tylko jednych wyborów. Obecnie głosowanie korespondencyjne jest otwarte dla osób niepełnosprawnych (co zrozumiałe) oraz osób, które ukończyły 60 lat (to mniej zrozumiałe – 60 lat, to jeszcze nie jest podeszły wiek, w którym nie można zagłosować osobiście, natomiast wyborcy w tym wieku są dużo bardziej prorządowi niż reszta wyborców). Ale tylko w kraju: **głosowanie korespondencyjne w ogóle nie jest przewidziane dla wyborców znajdujących się za granicą.**

Głosowanie przez pełnomocnika też w ogóle nie jest przewidziane za granicą.

Uzasadnienie omawianego tu projektu głosi, że projekt stawia sobie za cel zwiększenie frekwencji. W rzeczywistości chodzi tu jednak tylko o frekwencję na wsi (tam, gdzie jest najwięcej wyborców prorządowych). Realizacja prawa do głosowania (i jednocześnie zwiększenie frekwencji) za granicą, czyli tam, gdzie wyborców prorządowych jest mniej, nie jest przewidziane.

## **16 Art. 1 pkt 36 – uchylenie art. 37d kodeksu: zniesienie druków bezadresowych informujących o wyborach**

Projekt znosi wprowadzone w roku 2015 druki bezadresowe informujące wyborców o nadchodzących wyborach. Uzasadnienie projektu poselskiego tej sprawy nie wyjaśnia (dlaczego projekt ustawy, który rzekomo ma na celu zwiększenie frekwencji, znosi jeden ze sposobów informowania wyborców o wyborach? to jest dziwne).

Obserwatorium Wyborcze stoi na stanowisku, że te druki są pożyteczne i powinny nadal być rozsyłane. Można przemyśleć ich formę, aby były bardziej zrozumiałe dla wyborców. Można dodać więcej informacji (w szczególności: adres właściwego lokalu wyborczego). Ale nie należy ich likwidować.

## 17 Rekomendacje Obserwatorium Wyborczego

1. Zrezygnować z wprowadzania w jakiejkolwiek formie formalności „oświadczenie o przyjęciu funkcji” przez mężów zaufania i obserwatorów społecznych.
2. Pozostawić możliwość wyznaczenia mężów zaufania i obserwatorów społecznych w formie dokumentów papierowych.
3. Wprowadzić, eksperymentalnie i z pewnymi ograniczeniami, możliwość wyznaczenia mężów zaufania i obserwatorów społecznych drogą elektroniczną, jako alternatywę dla drogi papierowej. Na przykład: droga elektroniczna bez ograniczeń w PKW i w okręgowych komisjach wyborczych – bo te z reguły dysponują dobrą obsługą informatyczną; bez ograniczeń w obwodowych komisjach wyborczych za granicą, gdyż tu stosowanie drogi papierowej jest utrudnione i droga elektroniczna jest wartościowa; z ograniczeniem co do terminu (np. w przeddzień wyborów godz. 13) w komisjach obwodowych w kraju, tak żeby sprawa mogła zostać załatwiona na czas bez utrzymywania cały czas w komisji komputera, łącza internetowego i informatyka.
4. Zezwolić na elektroniczne podpisywanie i wysyłanie przez ePUAP jednego dokumentu, zawierającego zaświadczenia dla dowolnie dużej liczby mężów zaufania lub obserwatorów.
5. Zrezygnować z narzucania PKW obowiązku ogłaszania list (dotychczas takich list nie było). Zamiast tego, PKW może wydawać na wniosek rozstrzygnięcia dotyczące przypadków wątpliwych (w szczególności: czy dana organizacja społeczna ma prawo wyznaczać obserwatorów społecznych?). Musi istnieć droga odwoławcza od takich rozstrzygnięć.
6. Zrezygnować z tworzenia nowych obwodów głosowania w niewielkich wsiach. Art. 1 ust. 1
7. Nie rezygnować z wymogu, aby członkowie okręgowej komisji wyborczej byli sędziami. Zamiast tego albo uzdrowić wymiar sprawiedliwości (usunąć z urzędu sędziów powołanych nieprawidłowo, w sposób upolityczniony; przywrócić kolegia sądów okręgowych wybierane przez sędziów) i powierzyć wybór członków komisji samorządowi sędziowskiemu; albo zrezygnować z wymogu, by członkowie komisji okręgowych byli sędziami, ale za to wprowadzić pluralistyczne zasady powoływania tych komisji (poszczególne członkowie powoływani na wniosek różnych komitetów wyborczych).
8. Umożliwić głosowanie korespondencyjne za granicą z tych samych przyczyn, co w kraju, i dodatkowo ze względu na pobyt daleko od najbliższego obwodu głosowania (np. odległość przekraczająca 30 km).
9. Nie rezygnować z rozsyłania druków bezadresowych informujących o wyborach.

Marcin Skubiszewski  
Przewodniczący Zarządu  
Stowarzyszenie Obserwatorium Wyborcze