



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 18.12.17

Adam Bodnar

VII.602.6.2014. JZ

**Pan**  
**Stanisław Karczewski**  
**Marszałek Senatu RP**  
**Senat RP**  
ul. Wiejska 6  
00-902 Warszawa

**Uprzejmie proszę o przyjęcie mojego stanowiska i opinii w sprawie uchwalonej przez Sejm RP dnia 14 grudnia 2017 roku i przesłanej do Senatu RP *ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych* (druk senacki nr 696, druki sejmowe nr 2001, 2113 i 2113-A, dalej jako: ustawa).**

Uważam, że problematyka poruszona w ustawie jest niezwykle istotna dla właściwego funkcjonowania demokratycznego państwa i ochrony praw obywatelskich, dlatego znajduje się w sferze mojego szczególnego zainteresowania. W niniejszej opinii przedstawiam uwagi dotyczące w szczególności zmian dokonywanych w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2017 r., poz. 15 i 1089; dalej jako: Kodeks wyborczy).

Pragnę również uprzejmie zauważyć, że moje wstępne stanowisko w tym zakresie przedstawiłem Marszałkowi Sejmu RP dnia 22 listopada 2017 roku (przed pierwszym czytaniem projektu ustawy zawartego w druku nr 2001), przekazuję je w załączeniu. Uwagi dotyczące projektowanych rozwiązań były również przekazywane na bieżąco (w miarę ograniczonych przez przyjęty tryb pracy Komisji, możliwości) przez mojego przedstawiciela, który brał udział we wszystkich merytorycznych posiedzeniach

Komisji Nadzwyczajnej ds. projektów z zakresu prawa wyborczego Sejmu RP (w dniach 30 listopada – 13 grudnia 2017 roku). W niniejszej opinii uwzględniono przebieg dotychczasowych prac legislacyjnych.

## **I. Zmiany dotyczące administracji wyborczej**

Moje bardzo poważne zastrzeżenia budzą przede wszystkim radykalne zmiany dotyczące administracji wyborczej, jakie wprowadzić ma ustawa. **Uważam je nie tylko za nieuzasadnione, ale co więcej – za groźne dla uczciwego i rzetelnego przeprowadzania wyborów i referendum w Rzeczypospolitej Polskiej oraz ochrony praw wyborczych obywateli.**

Pragnę podkreślić, że Państwowa Komisja Wyborcza (dalej jako: PKW) i system organów wyborczych niższego szczebla opiera się obecnie na udziale w nich sędziów, co gwarantuje pełną apolityczność, bezstronność i niezależność. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, „rozwiązania dotyczące PKW [...] w szczególności jej sędziowski skład, gwarantują obiektywizm i niezawisłość od nacisków politycznych i urzędowych”<sup>1</sup>.

Model administracji wyborczej obowiązujący w Polsce określić można mianem modelu niezależnej administracji wyborczej (ang. *independent model*), a więc administracji niezależnej od innych władz państwowych. To właśnie taki model administrowania wyborami zalecany jest państwom, w których brak jest długotrwałej tradycji niezależności władz administracyjnych od politycznych (a więc w tzw. młodych demokracjach), w dokumentach międzynarodowych, w szczególności w *Kodeksie Dobrych Praktyk w Sprawach Wyborczych*, który został przyjęty przez Komisję Wenecką Rady Europy<sup>2</sup>. Co bardzo ważne – obowiązujący w Polsce model administrowania wyborami jest też **najczęściej spotykanym modelem administracji wyborczej stosowanym w praktyce przez państwa demokratyczne**<sup>3</sup>.

Zbudowanie od podstaw administracji wyborczej, przyjęty jej model oraz zasady funkcjonowania, a w szczególności sędziowski charakter znaczącej części organów

---

<sup>1</sup> Wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2002 r. (sygn. K 26/00).

<sup>2</sup> *Code of Good Practice in Electoral Matters, GUIDELINES AND EXPLANATORY REPORT*, Adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18-19 October 2002).

<sup>3</sup> A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim*, Toruń 2010, s. 38; A. Sokala, *Kontrowersje wokół kształtu polskiej administracji wyborczej*, „Studia Wyborcze” 2014, T. XVIII, s. 18.

wyborczych, zyskały uznanie ekspertów, przedstawicieli doktryny prawnej oraz organizacji społecznych. W licznych wypowiedziach podkreśla się, że stanowią one bardzo mocną gwarancję profesjonalizmu, niezależności, bezstronności i neutralności politycznej administracji wyborczej w Polsce<sup>4</sup>. **Organizowanie wyborów w Polsce było do tej pory pozytywnie oceniane przez organizacje międzynarodowe**, które monitorowały ich przeprowadzanie. W raporcie z obserwacji ostatnich wyborów powszechnych, jakimi były wybory do Sejmu RP i do Senatu RP w 2015 roku, Misja Oceny Wyborów Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (dalej jako: OBWE), wyraźnie podkreśliła, że zostały one przeprowadzone w profesjonalny i przejrzysty sposób, z zachowaniem zasady równouprawnienia („[...] *the elections were administered in a professional, collegial and transparent manner*”<sup>5</sup>).

Należy bardzo wyraźnie podkreślić, że zgodnie z niedawnymi wynikami badań opinii społecznej przeprowadzonymi w sierpniu 2017 roku przez Centrum Badania Opinii Społecznej (dalej jako: CBOS), **przytłaczająca większość Polaków uważa, że obecnie w Polsce funkcjonuje powszechne prawo wyborcze** (92 % wskazań: zdecydowanie tak i raczej tak), **a wybory są wolne i uczciwe** (75 % wskazań)<sup>6</sup>, natomiast przeciwnego zdania jest odpowiednio 4 i 14 % ankietowanych. W najnowszym badaniu przeprowadzonym w grudniu 2017 roku, **działalność Państwowej Komisji Wyborczej źle ocenia niespełna 15 % badanych** (z czego 4 % zdecydowanie źle, a 11 % raczej źle)<sup>7</sup>. Dla porównania, zgodnie z badaniami CBOS, działalność Sejmu RP jako złą ocenia wielokrotnie więcej, bo 54 % badanych, a działalność Senatu RP – 45 %<sup>8</sup>.

Tymczasem została uchwalona ustawa, zgodnie z którą sędziowski, czyli profesjonalny i niezależny charakter Państwowej Komisji Wyborczej, gwarantowany przez jej skład (sędziowie Trybunału Konstytucyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego,

---

<sup>4</sup> A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim*, Toruń 2010, s. 11 i nast.; K. Skotnicki, *Najistotniejsze zmiany w polskim prawie wyborczym w ostatnim ćwierćwieczu* [w] „25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce”, Warszawa 2016, s. 63; S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i do Senatu. Komentarz do Ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. 50; J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 227; A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004, s. 77.

<sup>5</sup> *Republic of Poland, Parliamentary Elections 25 October 2015. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report*, Warszawa 2016, s. 7.

<sup>6</sup> M. Feliksiak, *Zasady demokracji i ich realizacja w Polsce. Komunikat z badań*, CBOS, Warszawa, sierpień 2017.

<sup>7</sup> B. Badora, *Stosunek Oceny działalności Państwowej Komisji Wyborczej i stosunek do projektu nowych zasad jej wylaniania, Komunikat z badań*, CBOS, Warszawa, grudzień 2017.

<sup>8</sup> B. Roguska, *Oceny działalności parlamentu i prezydenta, Komunikat z badań*, CBOS, Warszawa, listopad 2017.

Sądu Najwyższego) oraz sposób wyboru członków, zostaje zlikwidowany (art. 5 pkt 48 ustawy). W składzie PKW zasiadać mają tylko dwaj sędziowie (jeden sędzia Trybunału Konstytucyjnego oraz jeden sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego), natomiast wszyscy pozostali członkowie PKW reprezentować mają kluby parlamentarne i powoływani mają być na kadencję powiązaną z kadencją Sejmu RP. **W oczywisty sposób spowoduje to uzależnienie Komisji od czynników politycznych**, przedstawiciele bowiem klubów powoływani na konkretny czas będą wobec swoich mocodawców w mniejszym lub większym stopniu dyspozycyjni. Co więcej, w Państwowej Komisji Wyborczej kumulować się mogą różnego rodzaju napięcia związane z bieżącymi wydarzeniami politycznymi. Istnieje również poważne zagrożenie, że praktyka funkcjonowania takiej Komisji może być odbiciem strategii politycznych, przesileń, sojuszy politycznych itp. **Stan taki w negatywny sposób wpłynie na realizację i ochronę konstytucyjnych praw wyborczych obywateli.** Jak zauważył w jednym ze swoich postanowień Naczelny Sąd Administracyjny, „Niewątpliwie z punktu widzenia pełnego zagwarantowania podmiotowego prawa wyborczego i prawa do wolnych wyborów ważne jest, aby nadzór nad procesem wyborczym, w tym przestrzeganiem prawa wyborczego, był sprawowany przez organ wyborczy niezależny od organów władzy ustawodawczej i wykonawczej [...]”<sup>9</sup>.

Należy podkreślić również, że Państwowa Komisja Wyborcza sprawuje kontrolę nie tylko nad finansowaniem kampanii wyborczych (co jest regulowane w Kodeksie wyborczym), ale również nad finansowaniem partii politycznych (na podstawie ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych; Dz. U. z 2017 r. poz. 876 i 1089). Trudno pozytywnie ocenić proponowane rozwiązania, zgodnie z którym **ugrupowania polityczne poprzez swoich przedstawicieli w Państwowej Komisji Wyborczej będą w praktyce kontrolować same siebie i podejmować rozstrzygnięcia mające niezwykle istotne konsekwencje dla funkcjonowania (i *de facto* – kształtu) systemu partyjnego m.in. dotyczące subwencji.**

Powyższe argumenty wskazują więc wyraźnie, że zawarte w ustawie zmiany w składzie najwyższego organu wyborczego, jakim jest Państwowa Komisja Wyborcza, prowadzą do kolizji z ogólnie przyjętą w cywilizowanych państwach zasadą *nemo iudex*

---

<sup>9</sup> Postanowienie NSA z dnia 30 grudnia 2011 roku (sygn. akt I OSK 2221/11).

*idoneus in propria causa*<sup>10</sup>. Powoduje to również poważne zagrożenia dla przejrzystości i apolityczności administracji wyborczej, co może prowadzić do naruszenia zasad ustanowionych m.in. w *Kodeksie Dobrych Praktyk w Sprawach Wyborczych*, który został przyjęty przez Komisję Wenecką Rady Europy<sup>11</sup>.

Ze wskazanych powyżej przyczyn **należy zdecydowanie negatywnie ocenić również zamiar odejścia od sędziowskiego modelu w odniesieniu do jednoosobowych, kadencyjnych organów wyborczych, jakimi są komisarze wyborczy.**

Jedno z głównych zadań komisarzy wyborczych stanowi sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego, do czego służy atrybut sędziowskiej niezawisłości oraz apolityczności. W ustawie przewiduje się jednak, że obecnych komisarzy zastąpią nowi, zgodnie z nową właściwością rzeczową. Kandydaci na komisarzy nie muszą już być przy tym niezawisłymi sędziami, formułuje się jedynie w tym zakresie wymóg posiadania wykształcenia wyższego prawniczego (art. 5 pkt 56 i inne ustawy). Nie jest jasne dlaczego w ustawie przewiduje się odejście od zasady swobodnego doboru kandydatów na komisarzy przez PKW, na rzecz włączenia do tej procedury organu władzy wykonawczej. Zgodnie bowiem z brzmieniem ustawy, to minister właściwy do spraw wewnętrznych będzie posiadać wyłączną kompetencję do przedstawiania Państwowej Komisji Wyborczej kandydatów na komisarzy. **Uważam te rozwiązania za godzące w zasadę niezawisłości organów wyborczych i powodujące oczywiste zaprzeczenie przyjętego obecnie modelu ich pełnej niezależności od innych władz (*independent model*).**

Nie zostało również w sposób wyczerpujący uzasadnione, dlaczego liczba komisarzy została ustalona na 100. Rozwiązanie to wprowadzono w końcowej fazie prac legislacyjnych nad projektem ustawy w Sejmie. Jak się wydaje, nie zostało ono oparte przez Wnioskodawców na rzetelnej analizie efektywności struktury komisarzy wyborczych w szerszej perspektywie przeprowadzania różnorodnych wyborów i referendum. Główną motywacją Wnioskodawców mógł być natomiast doraźny cel jak najszybszego ustanowienia nowych komisarzy przed wyborami samorządowymi 2018 roku. Oceniam takie działanie zdecydowanie negatywnie.

---

<sup>10</sup> A. Sokala, *Kontrowersje wokół kształtu polskiej administracji wyborczej*, „Studia Wyborcze” 2014, T. XVIII.

<sup>11</sup> *Code of Good Practice in Electoral Matters, GUIDELINES AND EXPLANATORY REPORT*, Adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18-19 October 2002).

Należy tymczasem zwrócić szczególną uwagę na ważne kompetencje komisarzy, którzy dokonują m.in. **podziału na okręgi wyborcze**. Jest to kwestia niezwykle istotna dla właściwego funkcjonowania systemów wyborczych a wszelkie nieprawidłowości mogą prowadzić do różnorodnych deformacji wyników wyborów.

W ustawie wprowadza się inne poważne zmiany związane z administracją wyborczą. Szczególną rolę odgrywa w niej Krajowe Biuro Wyborcze (dalej jako: KBW) zapewniające obsługę Państwowej Komisji Wyborczej, komisarzy wyborczych oraz innych organów wyborczych. Do ważnych zadań KBW należy przygotowanie i zapewnienie warunków organizacyjnych, technicznych i finansowych dla przeprowadzania wyborów i referendów (m.in. poprzez swoje delegatury). Pracami Biura kieruje Szef Krajowego Biura Wyborczego, który jest powoływany i odwoływany przez Państwową Komisję Wyborczą. Słusznie wskazuje się, że „konstrukcja ta niewątpliwie **uniezależnia aparat pomocniczy od wpływów politycznych i dlatego zasługuje na szczególną ochronę**”<sup>12</sup>. Niestety, ustawa przewiduje zmianę również w tym zakresie, uprawniając do przedstawiania kandydatów na Szefa KBW ministra właściwego do spraw wewnętrznych, a więc organ władzy wykonawczej (po zasięgnięciu opinii Szefa Kancelarii Sejmu, Szefa Kancelarii Senatu oraz Szefa Kancelarii Prezydenta). Uważam, że **takie rozwiązanie stoi w oczywisty sposób w kolizji z funkcjonującym obecnie modelem niezależności aparatu wyborczego od innych władz**.

Istotne są proponowane zmiany dotyczące organizowania wyborów na najniższych szczeblach. Ogromne znaczenie w kontekście zapewnienia warunków organizacyjno-technicznych mają obecnie urzędnicy wyborczy – pełnomocnicy do spraw wyborów, którzy są powoływani w związku z zadaniami, jakie realizują wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast), starostowie i marszałkowie województw (m.in. dotyczą one przygotowania lokali wyborczych, w tym dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych). Są to najczęściej urzędnicy (np. urzędów gmin, miast), którzy koordynują realizację działań związanych z wyborami (mając do współpracy grupę innych urzędników). Wskazuje się słusznie, że powinny to być osoby mogące podejmować decyzje, „a więc na tyle wysoko usytuowane w hierarchii danego urzędu, aby miały rzeczywisty, a nie jedynie teoretyczny

---

<sup>12</sup> K. Skotnicki, *Najistotniejsze zmiany w polskim prawie wyborczym w ostatnim ćwierćwieczu [w] „25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce”*, Warszawa 2016, s. 64.

wpływ na realizację zadań wyborczych”<sup>13</sup>. Kilkutysięczna grupa osób w Polsce realizuje więc obecnie zadania wyborcze, posiada w tym zakresie często wieloletnie doświadczenie i kompetencje organizacyjne<sup>14</sup>.

Tymczasem w ustawie przewiduje się (art. 5 pkt 71) powołanie zupełnie **nowej struktury, jaką ma być Korpus Urzędników Wyborczych**. Członkowie Korpusu będą musieli odpowiadać różnego rodzaju kryteriom i powstaje obawa, że wykluczą one większość obecnych, doświadczonych urzędników wyborczych. Problematyczna może być wówczas skuteczna realizacja powierzonych członkom Korpusu zadań, szczególnie w kontekście koordynacji pracy różnych urzędów. Może to zdecydowanie negatywnie odbić się m.in. na takich działaniach jak: przygotowanie lokali wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych, działaniach informacyjnych, itd. Z ogromnym niepokojem należy odebrać również wprowadzany przepis ustawy, zgodnie z którym „Urzędnicy wyborczy nie mogą prowadzić agitacji wyborczej [...] **z wyjątkiem agitacji na rzecz własnej kandydatury**” (art. 5 pkt. 44 ustawy), co stoi w oczywistej sprzeczności z zasadą pełnej bezstronności aparatu wyborczego.

## **II. Wątpliwości dotyczące terminu wprowadzanych zmian**

Należy podkreślić, że ustawa mimo, że wprowadza tak radykalne zmiany, nie przewiduje dłuższego *vacatio legis*, umożliwiającego podjęcie odpowiednich przygotowań. Jak się wydaje, w zamierzeniu Wnioskodawców, zdecydowana większość nowych konstrukcji miałaby wejść w życie przed wyborami samorządowymi planowanymi na listopad 2018 roku. W przeciągu kilku miesięcy musi zatem zostać przeprowadzony wybór m.in. nowego Szefa Krajowego Biura Wyborczego, 100 komisarzy wyborczych, a także kilku tysięcy osób wchodzących w skład Korpusu Urzędników Wyborczych. Struktury te muszą rozpocząć działania w obliczu zbliżających się wyborów samorządowych, które charakteryzują się wyjątkowo dużym stopniem skomplikowania (prawdopodobnie również w listopadzie 2018 roku referendum ogólnokrajowego, które zapowiadane jest jako

---

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 65.

<sup>14</sup> Szerzej: A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim*, Toruń 2010, s. 243 i nast.

dwudniowe<sup>15</sup>). Budzić to może poważne obawy o ich **rzetelne przygotowanie i przeprowadzenie**.

Pragnę w tym miejscu przywołać rekomendacje *Kodeksu dobrych praktyk w sprawach wyborczych* Komisji Weneckiej, w którym w jasny sposób sformułowano zasadę, zgodnie z którą najważniejsze elementy prawa wyborczego, w szczególności właściwy system wyborczy, członkostwo w komisji wyborczej oraz ustalanie granic okręgów wyborczych **nie powinno być zmieniane co najmniej na rok przed wyborami**<sup>16</sup>. Jak słusznie zauważa się również w literaturze, „[...] wprowadzenie zmian w prawie wyborczym powoduje pewien stan niepewności co do obowiązującego w danym momencie prawa, chociażby w związku z możliwością <zaskarżenia> nowych regulacji do Trybunału Konstytucyjnego. Może to więc zakłócić bieg przygotowań do wyborów, podjętych przez potencjalnych uczestników oraz przez organy wyborcze, zwłaszcza w sytuacji, gdy zmiany są przeprowadzane w bliskiej czasowo odległości od terminu zarządzania wyborów”<sup>17</sup>.

### **III. Zmiany dotyczące obwodowych komisji wyborczych**

Zwrócić należy również uwagę na przewidywane zmiany w strukturze i zasadach wyłaniania terytorialnych oraz obwodowych komisji wyborczych (dalej jako: OKW). Mają one w odniesieniu do OKW obejmować obok poważnych zmian w strukturze komisji (dwa rodzaje komisji) m.in. kwestie zgłaszania i powoływania członków obwodowych komisji wyborczych (art. 5 pkt. 64 ustawy). W tym zakresie, zgodnie z ustawą, zakłada się znaczące uprzywilejowanie kandydatów - wyborców zgłaszanych przez komitety wyborcze partii politycznych lub koalicji partii politycznych (uzyskujących mandaty w poprzednich wyborach do sejmików lub do Sejmu RP). Prowadzi to do wyraźnego osłabienia znaczenia kandydatów innych komitetów wyborczych. Na przewidywaną liczbę dziewięciu członków komisji wyborczych, sześciu z nich mają stanowić przedstawiciele wspomnianych komitetów partyjnych. Może to prowadzić do zjawiska **dyskryminacji części wyborców, m.in. przedstawicieli niepartyjnych komitetów wyborczych** (podobne zastrzeżenie

---

<sup>15</sup> Polska Agencja Prasowa. *Mucha: referendum ws. konstytucji mogłoby być dwudniowe*, źródło: <http://www.pap.pl/aktualnosci/news,1167565,mucha-referendum-ws-konstytucji-mogloby-byc-dwudniowe-.html>

<sup>16</sup> *Code of Good Practice in Electoral Matters, GUIDELINES AND EXPLANATORY REPORT*, Adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18-19 October 2002).

<sup>17</sup> K.W. Czaplicki, *O potrzebie stabilności prawa wyborczego. Wybrane problemy*, Toruń 2009, s. 24.



można sformułować względem trybu wskazywania kandydatów do terytorialnych komisji wyborczych).

Należy również zauważyć planowane ustawowo usunięcie ze składu obwodowych komisji wyborczych osoby wskazywanej obecnie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Rozwiązanie takie może prowadzić do osłabienia sprawności i efektywności funkcjonowania komisji wyborczych. Osoba ta bowiem poprzez swoje praktyczne i merytoryczne przygotowanie znacząco przyczyniała się bowiem do usprawnienia prac.

Ogromne wątpliwości budzić może rozwiązanie ustawy, zgodnie z którym **członkowie obwodowych komisji wyborczych będą mogli prowadzić agitację wyborczą** (art. 5 pkt 44) na rzecz poszczególnych kandydatów i komitetów wyborczych, o ile będzie ona prowadzona poza lokalem wyborczym i poza pracami komisji wyborczej. W moim przekonaniu taka regulacja **prowadzi do poważnego zagrożenia dla zasady pełnej bezstronności organów wyborczych.**

W tym samym kontekście należy wymienić wynikające z ustawy ograniczenie dla członków OKW gwarancji ochrony, jaka przysługuje funkcjonariuszom publicznym we wszystkich sytuacjach mających miejsce poza lokalem wyborczym oraz poza czynnościami podejmowanymi przez obwodową komisję wyborczą.

#### **IV. Głosowanie korespondencyjne**

**Zdecydowanie negatywnie oceniam wynikające z ustawy zlikwidowanie instytucji głosowania korespondencyjnego** (art. 5 pkt 25 i kolejne). Pragnę przypomnieć, że instytucja ta została wprowadzona w 2011 roku z myślą o ułatwieniu, a w niektórych wypadkach wręcz umożliwieniu udziału w wyborach grup wyborców, którzy napotykają poważne trudności organizacyjno-techniczne w dotarciu do lokali wyborczych<sup>18</sup>. Dlatego w pierwszej kolejności została skierowana tylko do wybranych grup wyborców. Po pierwsze, w odniesieniu do wyborców z niepełnosprawnościami, w odpowiedzi na liczne postulaty tej grupy obywateli. Podkreślano w nich, że procedura taka jest wygodna, adekwatna, cieszy się ich uznaniem i dużym zaufaniem, nie wszyscy natomiast wyborcy

---

<sup>18</sup> Szerzej: J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym – gwarancja zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej?*, Warszawa 2013.

niepełnosprawni wyrażają zaufanie i w związku z tym mają zamiar skorzystania z wprowadzonej w 2010 roku procedury głosowania przez pełnomocnika<sup>19</sup>. Co ważne, procedura głosowania korespondencyjnego zapewnia m.in. uzyskanie nakładek na karty do głosowania w alfabecie Braille'a, ułatwiające oddawanie głosu wyborcom z dysfunkcją wzroku.

Drugą grupę stanowili wyborcy przebywający poza granicami kraju. Należy podkreślić, że głosowanie korespondencyjne stanowi obecnie dla tych obywateli jedyną tzw. „alternatywną” procedurę głosowania (brak jest możliwości oddania głosu przez pełnomocnika). Po usunięciu możliwości oddania głosu korespondencyjnie pozostanie tym wyborcom jedynie procedura głosowania osobistego w lokalu wyborczym. Pragnę przy tym przypomnieć, że jedne z pierwszych zapowiedzi wprowadzenia głosowania korespondencyjnego oraz wstępny projekt tego rozwiązania dla Polaków za granicą zostały sformułowane przez rząd Prawa i Sprawiedliwości w latach 2006 i 2007<sup>20</sup>, jako wyraz zabezpieczenia praw wyborczych Polonii.

W ubiegłych latach Rzecznik Praw Obywatelskich prowadził analizy tzw. „alternatywnych procedur głosowania”. Wnioski z tych badań zostały zawarte w raporcie pt. *„Gwarancje korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby starsze i z niepełnosprawnościami”*, wydanym w ramach serii *„Zasada równego traktowania – prawo i praktyka”*<sup>21</sup>. W konkluzjach tego raportu stwierdzono, że: „[...] Kodeks wyborczy wprowadził dwie „alternatywne” procedury głosowania – głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika. Kierowane są one przede wszystkim do wyborców, którzy mają trudności z dotarciem do lokali wyborczych, bądź wręcz głosowanie w lokalu wyborczym jest dla nich niemożliwe. Występowanie dwóch procedur umożliwia **skorzystanie z tej, która wydaje się najbardziej dogodna, względem której mają zaufanie, w ich przekonaniu gwarantuje bezpieczne i skuteczne oddanie głosu.** Jak pokazały wyniki badań – zarówno ilościowych, jak i jakościowych przeprowadzanych m.in. przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, oceny obu procedur są zróżnicowane – dla części badanych znacznie większe zaufanie budziła procedura głosowania przez pełnomocnika, dla części

---

<sup>19</sup> Takie wnioski potwierdzają wyniki badań przeprowadzanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich w 2011 roku.

<sup>20</sup> Szerzej w: J. Zbieranek (red.), *Prawo wyborcze. Interpretacja. Analizy. Rekomendacje*, Warszawa 2009.

<sup>21</sup> *Gwarancje korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby starsze i z niepełnosprawnościami, Zasada równego traktowania. Analiza i zalecenia* – „Prawo i Praktyka” nr 4, red. J. Zbieranek, Biuro RPO, Warszawa 2012; raport dostępny pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/pliki/13499530090.pdf>

natomiast głosowanie korespondencyjne. **Wydaje się więc, że skoro obie procedury dobrze sprawdziły się w praktyce i nie powodują komplikacji organizacyjnych i technicznych w procesie przeprowadzania wyborów w RP – wskazane jest ich zachowanie [...]**”.

Pragnę przypomnieć również uprzejmie, że zgodność z ustawą zasadniczą wprowadzonej w 2011 roku do Kodeksu wyborczego instytucji głosowania korespondencyjnego ocenił (podobnie jak procedurę głosowania przez pełnomocnika) Trybunał Konstytucyjny, podkreślając w uzasadnieniu wyroku<sup>22</sup>: „Trybunał orzekł o zgodności z konstytucją instytucji głosowania korespondencyjnego. Jest to [...] alternatywna forma głosowania realizująca zasadę powszechności wyborów. Umożliwia ona oddanie głosu wyborcom przebywającym za granicą, którym trudno dotrzeć do odległych od ich miejsca zamieszkania lub pobytu obwodowych komisji wyborczych. Głosowanie za pośrednictwem poczty dopuszczalne jest w takich państwach Unii jak Austria, Belgia, Dania, Estonia, Finlandia, Hiszpania, Irlandia, Litwa, Niemcy czy Wielka Brytania. Postulat wprowadzenia w Polsce tej formy głosowania od lat zgłaszali uczeni prawnicy i politolodzy, Rzecznik Praw Obywatelskich, Państwowa Komisja Wyborcza oraz organizacje pozarządowe”.

Pozytywne doświadczenia ze stosowaniem procedury głosowania korespondencyjnego w 2011 roku oraz w kolejnych wyborach spowodowały rozszerzenie grupy uprawnionych do skorzystania z tej procedury obywateli. W wyborach, które odbyły się w 2015 roku, z procedury tej skorzystała grupa kilkudziesięciu tysięcy wyborców (w wyborach Prezydenta RP zamiar głosowania korespondencyjnego zgłosiło blisko 43 tysiące wyborców w I turze oraz blisko 57 tysięcy w II turze, w wyborach do Sejmu i Senatu RP ponad 45 tysięcy wyborców – skutecznie zagłosowało mniej wyborców). Należy zauważyć, że z procedury tej korzystali w dużej grupie wyborcy przebywający poza granicami kraju, co potwierdza jej adekwatność, szczególnie w odniesieniu do grupy wyborców napotykających poważne problemy w dotarciu do lokali wyborczych.

Procedura głosowania korespondencyjnego została pozytywnie oceniana przez organizacje międzynarodowe, które monitorują przeprowadzanie wyborów – m.in. przez Misję Oceny Wyborów Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, która w

---

<sup>22</sup> Wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 r. (sygn. akt K 9/11).

raporcie z obserwacji ostatnich wyborów powszechnych, jakimi były wybory do Sejmu RP i do Senatu RP w 2015 roku, zarekomendowała, aby procedura ta jako spełniająca standardy OBWE była wiodącą alternatywną procedurą głosowania w Polsce<sup>23</sup>.

Pragnę przywołać również pozytywne sygnały od osób z niepełnosprawnościami, które w swoich wnioskach kierowanych do Rzecznika wskazywały na oczekiwania nie tylko utrzymania ułatwień w głosowaniu w obecnym kształcie, ale rozszerzenia ich stosowania również w wyborach do jednostek pomocniczych gmin (rady osiedla, wybory sołtysa). Z takim też wnioskiem zwróciłem się do Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP<sup>24</sup>.

Z niepokojem przyjmowałem natomiast argumenty Wnioskodawców o rzekomych fałszerstwach związanych z funkcjonowaniem tej procedury. Pragnę podkreślić, że zarówno do Rzecznika Praw Obywatelskich, jak i do Państwowej Komisji Wyborczej, nie docierały na przestrzeni kilku lat funkcjonowania instytucji głosowania korespondencyjnego żadne sygnały mogące wskazywać na takie sytuacje. Ustawodawca, opracowując tę procedurę, po wnikliwych analizach, wprowadził do niej szereg ważnych zabezpieczeń. Wśród nich wymienić należy: oświadczenie o osobistym i tajnym wypełnieniu karty do głosowania, którą podpisać musi każdy wyborca głosujący korespondencyjnie (brak takiego oświadczenia lub podpisu na nim powoduje, że przesłany pakiet nie jest brany pod uwagę w obliczeniach wyników wyborów). Wprowadzono również bardzo ścisłe procedury przekazywania pakietów wyborczych wyborcy (i ich odbioru). Przygotowano wreszcie pakiet przepisów karnych zawartych w Kodeksie wyborczym zabezpieczających przed występowaniem nieprawidłowości. Rozwiązania te, oceniane nawet niekiedy jako nadmiernie restrykcyjne, właśnie w kontekście bezpieczeństwa i uczciwości procesu wyborczego, jednoznacznie pozytywnie ocenił Trybunał Konstytucyjny. Warto podkreślić również, że m.in. zabezpieczenia procedury głosowania korespondencyjnego stosowane w Polsce Misja Oceny Wyborów Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie uznała za w pełni odpowiadające standardom OBWE.

---

<sup>23</sup> *Republic of Poland, Parliamentary Elections 25 October 2015. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report*, Warszawa 2016, s. 7-8.

<sup>24</sup> Wystąpienie generalne RPO do Przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej z dnia 23 stycznia 2017 roku (sygn. VII.602.14.2016.JZ).

Pragnę podkreślić również, że instytucja głosowania korespondencyjnego musi być rozpatrywana w **kontekście wypełniania zobowiązań wynikających z Konwencji Narodów Zjednoczonych o Prawach Osób Niepełnosprawnych**, która przyjęta została przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 13 grudnia 2006 roku, a ratyfikowana została przez Polskę dnia 6 września 2012 r. (Dz. U. poz. 1169). W szczególności dotyczy to wynikających z art. 29 Konwencji gwarancji, że osoby niepełnosprawne będą mogły efektywnie i w pełni uczestniczyć w życiu politycznym i publicznym, w tym w głosowaniu.

W toku prac legislacyjnych w Sejmie Wnioskodawcy nie byli w stanie sformułować konkretnego, udokumentowanego przykładu nieprawidłowości związanych bezpośrednio z funkcjonowaniem głosowania korespondencyjnego w Polsce, z którego w ostatnich latach skorzystało przecież łącznie dziesiątki tysięcy wyborców. W kilku wypowiedziach odnosili się jedynie do ogólnych przykładów nieprawidłowości występujących w innych państwach na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat, nie zauważając, że ich przyczyny były bardzo zróżnicowane (organizacyjne, techniczne), a modele głosowania korespondencyjnego (w tym zabezpieczenia) były znacząco odmienne od polskich, co mogło czynić takie porównania nieadekwatnymi. W wymienianych państwach stosuje się zresztą nadal procedurę głosowania korespondencyjnego.

Uważam, że usunięcie ważnego, precyzyjnie przygotowanego i dobrze funkcjonującego, pozytywnie ocenianego przez wyborców mechanizmu stanowiącego gwarancję zasady powszechności wyborów tylko na podstawie ogólnych, niepopartych konkretnymi podejrzeniami Wnioskodawców jest działaniem bez precedensu i zdecydowanie negatywnie zapisze się w historii polskiego prawa wyborczego.

Podsumowując tą część rozważań pragnę podkreślić, że planowana likwidacja procedury głosowania korespondencyjnego **negatywnie wpłynie na gwarantowanie fundamentalnej zasady powszechności wyborów** powodując stan, w którym część wyborców napotykających nie ze swojej winy trudności organizacyjne i techniczne w udziale w głosowaniu w lokalach wyborczych, utraci możliwość skutecznego udziału w wyborach. Spowoduje to pogłębienie dyskryminacji oraz będzie wyrazem braku zainteresowania Państwa potrzebami jego obywateli, a także działaniem wbrew

międzynarodowym zobowiązaniom Rzeczypospolitej Polskiej, jakie wynikają m.in. z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Dlatego ponawiam apel o **pozostawienie alternatywnych procedur głosowania w obecnym kształcie**, gwarantującym osobom najbardziej zagrożonym wykluczeniem możliwość skorzystania **zarówno z instytucji głosowania korespondencyjnego, jak i z instytucji pełnomocnika**. Postulat taki sformułowałem w opinii przekazanej Marszałkowi Sejmu RP dnia 22 listopada 2017 roku, apelu do członków Komisji Nadzwyczajnej Sejmu RP z dnia 14 grudnia 2017 roku. Był również wielokrotnie ponawiany przez mojego przedstawiciela na posiedzeniach komisji.

## **V. Informacje dla wyborców**

Pragnę zwrócić uwagę na wynikającą z ustawy **zmianę terminu przekazywania wyborcom informacji w formie druku bezadresowego** umieszczanego w oddawczych skrzynkach pocztowych, zawierającej m.in. termin wyborów, godziny głosowania, sposób głosowania, warunki ważności głosu w danych wyborach, a także dane o możliwości głosowania przez pełnomocnika. Dotychczas dokonywano tego obowiązku „najpóźniej w 21 dniu przed dniem wyborów” (art. 37d Kodeksu wyborczego). Termin ten uległ zmianie – informacja ma być przekazywana „między 14 a 7 dniem przed dniem wyborów” (art. 5 pkt. 15 ustawy). Należy zauważyć, że znacząco skrócony zostaje zatem w praktyce czas na skorzystanie z części procedur, o których druk ma informować wyborców. Dla przykładu, w odniesieniu do głosowania przez pełnomocnika, wniosek o sporządzenie aktu pełnomocnictwa zgłosić należy, zgodnie z Kodeksem wyborczym, najpóźniej do 9 dnia przed dniem wyborów (art. 56 § 2 Kodeksu wyborczego). Istnieje więc duże prawdopodobieństwo, że wyborcy mogą otrzymać druk z informacją o możliwości skorzystania z procedury tuż przed lub nawet po upływie tego terminu. Tymczasem badania opinii społecznej przeprowadzane cyklicznie przez CBOS we współpracy z Biurem Rzecznika Praw Obywatelskich wskazują, że wiedza o procedurach głosowania – w tym o procedurze głosowania przez pełnomocnika, jest wciąż niewielka, szczególnie wśród osób

starszych i z niepełnosprawnościami (a te grupy są uprawnionymi do oddania głosu przez pełnomocnika)<sup>25</sup>.

## VI. Wątpliwości dotyczące procedur głosowania

W moim przekonaniu bardzo poważnego rozważenia i namysłu wymaga nadal kwestia (zawarta w art. 5 pkt 24 ustawy) **transmisji z lokalu wyborczego za pośrednictwem publicznej dostępnej sieci elektronicznego przekazywania danych** (lub gdy nie jest to możliwe, rejestracji za pomocą urządzeń utrwalających obraz i dźwięk przebiegu prac obwodowych komisji wyborczych w lokalu wyborczym).

Należy zauważyć, że w *Kodeksie dobrych praktyk w sprawach wyborczych* Komisji Weneckiej zostało podkreślone, że nawet sam fakt udziału w wyborach przez danego wyborcę może być odbierany jako jego działania polityczne, dlatego m.in. spisy wyborców ze wskazaniem, czy dany wyborca brał udział w głosowaniu, czy nie, nie powinny być upubliczniane („[...] *absention may indicate a political choice, lists of persons voting should not be published*”<sup>26</sup>). Należy zauważyć również, że obecnie stosuje się przez obwodową komisję wyborczą nakładki na spisy wyborców. Tymczasem powstaje obawa, czy nowe regulacje umożliwią, m.in. poprzez transmisję czy rejestrację, uzyskanie w zasadzie nieograniczonej liczbie odbiorców wiedzy o tym, który z wyborców głosował.

Co więcej, w wyborach stosowana jest od ubiegłego roku przezroczysta urna wyborcza, w której wrzucana karta do głosowania jest widoczna i może w praktyce, w pewnych okolicznościach, ukazać preferencję wyborcy<sup>27</sup> wobec innych osób (w tym np. członka komisji, który według nowej regulacji – ma przebywać stale „w bezpośredniej bliskości urny wyborczej” zgodnie z art. 5 pkt. 24 ustawy). Kwestia transmisji i rejestracji również stwarza w tym kontekście zagrożenia i obawy o zapewnienie jednej z podstawowych zasad wyborów, jaką jest zasada tajności głosowania.

---

<sup>25</sup> M.in. B Roguska, J Zbieranek, *Wiedza i opinie Polaków o prawie wyborczym i mechanizmach kampanii*, CBOS, Warszawa 2011, B Roguska, J Zbieranek, *Ułatwienia w głosowaniu – wiedza, opinie i oczekiwania*, CBOS, Warszawa 2014.

<sup>26</sup> *Code of Good Practice in Electoral Matters, GUIDELINES AND EXPLANATORY REPORT*, Adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18-19 October 2002), s. 9 i 24.

<sup>27</sup> Zwracałem uwagę na tą problematykę m. in. w wystąpieniu do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 13 października 2017 roku (sygn. VII.602.7.2016.JZ).

Nie sposób również nie przywołać, w odniesieniu do planowanego wprowadzenia transmisji z lokalu wyborczego (lub rejestracji), zgłaszanych już wcześniej (m.in. w toku prac legislacyjnych nad tymi propozycjami w 2014 roku<sup>28</sup>) poważnych głosów krytyki wobec możliwości występowania kolizji tego rozwiązania z kardynalnymi prawami obywatelskimi, jak **prawo do ochrony własnego wizerunku, czy też prawo do prywatności**.

Na wszystkie te powyższe kwestie zwracałem uwagę w mojej opinii przesłanej Marszałkowi Sejmu RP dnia 22 listopada 2017 roku. Wielokrotnie o dokonanie szerszej analizy tych zagadnień apelował również mój przedstawiciel w toku prac Komisji Nadzwyczajnej. Niestety, postulaty te zostały zignorowane.

Pragnę podkreślić również inną, niezmiernie istotną kwestię dotyczącą nowych zasad uznawania głosów za ważne. Ustawa wprowadza zmianę definicji znaku „X” stawianego w kratce obok nazwiska kandydata. Dotychczasowa definicja znaku „X” przewidywała, że są to dwie przecinające się linie w obrębie kratki. Nowa natomiast definicja ma stanowić, że przez znak „X” rozumie się **co najmniej** dwie linie, które przecinają się w obrębie kratki (art. 5 pkt 2 ustawy). Uważam, że ta ważna zmiana wymaga jeszcze analiz odnośnie do jej adekwatności i skuteczności w odniesieniu do formułowanych przez Wnioskodawców jej celów.

Moje bardzo poważne zastrzeżenia budzi kwestia dopisków na kartach do głosowania. Zgodnie z ustawą, odmiennie od obowiązującej obecnie regulacji, poczynienie znaków lub dopisków w kratce nie wpływa na ważność oddanego na niej głosu (art. 5 pkt 20 ustawy). Oznacza to, że wszelkie znaki graficzne (inne niż „X”) naniesione w obrębie kratki, takie jak zamazanie kratki, przekreślenie znaku w kratce, nie stanowią podstawy do uznania głosu za nieważny. W pełni podzielam w tej kwestii obawy formułowane przez ekspertów, naukowców oraz Państwową Komisję Wyborczą, że regulacja taka stwarza duże ryzyko nie tylko występowania rozbieżności interpretacyjnych w zakresie ważności głosu, ale również nieprawidłowości. Słusznie zauważa się bowiem, że „[...] intencją dotychczasowego przepisu, który zabraniał stawiania jakichkolwiek innych znaków w obrębie kratki było zabezpieczenie przed ewentualnym <dostawieniem> przez inne osoby znaku „X” przy nazwisku innego kandydata i zamazywania postawionych znaków „X”.

---

<sup>28</sup> Druk 2873 w Sejmie VII Kadencji.



W chwili obecnej postawienie znaku „X”, a następnie zamazanie kratki i postawienie znaku „X” przy innym kandydacie powodowało będzie, że głos jest ważny, gdyż zamazanie kratki należy traktować jako dopisek [...]”<sup>29</sup>.

Niestety, w toku prac Komisji Nadzwyczajnej, mimo apeli, nie dokonano szerszej analizy powyższego zagadnienia. Tymczasem istnieją w literaturze opracowania dotyczące m.in. problematyki dopisków na kartach w wyborach samorządowych 2014 roku, wskazujące wyraźnie że zjawisko to jest marginalne i dotyczy bardzo niewielkiego odsetka głosów nieważnych<sup>30</sup>. **Wnioskodawcy wprowadzając nową regulację i koncentrując się na tej kwestii, jednocześnie powodują znacznie poważniejsze zagrożenie dla całego procesu uczciwego przeprowadzenia wyborów.**

## **VII. Zmiany dotyczące zasad finansowania kampanii wyborczych**

Ustawa wprowadza również poważne zmiany dotyczące zasad finansowania kampanii wyborczych. Przewiduje m.in. uchylenie obecnego art. 499 Kodeksu wyborczego, który przewiduje sankcje za prowadzenie i finansowanie agitacji wyborczej z naruszeniem wyłączności komitetów wyborczych (art. 5 pkt 138 ustawy). Takie rozwiązanie umożliwi prowadzenie agitacji przez w zasadzie każdy podmiot bez względu na posiadane zasoby finansowe, które może na ten cel przeznaczyć i źródło ich pochodzenia. Czyni to w efekcie obowiązujące limity wydatków iluzorycznymi, a kontrolę finansowania kampanii wyborczej – wysoce problematyczną. **Zdecydowanie negatywnie oceniam więc tą zmianę, uważam bowiem że stoi w oczywisty sposób w sprzeczności z zasadą jawności finansowania polityki.**

Pragnę podkreślić, że ze szczególną uwagą monitorowałem prace legislacyjne dotyczące problematyki ograniczenia kadencyjności wyboru wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, w tym wprowadzenie „zasady dwukadencyjności”. Zmiany w tym zakresie są bowiem przedmiotem skarg i sygnałów, które napływają do Rzecznika Praw Obywatelskich. Początkowo przepisy projektu były bardzo nieprecyzyjne w tej kwestii

---

<sup>29</sup> Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej dotyczące projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk sejmowy nr 2001) z dnia 22 listopada 2017 roku, s. 5.

<sup>30</sup> *Nieważne głosy, ważny problem. Wyniki badania kart do głosowania z wyborów do sejmików województw 2014*, Warszawa 2014, s. 99.

i wbrew zapowiedziom Wnioskodawców przewidywały wprowadzenie ograniczenia z mocą wsteczną, co stało w sprzeczności z zakazem wstecznego działania prawa (wynikającym z art. 2 Konstytucji RP). Dopiero w końcowej fazie procesu legislacyjnego, dzięki propozycji Biura Legislacyjnego Sejmu, opracowano nową wersję przepisów. Niestety, mimo apeli nie przeprowadzono w toku prac legislacyjnych pogłębionej, wszechstronnej analizy zasadności ograniczania prawa wyborczego (zarówno biernego, jak i czynnego) przez wprowadzenie takiej zmiany. Uważam więc, że przyjęte rozwiązania **nie zostało w odpowiedni sposób uzasadnione i budzi nadal poważne wątpliwości.**

Podobne wnioski dotyczą problematyki zmian w systemie wyborczym do rad gmin, gdzie nie przeprowadzono pogłębionych analiz dotyczących proponowanych rozwiązań (w tym m.in. wielkości okręgów wyborczych).

Podsumowując powyższe uwagi pragnę podkreślić, że w mojej opinii zmiany proponowane w ustawie **prowadzą do upolitycznienia Państwowej Komisji Wyborczej, a także powodują realne zagrożenie dla profesjonalizmu, bezstronności i apolityczności organów wyborczych niższego szczebla i administracji wyborczej.** Przyjęcie proponowanych rozwiązań oznacza nie tylko odrzucenie dorobku ponad ćwierćwiecza funkcjonowania modelu organizacji wyborów i referendum w Polsce, ale także działanie **będące w kolizji z międzynarodowymi standardami i zaleceniami przeprowadzania wyborów.** Pragnę przywołać w tej mierze *Kodeks dobrych praktyk w sprawach wyborczych* Komisji Weneckiej Rady Europy, który wyraźnie wskazuje w odniesieniu do organów wyborczych i administracji wyborczej, że „wyłącznie przejrzystość, bezstronność i niezależność od motywowanych politycznie manipulacji może zapewnić właściwe zarządzanie wyborami” („*Only transparency, impartiality and independence from politically motivated manipulation will ensure proper administration of the election process [...]*”)<sup>31</sup>.

Mój sprzeciw budzą również propozycje **ograniczenia gwarancji fundamentalnej zasady powszechności wyborów poprzez m.in. likwidację ułatwień w głosowaniu.** Likwidacja głosowania korespondencyjnego pogorszy w oczywisty sposób sytuację

---

<sup>31</sup> *Code of Good Practice in Electoral Matters, GUIDELINES AND EXPLANATORY REPORT*, Adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18-19 October 2002), s. 16.

wyborców napotykających poważne problemy w dotarciu do lokali wyborczych (wyborcy z niepełnosprawnościami i w zaawansowanym wieku). Pragnę podkreślić również problematykę głosowania polskich wyborców przebywających poza granicami kraju, którzy zostaną pozbawieni jedynej „alternatywnej” procedury głosowania.

Poważne zaniepokojenie z punktu widzenia ochrony praw obywatelskich budzą opisane w niniejszej opinii zagrożenia jakie niesie ustawa dla gwarancji **uczciwości wyborów, zasady tajności głosowania, a także równości komitetów wyborczych.** W poważny sposób ustawa narusza również **zasady jawności finansowania kampanii wyborczych.**

Znacząca część zmian w Kodeksie wyborczym przewidziana w ustawie będzie miała negatywny wpływ na gwarancje praw wyborczych obywateli, narażając na niebezpieczeństwo procedury organizowania wyborów. Tymczasem, zgodnie z badaniami, **wolne i uczciwe wybory są dla Polaków najważniejszym wyznacznikiem uznania państwa za demokratyczne,** a niewiele mniej wskazań uzyskało **powszechne prawo wyborcze**<sup>32</sup>. Zgodnie ze wspomnianymi wcześniej wynikami badania Centrum Badania Opinii Społecznej z sierpnia 2017 roku, ogromna większość (92%-75%) Polaków uważa, że **obecnie obie te wartości są zagwarantowane.**

Zmuszony jestem również podkreślić, że Wnioskodawcy nie przygotowali rzetelnego uzasadnienia dla potrzeby przeprowadzenia proponowanej, radykalnej zmiany w prawie wyborczym. Wyjaśnienia były lakoniczne, w części przytoczone są dość powierzchowne opinie, niepoparte żadnymi dowodami (m.in. dotyczące przebiegu wyborów). Wyraźnie zauważyć można postrzeganie proponowanych zmian dotyczących organów wyborczych oraz instytucji prawa wyborczego mających zastosowanie we wszystkich, różnorodnych wyborach, przez pryzmat wyłącznie doświadczeń wyborów samorządowych.

Pragnę zdecydowanie **negatywnie ocenić również tryb procedowania nad projektem ustawy w Sejmie RP.** Komisja Nadzwyczajna nie powołała w toku swoich prac ekspertów, nie zamówiono również żadnej ekspertyzy, która mogłaby pomóc w ocenie licznych proponowanych rozwiązań. Jest to tym bardziej istotne, że projekt został złożony przez grupę posłów, a więc w trybie w którym nie przewidziano wcześniejszych konsultacji.

---

<sup>32</sup> M. Feliksiak, *Zasady demokracji i ich realizacja w Polsce. Komunikat z badań*, CBOS, Warszawa, sierpień 2017.

Posiedzenia Komisji trwały nawet do kilkunastu godzin dziennie, często do późnych godzin nocnych. Wypowiedzi ich uczestników ograniczono do czasu 60 sekund, co uniemożliwiało przedstawienie w wyczerpujący sposób stanowisk, ale również wyników badań, czy analiz. Nie tylko ograniczało to możliwość dyskusji, ale wręcz mogło doprowadzić do różnego rodzaju nieporozumień.

Dodać muszę również, że w ustawie **nie znalazły się zagadnienia, na które w wskazywałem w licznych moich wystąpieniach** kierowanych przeze mnie do komisji Sejmu RP dotyczących: wyborców niepełnosprawnych<sup>33</sup>, biernego prawa wyborczego<sup>34</sup>, czy zwiększenia przejrzystości wyborów<sup>35</sup>.

Mając powyższe na względzie, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2017 r., poz. 958), uprzejmie proszę Pana Marszałka o przyjęcie powyższych uwag, poinformowanie o nim Państwa Senatorów oraz wykorzystanie w dalszych pracach nad ustawą. Jednocześnie pragnę podkreślić, że opinia może zostać uzupełniona i rozszerzona, bądź też przedstawiona przez przedstawiciela Rzecznika w trakcie dalszych prac legislacyjnych w Senacie RP.

Załącznik 1

---

<sup>33</sup> Wystąpienie do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej ws. wykonania postanowienia TK dotyczącego procedury wygaśnięcia mandatu wójta z powodu niezdolności do sprawowania urzędu z dnia 19 stycznia 2016 roku (VII.602.6.2014. JZ), Wystąpienie do Przewodniczącego Sejmowej Podkomisji ws. dostosowania lokali wyborczych do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami z dnia 2 marca 2016 roku (VII.602.6.2014. JZ).

<sup>34</sup> Wystąpienie do przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP w sprawie biernego prawa wyborczego w wyborach wójta (burmistrza, prezydenta), (sygn.VII.602.61.2014.JZ) z dnia 13 lipca 2016 roku.

<sup>35</sup> Wystąpienie do Przewodniczącego Sejmowej Podkomisji ws. Prekampanii wyborczej z dnia 14 marca 2016 (VII.602.23.2015. JZ).