

**Uwagi Związku Miast Polskich i Unii Metropolii Polskich
do ustawy z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów
powszechnych na Prezydenta RP zarządzonych w 2020 r.
w brzmieniu przekazanym do Senatu (druk nr 99)**

Związek Miast Polskich i Unia Metropolii Polskich **w pełni popierają zamiar wprowadzenia w Polsce w większej niż dotąd skali głosowania korespondencyjnego oraz głosowania internetowego** w organizowanych w naszym kraju wyborach i referendach.

Wprowadzenie tych rozwiązań musi być **dobrze zaprojektowane i przygotowane, z zapewnieniem przestrzegania konstytucyjnych zasad równości, tajności, powszechności i bezpośredniości**.

W przypadku głosowania **korespondencyjnego** mamy już w polskich miastach i gminach oraz organach wyborczych konkretne doświadczenia praktyczne, które można konstruktywnie wykorzystać przy poszerzeniu dostępności tej formy głosowania. Obecna sytuacja jasno dowodzi, że szybkie jej wprowadzenie pozwoli uniknąć problemów, z jakimi mierzymy się obecnie.

Więcej trudności może nastręczyć głosowanie **przez internet**, dlatego prace nad nim wymagają głębszego namysłu. Przy dobrym jego zaprojektowaniu i przygotowaniu może ono w przyszłości stać się ważną alternatywą dla wielu wyborców, którzy w dniu głosowania będą w podróży albo w sytuacji, w której nie będą mogli głosować osobiście. **Jest to ważne zwłaszcza dla wyborów samorządowych**, w których ze względów obiektywnych część wyborców nie może uczestniczyć osobiście.

Związek Miast Polskich i Unia Metropolii Polskich są gotowe uczestniczyć w tych pracach i natychmiast udostępnić doświadczenia i ekspertów z miast członkowskich. Umożliwi to skrócenie przygotowań do niezbędnego minimum.

* * * * *

Zawarta w senackim druku 99 ustawa, uchwalona przez Sejm 6 kwietnia 2020 r., została przedłożona jako projekt poselski. Podczas jego przygotowania, które – jak powszechnie wiadomo – odbywało się w bardzo krótkim czasie, nie zostały wzięte pod uwagę ważne okoliczności. Bez ich uwzględnienia proponowane powszechne głosowanie korespondencyjne, przeprowadzane przez operatora pocztowego, bez udziału organów wyborczych na wielu etapach ustalonej procedury:

- 1) nie zapewnia powszechności i tajności głosowania,
- 2) nie gwarantuje wystarczającej ochrony danych osobowych wyborców,
- 3) nie eliminuje możliwych nadużyć, np. wykorzystania pakietów wyborczych przez osoby nieuprawnione,
- 4) nie rozwiązuje wielu problemów organizacyjno-technicznych przy wymienionych w II części opinii czynnościach, które są krytycznie istotne dla jakości głosowania, a tym samym ważności wyborów.
- 5) nie zapewnia wystarczającej ochrony zdrowia osób uczestniczących w wyborach.

Z tych powodów (omówionych szczegółowo poniżej), które mają zasadnicze znaczenie dla ważności wyborów, **nie możemy pozytywnie zaopiniować ustawy zawartej w druku senackim 99.**

I. Ustawa wprowadzająca w proponowanej formie głosowanie korespondencyjne jako jedyną formę głosowania w wyborach prezydenckich w 2020 r., istotnie ogranicza zasadę powszechności wyborów – wybory będą oparte na domniemaniu, że każdy wyborca miał prawo do udziału w głosowaniu:

1. W projekcie skrócono okres na dopisanie do spisu wyborców, a w praktyce uniemożliwiono wyborcom nieprzebywającym w miejscu zameldowania, którzy nie śledzą zawiromań legislacyjnych dotyczących wyborów (lub nie dają im wiary), dopisanie się do spisu wyborców w miejscu pobytu.

Zgodnie z obowiązującym Kodeksem wyborczym wyborcy mogą dopisać się do spisu wyborców do 5 dni przed terminem wyborów. Z kolei, wg art. 4 ustawy, do spisu wyborców można dopisać się najpóźniej w dniu wejścia w życie ustawy, a ustawa wchodzi w życie w dniu następnym po dniu ogłoszenia (art. 21 ustawy). Tego samego dnia wójt jest zobowiązany przekazać jeden egzemplarz spisu wyborców operatorowi pocztowemu (art. 15 ust. 1 ustawy). Tym samym praktycznie odebrano prawo do głosowania wyborcom nie pozostającym na terenie gminy, w której są zameldowani, a nie dopisali się do spisu wyborców przed wejściem w życie ustawy (pakiet wyborczy trzeba umieścić bowiem w skrzynce nadawczej umieszczonej na terenie gminy, w której widnieje się w spisie wyborców - art. 5 ust. 2 ustawy).

2. Bez żadnego uzasadnienia w art. 5 ust. 2 ustawy zmieniono godziny głosowania – umieszczenie kopert wyborczych w skrzynkach nadawczych musi odbyć się pomiędzy 6.00 a 20.00. Zgodnie z obowiązującym Kodeksem wyborczym głosowanie odbywa się pomiędzy godziną 7.00 a 21.00. Biorąc pod uwagę chaos informacyjny oraz zmianę formy i miejsca głosowania, to kolejne realne zagrożenie zasady powszechności.
3. Projektodawca dodatkowo dezinformuje wyborców, którzy przebywają za granicą – w art. 2 ust 4 ustawy wprowadza ogólną zasadę: *„Wyborca głosujący w wyborach [...] nie składa wniosku o skorzystanie z możliwości głosowania korespondencyjnego”*, a dalej w art. 7 ust. 1 wprowadza wymóg zgłoszenia zamiaru głosowania korespondencyjnego przez wyborcę przebywającego za granicą konsulowi do 14 dnia przed dniem wyborów. W praktyce, biorąc pod uwagę przebieg prac legislacyjnych, prawdopodobny termin wejścia w życie ustawy oraz ostatni możliwy termin wyborów, wyborcy przebywający za granicą nie będą mogli oddać głosu w wyborach Prezydenta RP w 2020 r.
4. Likwidacja konieczności złożenia wniosku o udział w głosowaniu korespondencyjnym dla wyborców przebywających na terenie RP sprawia, że ograniczono możliwość samodzielnego głosowania osobom niewidomym. Nie stworzono możliwości zgłoszenia potrzeby uzyskania z pakietem wyborczym nakładki na kartę do głosowania sporządzonej w alfabecie Braille’a (zgodnie z obowiązującymi przepisami odbywa się to wraz ze zgłoszeniem chęci skorzystania z głosowania korespondencyjnego). Jednocześnie, zgodnie z art. 2 ust 3 ustawy *„Głosowanie w drodze głosowania korespondencyjnego jest głosowaniem osobistym”*.
5. Projekt wprowadza nieznane dotąd pojęcie - „pocztowej skrzynki oddawczej wyborcy”. Tymczasem, zgodnie z art. 40 ustawy Prawo pocztowe, obowiązek umieszczenia skrzynki oddawczej spoczywa na właścicielu lub współwłaścicielu nieruchomości. Zgodnie z orzecnictwem właściciel nie ma obowiązku udostępnienia najemcy skrzynki pocztowej wraz z najmem nieruchomości, a korzystanie przez właściciela nieruchomości ze skrzynki pocztowej przynależnej do wynajętej nieruchomości nie jest kwalifikowane jako przestępstwo naruszenia miru domowego z art. 193 kodeksu karnego. Tym samym pośród najemców znajdziemy kolejną grupę wyborców, której prawa wyborcze zostaną ograniczone w związku z zasadą doręczania pakietów wyborczych do skrzynek oddawczych (bez rozwiązania alternatywnego).
Do tej pory, zgodnie z kodeksem wyborczym, pakiet wydawało się wyłącznie do rąk własnych wyborcy za potwierdzeniem.
6. Konsekwencje przepisów Prawa pocztowego, dotyczących pocztowych skrzynek oddawczych są również dalej idące. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie oddawczych skrzynek pocztowych *„§ 5. Skrzynka zamykana jest niepowtarzalnym kluczem w celu zagwarantowania dostępu do zawartości skrzynki wyłącznie adresatowi”*. Adresatów (i kluczy do skrzynki) jednak z założenia może być więcej niż 1 – na żadnym etapie, w żaden sposób nie będzie można udowodnić, że pakiet wyborczy został doręczony wyborcy, a nie osobie, która jest pełnoprawnym adresatem, ale nie jest wyborcą (np. właścicielowi nieruchomości, osobie pozbawionej praw wyborczych, innemu najemcy niż wyborca itp.). Opróżnienie skrzynki oddawczej przez osobę do tego uprawnioną nie jest z pewnością kradzieżą karty do głosowania lub oświadczenia, o którym mowa w art. 18 ust. 1 ustawy.

7. Podsumowując uwagi sformułowane w pkt 6 i 7 oraz fakt, że przesyłki pakietów wyborczych są – zgodnie z art. 5 ust. 7 ustawy – przesyłkami listowymi nierejestrowanymi, wprowadzone zostało w praktyce tylko domniemanie doręczenia wyborcy pakietu wyborczego, umożliwiającego udział w wyborach Prezydenta RP.

Ustawa Prawo pocztowe nie zawiera definicji „przesyłki listowej nierejestrowanej”. Definicja ta jest jednak powszechnie używana przez Poczta Polską (w tym w regulaminie świadczenia usług) jako odwrotność definicji przesyłki rejestrowanej zdefiniowanej w ustawie Prawo pocztowe. Tym samym przesyłka listowa nierejestrowana, to „przesyłka przyjęta przez operatora pocztowego w celu przemieszczenia i doręczenia adresatowi bez pokwitowania odbioru, która nie jest opatrzona numerem nadawczym”. Ma to istotne znaczenie, gdyż jest to typ przesyłek, za które w praktyce Poczta Polska nie ponosi żadnej odpowiedzialności. Tym samym udowodnienie komukolwiek kradzieży karty do głosowania czy oświadczenia o osobistym oddaniu głosu jest niemożliwe. Równie niemożliwe jest udowodnienie, że pakiet wyborczy został faktycznie doręczony do skrzynki oddawczej.

Ponadto, taki sam status – przesyłki listowej nierejestrowanej – będzie miała koperta zawierająca wypełnioną kartę do głosowania.

II. Poza istotnym ograniczeniem zasady powszechności wyborów projekt pozostawia wiele wątpliwych kwestii dotyczących odpowiedzialności za krytyczne dla przebiegu i ustalenia wyników wyborów czynności:

8. Ustawa w art. 15 ust. 1 stanowi, że spis wyborców wójt „przekazuje operatorowi wyznaczonemu w dniu wejścia w życie ustawy”. Wątpliwe wydaje się przekazanie pełnego spisu wyborców operatorowi pocztowemu. Numer PESEL albo data urodzenia są danymi zbytecznymi z punktu widzenia zadań, które ustawa nakłada na operatora.
9. Nie wiadomo, kto przejmie odpowiedzialność za właściwe przygotowanie ponad 30 milionów pakietów do głosowania korespondencyjnego – zgodnie z art. 3 ust. 10 ustawy pakiety przygotuje/ją podmiot lub podmioty wskazane przez ministra właściwego do spraw aktywów państwowych i na jego zlecenie. Wycofano się z jednoznacznego pomysłu realizacji tego zadania przez Poczta Polską. Biorąc pod uwagę pracowitość przygotowywania pakietów wyborczych (około 8 pakietów na osobę na godzinę), jakość (kompletność) pakietów wyborczych dostarczanych do skrzynek oddawczych może okazać się kolejnym krytycznym elementem tego przedsięwzięcia.
10. Ustawa wprowadza jedną komisję obwodową w każdej gminie, jej liczebność uzależniona jest od wielkości gminy – maksymalna liczba, to 45 osób (z uprawnieniem do uznaniowego zwiększenia liczebności składów przez komisarzy wyborczych) – drastyczny spadek liczebności składów komisji obwodowych może mieć istotny wpływ na jakość pracy komisji. Projekt pomija kwestię szkoleń członków komisji obwodowych, co prowadzi do wniosku, że za szkolenia nadal odpowiadają urzędnicy wyborczy zgodnie z przepisami kodeksu wyborczego. Biorąc pod uwagę tryb wprowadzania nowych przepisów, należy założyć, że ani urzędnicy wyborczy ani członkowie komisji obwodowych nie zostaną właściwie przygotowani do przeprowadzenia wyborów w drodze głosowania korespondencyjnego. Dziś żaden organ wyborczy nie jest i – przed dniem 10 maja - nie będzie do tego przygotowany.
- Nie bez znaczenia pozostaje również czas, jaki będzie niezbędny do ustalenia wyników głosowania, szczególnie w dużych miastach. Zakładając, że zadania nałożone na obwodowe komisje wyborcze będą wykonywane zgodnie z prawem, czyli komisyjnie, realizacja wszystkich czynności związanych z ustaleniem ważności głosu, a następnie ustaleniem wyników głosowania może potrwać nawet dwa tygodnie. Nie zakładając złej woli członków komisji i próby fałszowania wyników wyborów, to pole do zwykłych ludzkich błędów wynikających z długości procesu będzie niewyobrażalne.
11. W art. 8 ust. 3 ustawy wprowadzono ogólny przepis wyłączający stosowanie artykułu 230 kodeksu wyborczego, który reguluje tryb ustalania wyników głosowania przez komisje okręgowe. Artykuł 8 ustawy dotyczy wyłącznie głosowania za granicą, jednak czytając literalnie przepis ustępu 3, wykreślono dla

wyborów na Prezydenta RP w 2020 r. w całości udział komisji okręgowych z procesu ustalania wyników głosowania. Zgodnie z art. 14 ust. 6 ustawy gminna komisja obwodowa przekazuje protokół komisji okręgowej, ale tej pozostaje tylko rola weryfikacji poprawności protokołów bez przejęcia odpowiedzialności za jakość weryfikacji, gdyż komisja okręgowa nie sporządza protokołu z okręgu. Wygląda na to, że wyniki ustalają gminne komisje obwodowe, a na tej podstawie – Państwowa Komisja Wyborcza.

III. Ochrona danych osobowych wyborców (przepisy powiązane) – aspekt techniczny:

12. Przepis art. 99 ustawy z dnia 16 kwietnia br. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, obowiązującej od 18 kwietnia 2020 r. spowodował podjęcie przez Poczta Polską SA działań zmierzających do pozyskania od gmin danych osobowych wyborców ze spisu wyborców oraz z innych rejestrów, przygotowanych w postaci niezabezpieczonych plików tekstowych, przekazanych pocztą elektroniczną za pośrednictwem platformy ePUAP. Niezależnie od oceny prawnej tych działań – według wszystkich opinii prawnych w obecnym stanie prawnym **nielegalnych** – także techniczny aspekt przekazania danych w sposób opisany we wniosku Poczty Polskiej SA dyskwalifikuje go z punktu widzenia przepisów o ochronie danych osobowych. Zresztą zdaniem Trybunału Konstytucyjnego (wyrok TK z dnia 18 grudnia 2014 r., K 33/13, OTK-A 2014/11/120), zasady udostępniania danych osobowych muszą być uregulowane w drodze ustawowej.

IV. Zdrowie obywateli – mimo deklarowanej intencji przyświecającej projektodawcom – w warunkach panującej pandemii nie będzie wystarczająco bezpieczne:

13. Siedzibę komisji obwodowej ustala komisarz wyborczy, najpóźniej 3 dni po wejściu w życie ustawy, w lokalu wskazanym przez wójta, a gdy wójt nie wskaże lokalu, to w lokalu wskazanym przez wojewodę. Ten, kto wskazał lokal, wyposaża go w środki ochrony osobistej związane ze zwalczaniem epidemii COVID 19. Jednocześnie – niezależnie od osoby wskazującej lokal wyborczy – aktualna pozostaje odpowiedzialność kodeksowa wójta z art. 156. § 1. Kodeksu wyborczego: „*Obsługę i techniczno-materialne warunki pracy obwodowych i terytorialnych komisji wyborczych oraz wykonanie zadań związanych z organizacją i przeprowadzeniem wyborów na obszarze gminy [...] zapewnia odpowiednio wójt [...]*”. Ze względów oczywistych wójtowie, burmistrzowie i prezydenci nie wezmą odpowiedzialności za zdrowie uczestników procesu wyborczego, nie mogąc w obecnych warunkach zapewnić im pełnej ochrony osobistej.
14. Ze względu na wielkość komisji obwodowej oraz skumulowanie wszystkich głosów w jednym miejscu, istnieje konieczność organizacji w nadzwyczajnym trybie i terminie zupełnie nowej siedziby komisji obwodowej. Zachowanie wymogów ograniczających potencjalne zagrożenie zarażeniem koronawirusem członków komisji między sobą jest w praktyce niemożliwe, biorąc pod uwagę zadania i komisyjny charakter pracy. Fakt, że nieznane są wymogi dotyczące organizacji lokali jest drugoplanowy, chyba że członkowie komisji zostaną wyposażeni analogicznie jak pracownicy szpitali zakaźnych, co wydaje się mało prawdopodobne. Trzeba również zwrócić uwagę na fakt długiego czasu trwania pracy komisji obwodowych, zwłaszcza w dużych miastach (patrz pkt 10). Oznacza to długotrwale zwiększone ryzyko zakażenia koronawirusem.
15. Podobnie zagrożeni zakażeniem będą wyborcy oczekujący w kolejkach, by dostarczyć do skrzynek pocztowych swój głos.

(-) Zygmunt Frankiewicz

Prezes Związku Miast Polskich

Poznań, Warszawa, 27 kwietnia 2020 r.

(-) Tadeusz Truskolaski

Prezes Zarządu Unii Metropolii Polskich