



Adam Bodnar

VII.602.6.2014.JZ

**Wizytacje lokali wyborczych pod kątem ich dostosowania  
do potrzeb wyborców niepełnosprawnych  
przed wyborami Prezydenta RP**

**RAPORT RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH**

Wyniki badań społecznych przeprowadzanych przez Centrum Badania Opinii Społecznej i Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>1</sup> wskazują, że **zdecydowana większość polskich wyborców (68 %) jako preferowany sposób udziału w wyborach wskazuje głosowanie osobiste w lokalu wyborczym**. Należy podkreślić, że wśród grupy ankietowanych wyborców niepełnosprawnych i starszych wskazania takie są znacznie częstsze i tylko relatywnie niewielka część z tej grupy wyborców wyrażała zamiar skorzystania z dostępnych tzw. alternatywnych procedur głosowania (głosowanie korespondencyjne, głosowanie przez pełnomocnika).

**Dostosowywanie lokali wyborczych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych stanowi więc w tym kontekście szczególnie istotną gwarancję zasady powszechności wyborów**. Dlatego pozytywnie trzeba ocenić zakładane w Kodeksie wyborczym stopniowe zwiększenie odsetka lokali wyborczych, które na terenie gminy powinny być dostosowanymi do potrzeb osób niepełnosprawnych, a także wskazanie konkretnych kryteriów, jakie lokale takie powinny spełniać.

Kwestie dostosowania lokali wyborczych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych uregulowane zostały w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 roku, Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zm., dalej jako „Kodeks”). Zgodnie z art. 186 § 1 Kodeksu, takie lokale wyborcze zapewnia wójt (burmistrz, prezydent miasta). Informację o nich podaje on do wiadomości wyborców

---

<sup>1</sup> B. Roguska, J. Zbieranek, Ułatwienia w głosowaniu. Wiedza, opinie, oczekiwania, CBOS – BRPO, Warszawa, kwiecień 2014.

najpóźniej w 30 dniu przed dniem wyborów (art. 16 § 1 pkt. 3). Kodeks wskazuje również (art. 186 § 2), że warunki techniczne, jakim powinien odpowiadać lokal obwodowej komisji wyborczej, aby został dostosowany do potrzeb wyborców niepełnosprawnych, są regulowane w drodze rozporządzenia. W tym zakresie obowiązuje rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29 lipca 2011 r. w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 158, poz. 938; dalej jako: rozporządzenie).

**Bez wątpienia niezwykle istotna dla zapewnienia faktycznej dostępności lokali wyborczych jest praktyka i skuteczność ich przygotowania.** Dlatego też Rzecznik Praw Obywatelskich w ramach działań związanych z ochroną praw wyborczych obywateli kieruje w tej sprawie liczne zalecenia i apele m.in. do władz samorządowych<sup>2</sup>. Pracownicy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich prowadzą również przed wyborami kontrole wybranych lokali wyborczych mających status dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych.

W toku kontroli podejmowanych przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, ocenie podlegają przede wszystkim warunki techniczne lokali określone we wspomnianym rozporządzeniu Ministra Infrastruktury, a więc:

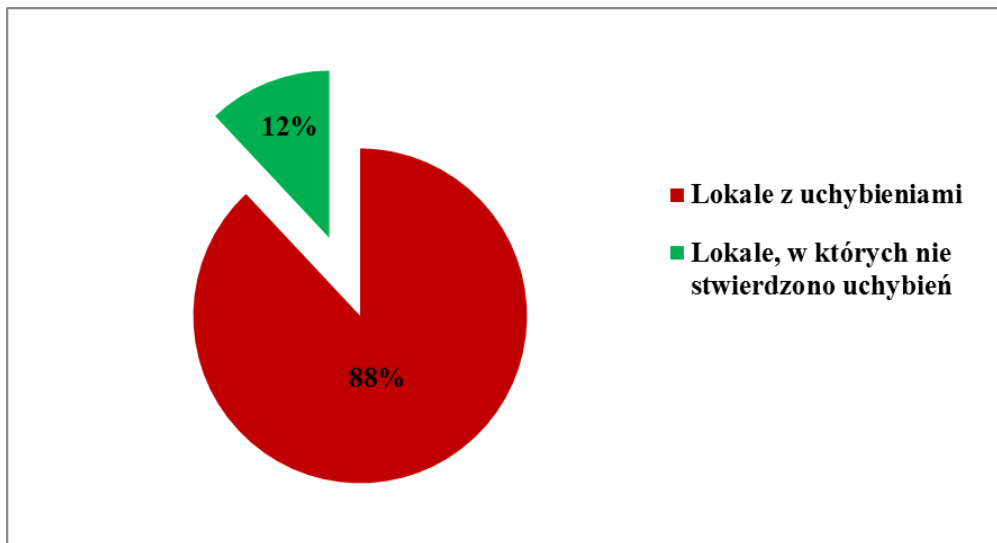
- lokalizacja lokalu wyborczego (parter, piętro),
- urządzenia umożliwiające dotarcie do budynku (podjazd, winda),
- szerokość drzwi wejściowych,
- wysokość progów drzwi wejściowych,
- oznaczenie krawędzi stopni schodów,
- oznaczenie przegród szklanych,
- właściwości przeciwpoślizgowe posadzki,
- wymiary lokalu wyborczego,
- dostosowane miejsce zapewniające tajność głosowania,
- dodatkowe oświetlenie w miejscu zapewniającym tajność głosowania,
- wysokość urny wyborczej,
- szerokość przejścia pomiędzy miejscem wydania kart do głosowania, miejscem zapewniającym tajność głosowania a urną wyborczą,
- umieszczenie obwieszczeń PKW na właściwej wysokości.

---

<sup>2</sup> M.in. Zalecenia dla wójtów, burmistrzów i prezydentów miast przed wyborami samorządowymi w sprawie likwidowania barier w udziale wyborców w głosowaniu (pismo sygn. VII.602.1.2014.JZ), Zalecenia dla wójtów, burmistrzów i prezydentów miast przed wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie likwidowania barier w udziale wyborców w głosowaniu (pismo sygn. VII.602.6.2014.JZ).

## Ustalenia

W wyniku kontroli przeprowadzonej przed wyborami Prezydenta RP zarządzonymi na dzień 10 maja 2015 roku<sup>3</sup>, pracownicy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>4</sup> skontrolowali **144** lokale wyborcze mające status dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych, które znajdowały się w **13** miejscowościach. W większości z kontrolowanych lokali (**127**) stwierdzono uchybienia w odniesieniu do kryteriów wymaganych przez rozporządzenie Ministra Infrastruktury. Nie stwierdzono ich jedynie w **17** lokalach.



Do najczęściej powtarzających się uchybień należały:

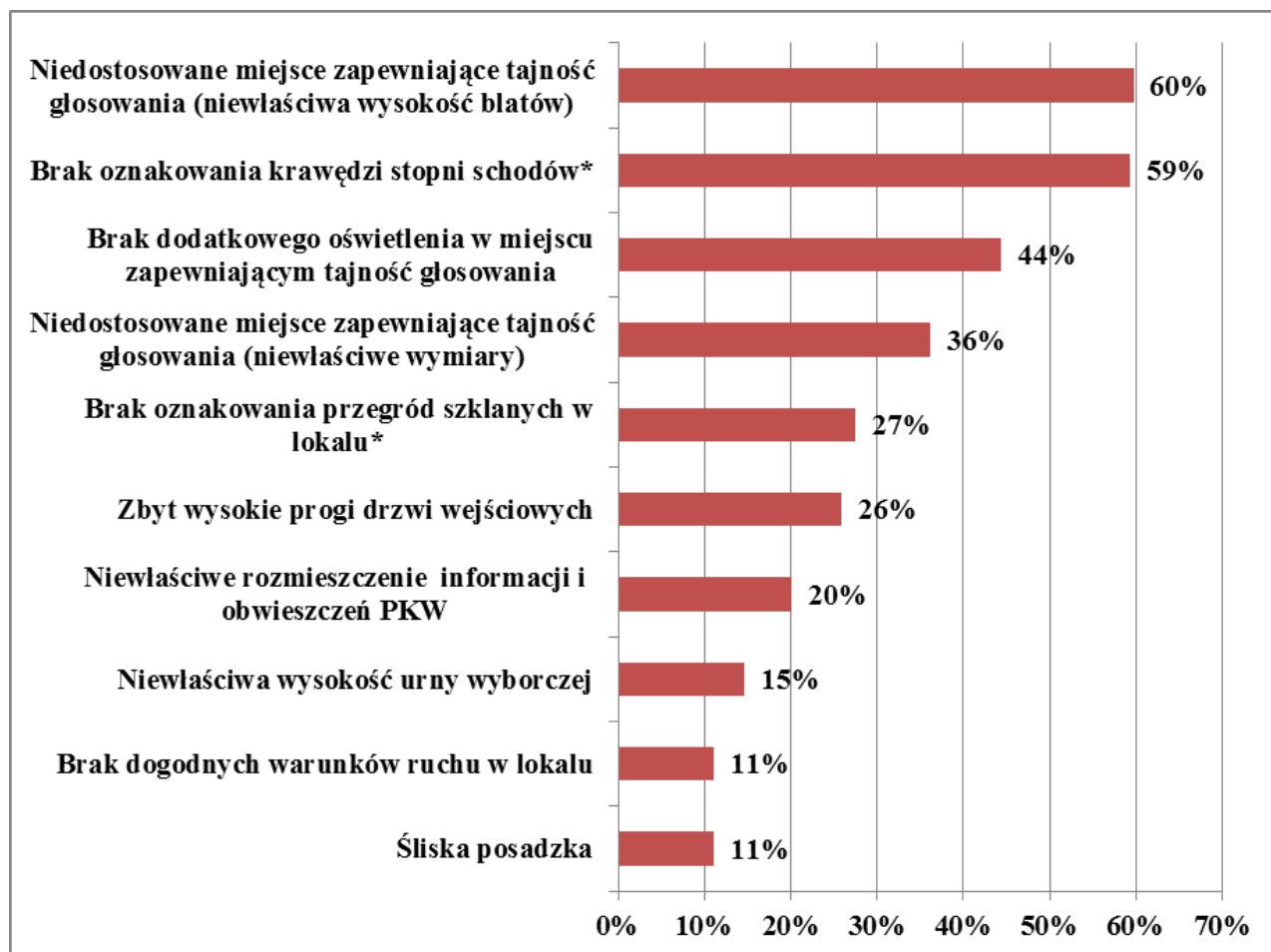
- niedostosowane miejsce zapewniające tajność głosowania (niewłaściwa wysokość blatów),
- brak oznakowania krawędzi stopni schodów,
- brak dodatkowego oświetlenia w miejscu zapewniającym tajność głosowania,
- niedostosowane miejsce zapewniające tajność głosowania (niewłaściwe wymiary),
- brak oznakowania przegród szklanych w lokalu,
- zbyt wysokie progi drzwi wejściowych,
- niewłaściwe rozmieszczenie informacji i obwieszczeń PKW,
- niewłaściwą wysokość urny wyborczej.

<sup>3</sup> Działania takie prowadzono zarówno przed wyborami do Parlamentu Europejskiego i samorządowymi w 2014 roku. Szerzej: J. Zbieranek, Problematyka lokali wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych w wyborach samorządowych 2014 roku w świetle działań Rzecznika Praw Obywatelskich, „Polityka i społeczeństwo”, 2015, nr 3.

<sup>4</sup> Kontrole lokali wyborczych przeprowadzone zostały przez pracowników Zespołu Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego, Zespołu ds. Równego Traktowania i Ochrony Praw Osób z Niepełnosprawnościami BRPO, a także Biur Pełnomocników Terenowych RPO w Gdańsku, Katowicach i we Wrocławiu.

Rzadziej stwierdzano następujące uchybienia:

- niewłaściwą szerokość przejścia pomiędzy miejscem wydania kart do głosowania, miejscem zapewniającym tajność głosowania a urną wyborczą,
- śliską posadzkę (bez właściwości przeciwpoślizgowych),
- niewłaściwą (zbyt małą) szerokość drzwi wejściowych do lokalu wyborczego,
- niewłaściwe umiejscowienie lokalu wyborczego oraz brak podjazdu/windy.



\* Dotyczy lokali, w których indywidualne cechy budynku wymagają wprowadzenia ułatwień np.: w budynku znajdują się schody, więc istnieje potrzeba wyróżniania ich krawędzi; w budynku znajdują się przegrody szklane, więc istnieje potrzeba ich oznaczania.

Należy podkreślić, że stwierdzone przez Rzecznika Praw Obywatelskich przed wyborami Prezydenta RP uchybienia w zdecydowanej większości nie dotyczyły barier architektonicznych budynków, odnosiły się natomiast do samej organizacji lokalu wyborczego: właściwego przygotowania miejsc zapewniających tajność głosowania, oznakowania przeszkód. Zlikwidowanie tych uchybień i zapewnienie stanu zgodnego z kryteriami wskazanymi w rozporządzeniu Ministra

Infrastruktury jest relatywnie łatwe, może być przeprowadzone dość szybko i nie powinno narażać na znaczących obciążeniach organizacyjnych i technicznych<sup>5</sup>.

Jak już zostało wspomniane, **za właściwe przygotowanie lokalu wyborczego do potrzeb wyborców niepełnosprawnych odpowiada wójt (burmistrz lub prezydent miasta) i to ten organ powinien dołożyć w tym zakresie wszelkiej staranności** – m.in. przez przegląd, dostarczenie i przygotowanie odpowiedniego wyposażenia, monitorowanie potrzeb w tym zakresie a także zapewnienie obsługi pracowników urzędu gminy/ miasta. Niestety, działania te w świetle kontroli Rzecznika należy uznać za zdecydowanie niewystarczające, co skutkuje niewłaściwym przygotowaniem większości kontrolowanych lokali wyborczych mających status dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. Należy podkreślić również fasadowość niektórych działań np. użycie niewielkich latarek jako dodatkowego źródła światła w miejscu zapewniających tajność głosowania. W niektórych przypadkach niewłaściwie zorganizowano wykorzystanie urządzeń umożliwiających wyborcom dotarcie do lokalu wyborczego (np. wind). Były one zamknięte, a planowano, że w dniu głosowania klucze będą znajdować się u członków komisji, wewnątrz lokalu. W kilku przypadkach niewłaściwie zaplanowano umiejscowienie lokalu wyborczego w budynku – mimo, że był przygotowany podjazd, to znajdował się on w innej, odległej jego części (np. od strony boiska szkolnego), z której niemożliwe było dotarcie do lokalu (schody, zamknięte przejścia/korytarze).

Należy również podkreślić, że **bardzo ważną rolę w procesie przygotowania lokali wyborczych mających status dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych odgrywają członkowie obwodowej komisji wyborczej, która ma w nim siedzibę**. Wytyczne Państwowej Komisji Wyborczej<sup>6</sup> wyraźnie wskazują bowiem, że nie później niż w przeddzień wyborów, obwodowa komisja kontroluje stan wyposażenia lokalu oraz oznakowania budynku, w którym odbędzie się głosowanie i jego zgodność z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury. O stwierdzonych brakach lub nieprawidłowościach komisja powinna zawiadamiać wójta (burmistrz, prezydent miasta), a następnie sprawdzić, czy zostały one usunięte.

Niestety, jak wynika z ustaleń wizytacji RPO, podobnie jak w toku poprzednich kontroli (przed wyborami do PE, samorządowymi), wielu członków obwodowych komisji wyborczych nie znało przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury, nie dysponowali oni również jego tekstem. Często nie wiedzieli również o wynikającym z Wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej

---

<sup>5</sup> Podobne wnioski wynikały z wcześniejszych kontroli dokonywanych przez RPO. Więcej: J. Zbieranek, Lokale wyborcze dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych w wyborach samorządowych 2014 roku. Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z kontroli lokali wyborczych, Warszawa 2015.

<sup>6</sup> Załącznik do uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 9 marca 2015 r., Wytyczne dla Obwodowych Komisji Wyborczych dotyczące zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2015 r.

obowiązku sprawdzenia lokalu wyborczego i konieczności zawiadomienia właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o stwierdzonych brakach. Nie posiadali również żadnego oprzyrządowania umożliwiającego sprawdzenie wynikających z przepisów wymogów.

Podobnie jak w toku poprzednich kontroli, przed wyborami Prezydenta RP pracownicy BRPO zwrócili także uwagę na bezpośrednią okolicę lokali wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. Jak bowiem pokazuje praktyka często nawet najlepiej dostosowane lokale są trudno dostępne dla osób niepełnosprawnych z uwagi na liczne przeszkody w otoczeniu budynku. Niestety, kwestii tych nie reguluje już wspomniane rozporządzenie Ministra Infrastruktury z uwagi na ograniczony zakres upoważnienia ustawowego.

Z obserwacji zebranych w toku kontroli należy wskazać w szczególności na stwierdzoną dziurawą, nierówną lub żwirową nawierzchnię uniemożliwiającą skuteczne skorzystanie z podjazdów, strome, trudne do pokonania podejście do podjazdów, wysokie krawężniki.

Należy wymienić również inne bariery, które napotykać mogą wyborcy niepełnosprawni jak: zamknięta brama wjazdowa (przy zbyt wąskim wejściu), a także brak miejsc parkingowych z przeznaczeniem wyłącznie dla osób niepełnosprawnych.

Podczas kontroli zauważono również przykłady stosowania dobrych praktyk – przygotowania ułatwień wykraczających poza wskazane w rozporządzeniu *minimum*. W szczególności wymienić należy przygotowywanie szkieł powiększających mających ułatwić odczytanie przez wyborców treści kart do głosowania. Warto podkreślić, że w kilku lokalach wyborczych przygotowano i oznaczono toalety dostępne dla osób niepełnosprawnych.

## **Zalecenia Rzecznika Praw Obywatelskich**

Wyniki kontroli lokali wyborczych mających status dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych przeprowadzonych przed wyborami Prezydenta RP niestety są zbliżone do wyników inspekcji z poprzednich wyborów. W przeważającej części lokali stwierdzono uchybienia i braki wynikające z niewłaściwych działań organów odpowiedzialnych za ich przygotowanie, a więc wójtów (burmistrzów, prezydentów miast). Należy zauważyć, że liczne wystąpienia i apele, w których podkreślano konieczność starannego przygotowania lokali wyborczych zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Infrastruktury formułował Rzecznik Praw Obywatelskich, Państwowa Komisja Wyborcza, Komisarze wyborczy. Z pewnością odpowiedzialne organy samorządu terytorialnego powinny rozważyć skuteczniejsze procedury nadzoru nad odpowiednim przygotowywaniem lokali wyborczych.

Wciąż wiele krytycznych uwag należy sformułować również pod adresem merytorycznego przygotowania członków obwodowych komisji wyborczych, którzy powinni kontrolować stan przygotowania lokali wyborczych i skutecznie interweniować w przypadku stwierdzenia braków. Pozostają więc aktualne postulaty Rzecznika<sup>7</sup>, by podejmowano następujące działania:

- zwrócono szczególną uwagi na problematykę dostosowania lokali do potrzeb wyborców niepełnosprawnych w toku szkoleń dla członków obwodowych komisji wyborczych (w tym zwrócenie uwagi na działania kontrolne i możliwość interwencji wynikające z Wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej),
- wyposażenie członków obwodowych komisji wyborczych mających status dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych w tekst rozporządzenia Ministra Infrastruktury (lub przewodniczącego i jego zastępcę),

Dodatkowo należy rozszerzyć skalę kontroli lokali wyborczych przez inspekcje powoływane przez Państwową Komisję Wyborczą, okręgowe komisje wyborcze, czy komisarzy wyborczych.

Postulatem pod adresem ustawodawcy jest również zmiana upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia w sprawie warunków technicznych (art. 186 Kodeksu wyborczego), jakim powinny odpowiadać lokale dostosowane do potrzeb wyborców niepełnosprawnych, tak aby uwzględnić także konieczność dostosowania do potrzeb wyborców starszych i niepełnosprawnych bezpośredniej okolicy lokali wyborczych, w tym miejsc parkingowych.

Należy również podkreślić, że z problematyką głosowania osób niepełnosprawnych i w zaawansowanym wieku wiąże się niezwykle istotna kwestia dowozu wyborców do lokali wyborczych. Obecnie władze gmin/miast nie mają takiego obowiązku, dowóz jest organizowany tylko w części z nich, często w bardzo ograniczonym zakresie. Badania opinii społecznej przeprowadzone w marcu 2014 roku przez BRPO i CBOS wskazały wyraźnie, że zapotrzebowanie na taki transport wśród wyborców niepełnosprawnych jest trzykrotnie większe niż obecnie podejmowane działania<sup>8</sup>.

**Raport przygotował: dr Jarosław Zbieranek**, Zespół Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego BRPO.

**Opracowanie danych: Paula Nowek**, Zespół ds. Równego Traktowania i Ochrony Praw Osób z Niepełnosprawnościami BRPO.

---

<sup>7</sup> J. Zbieranek, Lokale wyborcze dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych w wyborach samorządowych 2014 roku. Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z kontroli lokali wyborczych, Warszawa 2015.

<sup>8</sup> B. Roguska, J. Zbieranek, Ułatwienia w głosowaniu. Wiedza, opinie, oczekiwania, Warszawa, kwiecień 2014.

W kontrolę lokali wyborczych przed wyborami Prezydenta RP zaangażowani byli następujący pracownicy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich:

**Zespół Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego**

Natalia Cabaj  
Aleksandra Kistowska  
Karolina Miksa  
Magdalena Olczyk  
Agnieszka Wołyniec-Ostrowska  
Mirosław Wróblewski  
Jarosław Zbieranek

**Zespół ds. Równego Traktowania i Ochrony Praw Osób z Niepełnosprawnościami**

Anna Błaszczak  
Justyna Gacek  
Sylwia Górka  
Krzysztof Kurowski  
Magdalena Kuruś  
Anna Mazurczak  
Anna Mikołajczyk  
Paula Nowek  
Hanna Szczeblewska  
Ewa Tułodziecka-Czapska  
Teresa Urbaniak

**Biuro Pełnomocnika Terenowego we Wrocławiu**

Anna Celińska - Witka  
Natalia Kłaczyńska  
Emilia Kobiela  
Beata Macias  
Piotr Mąkosa  
Katarzyna Sobańska-Laskowska  
Jolanta Sułkowska  
Sylwia Zimoch

**Biuro Pełnomocnika Terenowego w Gdańsku**

Anna Dobrzym  
Kamil Dunaj  
Agnieszka Śliwińska-Woźniak  
Beata Tarnowska-Domalewska  
Ziemowit Ziółkowski

**Biuro Pełnomocnika Terenowego w Katowicach**

Marcin Pachota  
Magdalena Sobas