



Warszawa, 09-02-2023 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.602.1.2023.CW

Pan

Tomasz Grodzki

**Marszałek Senatu Rzeczypospolitej
Polskiej**

Senat Rzeczypospolitej Polskiej

e-PUAP

Szanowny Panie Marszałku,

w dniu 26 stycznia 2023 Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił ustawę o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2897, IX kadencja). Tekst ustawy jest wynikiem wspólnego rozpatrzenia projektów ustaw zawartych w drukach nr 2651, 2800 i 2897. Obejmuje ona w związku z tym rozwiązania mające na celu zwiększenie frekwencji w wyborach przeprowadzonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz transparentności i przejrzystości całego procesu wyborczego, a także przepisy służące wprowadzeniu Centralnego Rejestru Wyborców.

Mając na względzie wątpliwości dotyczące niektórych proponowanych rozwiązań, przekazuję uprzejmie Panu Marszałkowi niniejszą opinię wraz prośbą o udostępnienie jej Państwu Senatorom.

Opinia dotyczy wybranych propozycji zmian przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2022 r. poz. 1277 ze zm.). Tytułem wstępu należy podkreślić, że chociaż intencja zwiększenia frekwencji wyborczej oraz

transparentności procesu wyborczego zasługuje na aprobatę, to nie wszystkie z zaproponowanych rozwiązań są w pełni adekwatne do osiągnięcia tego celu lub są sformułowane w sposób, który może prowadzić do naruszenia konstytucyjnych praw i wolności obywateli.

Ograniczenie obowiązku organizacji bezpłatnego gminnego przewozu pasażerskiego dla wyborców do gmin wiejskich i wiejsko-miejskich

Zgodnie z przewidzianą treścią art. 37f § 1 Kodeksu wyborczego na wójcie gminy wiejskiej oraz gminy wiejsko-miejskiej spoczywać ma zadanie organizacji bezpłatnego gminnego przewozu pasażerskiego dla wyborców ujętych w spisie wyborców w stałym obwodzie głosowania położonym na obszarze danej gminy, jeżeli w ramach tej gminy: 1) nie funkcjonuje w dniu wyborów publiczny transport zbiorowy, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1343 ze zm.), albo 2) jeżeli najbliższy przystanek komunikacyjny, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, oddalony jest o ponad 1,5 km od lokalu wyborczego. Propozycja ta ma na celu ułatwienie korzystania z praw wyborczych osobom dotkniętym tzw. wykluczeniem transportowym.

Ogólny kierunek propozycji należy uznać za słuszny, jako wpływający na lepszą realizację zasady równości wyborów oraz demokracji jako takiej, poprzez zwiększenie frekwencji wyborczej i włączenia większej liczby obywateli w proces wyborczy. Analizując jednak szczegółowo brzmienie proponowanego przepisu należy dojść do konkluzji, że **może on budzić wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości wyborów z uwagi na objęcie jego dyspozycją jedynie gmin wiejskich oraz wiejsko-miejskich**. Ograniczenie zastosowania przepisów jedynie do tych gmin opiera się na mylnym założeniu, że wykluczenie transportowe nie istnieje na terenach miejskich, tym bardziej przy uwzględnieniu użytego kryterium odległości od lokalu wyborczego wynoszącego 1,5 km. Z uwagi na brak przedstawienia szczegółowych ustaleń dotyczących geograficznego zakresu występowania zjawiska wykluczenia transportowego, przyjmowanie *a priori* tego rodzaju ograniczenia może prowadzić do nierównego traktowania obywateli znajdujących się w podobnej sytuacji, co może stanowić naruszenie zasady, o której mowa w art. 32 Konstytucji RP.

Wprowadzenie obowiązkowej organizacji transportu do lokalu wyborczego, o którym mowa powyżej, w odniesieniu do wyborców z niepełnosprawnościami oraz osób

starszych, także należy ocenić pozytywnie. W tym miejscu pragnę jednakże zwrócić uwagę na działania podejmowane od wielu lat przez Rzecznika Praw Obywatelskich w celu zwiększenia dostępności samych lokali wyborczych dla osób z niepełnosprawnościami¹. Jak pokazują dane Państwowej Komisji Wyborczej (PKW), w wyborach prezydenckich w 2020 roku **do potrzeb osób z niepełnosprawnościami nie było dostosowane aż 43% stałych obwodów głosowania**. Kwestia ta – powiązana z przedmiotem oraz celem proponowanych regulacji – ma zatem charakter powszechny. Nie została ona jednakże uwzględniona w ustawie. Najwięcej zidentyfikowanych problemów w tym zakresie wiąże się z likwidacją i odpowiednim oznaczeniem przeszkód dla osób o ograniczonej zdolności ruchowej, a także wydzielenia odpowiednich miejsc zapewniających osobom z niepełnosprawnościami warunki tajności głosowania.

Warto zwrócić przy tej okazji uwagę na to, że stwierdzone w trakcie kontroli dokonywanych przez pracowników Biura RPO uchybienia nie dotyczą jedynie barier architektonicznych oraz okolic budynków, w których usytuowany jest lokal wyborczy, ale także samej organizacji takiego lokalu. Kwestii tych nie reguluje niestety rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29 lipca 2011 r. w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 336), wydane na podstawie art. 186 § 2 Kodeksu wyborczego, z uwagi na ograniczony zakres upoważnienia ustawowego. Pragnę niniejszym ponownie w tym miejscu sformułować rekomendację zmiany przytoczonego przepisu w celu zapewnienia wyborcom z niepełnosprawnościami szerszej ochrony ich praw poprzez **poszerzenie regulacji dotyczących dostępności lokali wyborczych**.

Wracając do ogólnej oceny rozwiązania przewidzianego w art. 37f § 1 Kodeksu wyborczego pragnę wskazać na, sugerowane od wielu lat przez Rzecznika Praw Obywatelskich, **przywrócenie szerszej możliwości głosowania korespondencyjnego**. Instytucja ta została wprowadzona w 2011 r. z myślą o ułatwieniu, a w niektórych wypadkach wręcz umożliwieniu, udziału w wyborach grup wyborców, którzy napotykają poważne trudności organizacyjno-techniczne w dotarciu

¹ Zob. m. in. wystąpienia skierowane przez Rzecznika do wójtów, burmistrzów i prezydentów w dniu 24 grudnia 2020 r. (znak sprawy VII.602.6.2014; <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-o-dostosowaniu-lokali-wyborczych-do-potrzeb-wyborcow-z-niepelnosprawnosciami>; dostęp: 23.01.2023).

do lokali wyborczych², w szczególności osób z niepełnosprawnościami oraz wyborców przebywających poza granicami kraju, dla których możliwość ta w niektórych przypadkach nie tyle ułatwiała, co umożliwiała skorzystanie z praw wyborczych. Warto bowiem zauważyć, że brak takich rozwiązań wymaga osobistego udania się do lokalu wyborczego oddalonego niejednokrotnie o setki kilometrów. Wprowadzoną w 2011 roku do Kodeksu wyborczego procedurę głosowania korespondencyjnego ocenił Trybunał Konstytucyjny, podkreślając w uzasadnieniu wyroku³: „Trybunał orzekł o zgodności z konstytucją instytucji głosowania korespondencyjnego. Jest to [...] alternatywna forma głosowania realizująca zasadę powszechności wyborów. [...] Postulat wprowadzenia w Polsce tej formy głosowania od lat zgłaszali uczeni, prawnicy i politolodzy, Rzecznik Praw Obywatelskich, Państwowa Komisja Wyborcza oraz organizacje pozarządowe”. Przy okazji prac nad dyskutowaną ustawą, której celem ma być zwiększenie gwarancji realizacji konstytucyjnej zasady powszechności wyborów, rekomendacje rozszerzenia instytucji głosowania korespondencyjnego należy ponowić.

Rejestracja głosowania w lokalu wyborczym przez mężów zaufania w kontekście ochrony danych osobowych oraz zasad wyborczych

Istotne zastrzeżenia z punktu widzenia zasad wyborczych oraz konstytucyjnych praw i wolności obywateli budzi propozycja zmiany brzmienia art. 42 § 5 i 6 Kodeksu wyborczego oraz uchwalone przepisy art. 42 § 6a i 6b Kodeksu wyborczego, zgodnie z którymi dopuszczalne stanie się rejestrowanie z wykorzystaniem własnych urządzeń czynności obwodowych komisji wyborczych w obwodach głosowania na obszarze kraju przez mężów zaufania powołanych w trybie art. 103a Kodeksu przez cały czas trwania głosowania w lokalu. Dotychczasowa treść wzmiankowanego przepisu dopuszczała rejestrowanie czynności komisji do momentu otwarcia lokalu oraz po jego zamknięciu (a więc w trakcie liczenia głosów).

Proponowane rozwiązanie jest wątpliwe z punktu widzenia poszanowania praw wyborczych. **Może ono bowiem nie tylko zniechęcać niektórych obywateli do udziału w głosowaniu, ale także prowadzić do naruszenia zasady tajności**

² Zob. J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym – gwarancja zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej?*, Warszawa 2013.

³ Wyrok z dnia 20 lipca 2011 r. (sygn. akt K 9/11).

głosowania. Zgodnie z treścią tej zasady tajność nie odnosi się wyłącznie do aspektu tajności głosu, ale wymaga również zapewnienia wyborcy odpowiednich warunków do uczestniczenia w akcie wyborczym, w szczególności zagwarantowanie mu swobody podejmowania decyzji i możliwości głosowania w warunkach wyłączających jawność. W tym kontekście pragnę wskazać również, że Kodeksie dobrych praktyk w sprawach wyborczych Komisji Weneckiej podniesione zostało, że **nawet sam fakt udziału w wyborach przez danego wyborcę może być odbierany jako działanie polityczne,** dlatego m. in. spisy wyborców ze wskazaniem, czy dany wyborca brał udział w głosowaniu, czy nie, nie powinny być upubliczniane⁴. Tymczasem powstaje obawa, czy nowe regulacje nie umożliwią uzyskania w sposób nieuzasadniony wiedzy o tym, który z wyborców wziął udział w głosowaniu w związku z tym, że **nie wskazują precyzyjnych warunków, w tym przede wszystkim ściśle określonych ograniczeń przetwarzania oraz udostępniania (i ewentualnego upubliczniania) materiałów powstałych przy wykonywaniu prawa do rejestrowania głosowania.** Przepisy wskazane powyżej stwarzają więc obawę o zapewnienie jednej z podstawowych zasad wyborów, jaką jest zasada tajności. Ich obecne brzmienie nie przewiduje także odpowiednich gwarancji wykluczających naruszenie także innych podstawowych praw, jakimi są prawo do ochrony własnego wizerunku oraz prawo do prywatności (art. 47 Konstytucji RP).

Proponowane przepisy nie przewidują dostatecznych ograniczeń rejestracji czynności odbywających się w lokalu wyborczym oraz przetwarzania i udostępniania danych zgromadzonych w następstwie tej rejestracji. Regulacja ta budzi więc także istotne wątpliwości z punktu widzenia poszanowania przepisów o ochronie danych osobowych. Wątpliwości budzić może także możliwość przekazywania zarejestrowanych materiałów do ministra właściwego do spraw informatyzacji, przy użyciu usługi elektronicznej udostępnionej przez tego ministra. W szczególności problematyczne jest sformułowanie przepisów art. 42 § 6a–6d Kodeksu w zakresie, w jakim – w praktyce – jedynym podmiotem uprawnionym do przechowywania zarejestrowanych materiałów będzie organ władzy wykonawczej. Zgodnie bowiem z treścią tych przepisów, osoba, która przekaże zarejestrowany materiał, będzie zobowiązana go usunąć z własnych nośników danych i urządzeń, a w przypadku nieprzekazania takiego materiału będzie on podlegał usunięciu z mocy ustawy. Wątpliwość konstytucyjną budzi przy tym sama możliwość gromadzenia takich

⁴ *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.

materiałów przez organ władzy wykonawczej, a nie Państwową Komisję Wyborczą, która jest organem publicznym odpowiedzialnym za organizację procesów wyborczych.

Dostępność procedur wyborczych dla osób z niepełnosprawnościami

Ułatwienia oraz formy komunikacji urzędowej przewidziane przez ustawodawcę z myślą o wyborcach z niepełnosprawnościami powinny być dostępne niezależnie od faktu posiadania orzeczenia o niepełnosprawności (dotyczy to także rozwiązania przewidzianego w art. 37e ustawy). **Wiele osób z niepełnosprawnościami nie legitymuje się takim orzeczeniem.** Posiadanie orzeczenia stwierdzającego niepełnosprawność jest bowiem prawem, a nie obowiązkiem osób uprawnionych. Stosownie do postanowień Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169 ze zm.), do osób z niepełnosprawnościami zalicza się te osoby, które mają długotrwale naruszoną sprawność m. in. w zakresie zmysłów, co może, w interakcji z różnymi barierami, utrudniać im pełny i skuteczny udział w życiu społecznym, na zasadzie równości z innymi osobami, a urzędowe potwierdzenie tego faktu nie jest wymagane.

W nawiązaniu do powyższych uwag pragnę także wskazać na uchwalone brzmienie art. 53b Kodeksu, które dotyczy kwestii zgłoszenia zamiaru głosowania korespondencyjnego. Proponowane zmiany usuwają możliwość zgłoszenia zamiaru głosowania korespondencyjnego za pomocą telefaksu, jako że forma ta przestała funkcjonować w obecnych realiach społecznych. Ponadto umożliwiają one zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego osobie niepełnosprawnej lub podlegającej obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych również telefonicznie. W tym kontekście warto wskazać na **szczególne potrzeby niektórych osób z niepełnosprawnościami, w tym osób głuchych.** Wysłanie zgłoszenia może bowiem w przypadku niektórych z tych osób – na gruncie proponowanej regulacji – wymagać pomocy osoby trzeciej. Należy rozważyć doprecyzowanie treści uchwalonych przepisów w sposób wskazujący, że dopuszczalne jest dokonanie zgłoszenia zamiaru głosowania korespondencyjnego oraz zgłoszenia potrzeby skorzystania z transportu do lokalu wyborczego w formie nagrania w polskim języku migowym, wiadomości mailowej, czy innej dogodnej formie, tak, aby każda zainteresowana osoba była w stanie złożyć wniosek w dogodnej formie i języku. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, aby podmiot zobowiązany udostępnił informację o usługach pozwalających na komunikowanie się w sposób, który będzie zrozumiały dla adresatów komunikatu, np.

poprzez stosowanie odpowiednich oznaczeń graficznych, czy też filmów z komunikatem o usłudze z napisami oraz tłumaczeniem na polski język migowy.

Brak realizacji zasady jawności rejestru

Jak wskazano w treści uzasadnienia projektu ustawy, w świetle dotychczasowych przepisów rejestry wyborców prowadzone przez gminy mogą być szeroko udostępniane i każdy ma prawo do domagania się usunięcia nieprawidłowości w tym rejestrze. Uchwalona treść art. 18 Kodeksu wyborczego pomija wskazaną w § 12 tego przepisu zasadę jawności rejestru i przewiduje, że dostęp do danych zawartych w Centralnym Rejestrze Wyborców (dalej jako: CRW) będzie ograniczony tylko do danych własnych zainteresowanego obywatela. Zmiana tego rodzaju stanowi odejście od obecnie obowiązujących podstawowych zasad prowadzenia ewidencji osób posiadających prawa wyborcze, które mają na celu zapewnienie transparentności i rzetelności procesów wyborczych w ramach społecznej kontroli działań organów władzy odpowiedzialnych za organizację wyborów i referendów. W obecnym stanie prawnym zasada jawności rejestru wyborców obowiązuje wyborców w całym zakresie jego treści, ponieważ stanowi o udostępnianiu rejestru, a nie o udostępnianiu poszczególnych jego wpisów (zob. A. Kisielewicz, J. Zbieranek [w:] K. W. Czaplicki i in., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2018, art. 18; B. Dolnicki, *Niedostępny rejestr wyborców*, „Samorząd Terytorialny” 2011/5, s. 21). Podkreśla się także wyraźnie, że w Kodeksie nie ma przepisów, z których można by było wyprowadzić jakiegokolwiek ograniczenia przedmiotowe czy podmiotowe dotyczące udostępniania rejestru wyborców (tamże). Proponowana zmiana stanowiłaby rezygnację z jawności rejestru, uniemożliwiając obywatelom kwestionowanie prawidłowości danych ujętych w rejestrze.

W tym miejscu należy dodać, że **jawność rejestru ma istotne znaczenie jako gwarancja prawidłowości realizacji praw wyborczych obywateli, zapewnienia równości praw wyborczych oraz kontroli przebiegu procedur wyborczych pod względem ewentualnych nadużyć**. Zasada ta znajduje umocowanie w przepisach art. 61 ust. 1–3 Konstytucji RP, z których wynika, że obywatel ma prawo do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, obejmującej także dostęp do dokumentów. Dostęp do treści rejestru ma – zgodnie z założeniami ustawodawcy – pozwalać na zweryfikowanie m. in. czy wyborcy nie pominięto w rejestrze, ale także czy w rejestrze nie wpisane są osoby, które nie posiadają prawa do wybierania lub które nie zamieszkują stale na obszarze gminy (por. art. 22 § 1 Kodeksu wyborczego). W obowiązującym stanie prawnym treść

rejestrze wyborców stanowi informację publiczną, która podlega obowiązkowemu udostępnieniu, jednakże niepodlegającą innym ograniczeniom niż te wskazane w Kodeksie wyborczym. W tym wypadku mamy bowiem do czynienia z zastosowaniem art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902). Z przepisu tego wynika bowiem, że przepisy tej ustawy nie mogą być stosowane, jeżeli odmienne zasady i tryb udzielenia informacji są określone w przepisach innej ustawy, a w tym wypadku w przepisach Kodeksu wyborczego.

Zawężenie podstaw reklamacji na nieprawidłowości w Centralnym Rejestrze Wyborców

Należy zwrócić uwagę na uchwalone brzmienie art. 22 Kodeksu wyborczego. Treść § 1 tego przepisu stanowi istotne zawężenie podstaw reklamacji na nieprawidłowości w rejestrze i ogranicza możliwość złożenia takiej reklamacji jedynie do przypadków związanych „z nieprawidłowym ujęciem wyborcy w obwodzie głosowania”. Podstawy reklamacji nie będą mogły stanowić innego rodzaju nieprawidłowości, w tym te związane z realizacją prawa wybierania, jak np. pominięcie wyborcy w rejestrze. W związku z ograniczeniem dostępu do rejestru jedynie do danych własnych, podstaw nie będą mogły stanowić także zarzuty dotyczące nieprawidłowości odnoszących się do danych innych obywateli ujętych w rejestrze, co – nawet przy wskazanym braku dostępu do zawartych tam cudzych danych osobowych – nie znajduje uzasadnienia. Stanowi to bowiem **nieuzasadnione ograniczenie prawa do sądu w kontekście skutecznej ochrony równości praw wyborczych oraz rzetelności procesu wyborczego**.

Warto w kontekście powyższego podkreślić, że projektodawca wskazał wprost, że w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w danych osobowych nie będzie miał już jednak zastosowania tryb reklamacyjny. W tym zakresie bowiem CRW będzie zasilany danymi z rejestru PESEL i w przypadku niezgodności dane będą musiały wpierv być poprawione w tamtym rejestrze. Określone w ustawie z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2022 r. poz. 1191 ze zm.) proceduralne instrumenty służące weryfikacji prawidłowości danych ujętych w rejestrze PESEL, takie jak postępowanie sprawdzające, nie mogą zostać uznane za ekwiwalentne środki ochrony w tym zakresie. Co do zasady przepisy przytoczonej ustawy ograniczają bowiem dostęp do tych danych oraz prawo inicjowania postępowania sprawdzającego jedynie do osoby, której dane dotyczą.

Przepisy ustawy w kontekście zasad ochrony danych osobowych

Niektóre z przepisów dotyczących Centralnego Rejestru Wyborców **budzą wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich również z punktu widzenia prawa do ochrony danych osobowych, a także prawa do prywatności** – gwarantowanych odpowiednio w art. 51 i 47 Konstytucji RP oraz przepisami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz.U UE L. 119.1 ze sprost., dalej jako: RODO). Centralny rejestr, który ma zastąpić dotychczasowe rejestry wyborców prowadzonych przez gminy, należy bowiem postrzegać przede wszystkim z perspektywy zapewnienia gwarancji bezpieczeństwa danych osobowych przetwarzanych w tym systemie.

Po pierwsze, skoro znowelizowana treść art. 21 § 1 Kodeksu przewiduje uwzględnienie w CRW informacji o pozbawieniu prawa wybierania (aktualnie w przypadku utraty prawa wybierania następuje skreślenie z rejestru), to trzeba mieć na względzie wymogi, jakie stawia art. 10 RODO w przypadku przetwarzania danych dotyczących wyroków skazujących oraz czynów zabronionych lub powiązanych środków bezpieczeństwa.

Po drugie, cele, jakim ma służyć CRW, określa art. 18 § 3 Kodeksu, tj. sporządzenie spisu wyborców, sporządzenie spisów osób uprawnionych do udziału w referendum, ustalenie liczby wyborców, sprawdzanie posiadania prawa wybierania oraz inne zadania określone we właściwych przepisach. Przepis ten w zakresie, w jakim w pkt 5 przewiduje, że **CRW ma służyć również do innych zdań określonych we właściwych ustawach**, budzi wątpliwości Rzecznika z punktu widzenia poszanowania zasady ograniczenia celu, o której mowa w art. 5 ust. 1 lit. b RODO. Przepis ten nie określa bowiem ani rodzaju zadań, ani zakresu ustaw, do których miałyby mieć zastosowanie tworzony system. Zasada ograniczenia celu przesądza zaś o tym, że dane mają być zbierane w konkretnych, wyraźnych, prawnie uzasadnionych celach i nieprzetwarzane dalej w sposób niezgodny z tymi celami. Należy przy tym podkreślić, że prawidłowa realizacja zasady ograniczonego celu jest jednym z mechanizmów zapewniających rzeczywistą kontrolę nad swoimi danymi i sposobem ich wykorzystania przez podmiot danych. Również Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie podkreślał, że ochrona życia prywatnego, o której stanowi art. 47 Konstytucji RP, obejmuje autonomię informacyjną, która oznacza prawo do

samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby, jak również prawo do kontrolowania tych informacji, jeżeli znajdują się w dyspozycji innych podmiotów (zob. wyroki TK z dnia 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05 oraz z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02).

Sytuacja wyborców niebędących obywatelami polskimi

Wątpliwości budzi konieczność posiadania nr PESEL dla obywateli UE korzystających z praw wyborczych w RP. Takie wymaganie może bowiem utrudnić korzystanie z praw wyborczych tych osób. Co istotne, zgodnie z dodanym do Kodeksu art. 19a § 4, w przypadku składania wniosku o zamieszczenie w obwodzie właściwym dla adresu stałego zamieszkania (do części B rejestru) wnioskodawca nie ma nadanego nr PESEL, wniosek ten powinien zawierać dodatkowe, bardziej szczegółowe dane, wymagane art. 8 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, w celu nadania nr PESEL. Ponadto należy zauważyć, że dane zawarte w CRW obywatel UE może, w myśl dodanego art. 19a § 6, na swój wniosek usunąć. Zgodnie jednak z art. 12a ustawy o ewidencji ludności danych zawartych w rejestrze PESEL nie można usunąć, z wyjątkiem wskazanych przypadków przysposobienia, czy obalenia domniemania ojcostwa męża matki. Należy przy tym zauważyć, że anulowanie nr PESEL, o którym mowa w dodanym art. 18c § 3 dotyczy sytuacji zmiany nr PESEL, nie zaś usunięcia danych zawartych w rejestrze PESEL. Art. 19 ustawy o ewidencji ludności wskazuje, że numer PESEL jest zmieniany w przypadku: 1) sprostowania daty urodzenia; 2) zmiany płci; 3) nadania numeru PESEL na skutek omyłki organu administracji publicznej mającej wpływ na numer PESEL lub wprowadzenia w błąd organu administracji publicznej co do tożsamości osoby.

Obywatele UE, w przypadku chęci skorzystania ze swoich praw wyborczych (np. osoby czasowo przebywający na terenie RP), są zatem zobowiązani do zarejestrowania się w rejestrze PESEL, a w konsekwencji podania bardziej szczegółowych danych osobowych, niż wymagane przez Kodeks wyborczy i bez możliwości usunięcia danych z rejestru PESEL. Takie rozwiązanie budzi zaś dodatkowo wątpliwości z punktu widzenia zasady minimalizacji danych wynikającej z art. 5 ust. 1 lit. c RODO, zgodnie z którą dane powinny być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego co niezbędne do celów, w których są przetwarzane.

Zmiana przesłanek czynnego prawa wyborczego w wyborach rady gminy oraz wójta gminy

Zgodnie z zaproponowanym brzmieniem art 10 § 1 w pkt 3 lit. a Kodeksu wyborczego czynne prawo wyborcze w wyborach rady gminy ma przysługiwać obywatelom polskim, obywatelom Unii Europejskiej niebędącym obywatelami polskimi oraz obywatelom Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, którzy najpóźniej w dniu głosowania ukończą 18 lat, oraz stale zamieszkują na obszarze danej gminy. Intencją ustawodawcy było dostosowanie regulacji kodeksowej do sytuacji po wyjściu Zjednoczonego Królestwa z UE i zawarcia umowy z pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Zjednoczonym Królestwem w sprawie udziału w niektórych wyborach przez obywateli jednego Państwa zamieszkujących na terytorium drugiego Państwa, podpisanej w Warszawie dnia 29 maja 2020 r., ratyfikowanej ustawą z dnia 27 października 2020 r. (Dz. U. poz. 2264). Zgodnie z art. 2 ust.1 tej umowy, czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach samorządowych w Polsce ma przysługiwać na takich samych zasadach jak obywatelom UE niebędącym obywatelami polskimi „obywatelom Zjednoczonego Królestwa, którzy legalnie zamieszkują w Rzeczypospolitej Polskiej”.

Zgodnie z zawartą w art. 5 pkt 9 Kodeksu wyborczego definicją legalną stałe zamieszkanie oznacza „zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego pobytu”. Przesłanka stałego zamieszkania odnosi się zatem do okoliczności czysto faktycznych i nie jest w tym zakresie tożsama z zameldowaniem (zob. A. Kisielewicz, J. Zbieranek [w:] K. W. Czaplicki i in., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2018, art. 5). Podobnie przesłanka stałego zamieszkiwania nie może odnosić się do kwestii legalności pobytu. W tym zakresie proponowane uaktualnienie art. 10 § 1 w pkt 3 lit. a Kodeksu nie odpowiada w pełni treści umowy pomiędzy Rzeczpospolitą Polską i Zjednoczonym Królestwem.

Sytuacja wyborców z niepełnosprawnościami

Zgodnie z uchwalonym art. 28a Kodeksu wyborca niepełnosprawny ma być ujmowany w spisie wyborców w wybranym przez wyborcę stałym obwodzie głosowania gminy właściwej dla adresu zameldowania na pobyt stały lub adresu stałego zamieszkania, w którym lokal obwodowej komisji wyborczej dostosowany jest do potrzeb wyborców niepełnosprawnych, jeżeli lokal obwodowej komisji wyborczej właściwej dla adresu zameldowania na pobyt stały lub adresu stałego zamieszkania wyborcy nie spełnia tych warunków po złożeniu wniosku o jednorazową zmianę miejsca głosowania.

Wydaje się, że uwzględniając możliwości systemów informatycznych byłoby możliwe **uwzględnienie potrzeb zgłaszanych przez takich wyborców również na przyszłość, co mogłoby ułatwić korzystanie z praw wyborczych w przypadku osób, których stan zdrowia znacząco utrudnia dokonywanie czynności urzędowych**, w tym tych z użyciem sprzętu teleinformatycznego. Wydaje się przy tym, że zasadnym byłoby prowadzenie w ramach rejestru publicznie dostępnej listy lub mapy dostosowanych lokali wyborczych.

Kompetencja do stworzenia i prowadzenia systemu teleinformatycznego obsługującego Centralnych Rejestr Wyborczy

Zgodnie z uchwalonym brzmieniem art. 18 § 5 Kodeksu wyborczego funkcjonowanie infrastruktury pozwalającej na działanie Centralnego Rejestru Wyborców należeć ma do zadań ministra właściwego do spraw wewnętrznych. W zmienionej treści art. 162 § 2 i 3 Kodeksu przewidziano, że system teleinformatyczny, służący elektronicznej obsłudze czynności, ma być stworzony zgodnie z wymaganiami ustalonymi przez Państwową Komisję Wyborczą i pod jej nadzorem. Inaczej ma być w przypadku systemów i urzędzeń obsługujących czynności określone w art. 162 § 1 Kodeksu wyborczego, a więc czynności związanych z organizacją głosowania. Zgodnie z uchwalonym brzmieniem § 3 tego przepisu (analogicznie do jego obowiązującego brzmienia) do obsługi tych czynności będzie można stosować jedynie system teleinformatyczny, do którego prawa majątkowe przysługują wyłącznie Skarbowi Państwa, oraz urządzenia techniczne, do których prawa majątkowe przysługują wyłącznie Skarbowi Państwa, jednostkom samorządu terytorialnego lub podmiotom im podległym. Urządzenia te będą musiały być usytuowane na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i być w wyłącznej dyspozycji Państwowej Komisji Wyborczej oraz Krajowego Biura Wyborczego. Utrzymanie i rozwój systemu nie mogą być powierzane podmiotom zewnętrznym w stosunku do Krajowego Biura Wyborczego. Wydaje się, że organizacja głosowania oraz prowadzenie rejestru wyborczego mogą w równym stopniu wpływać na prawidłowość i rzetelność wyborów i referendum.

Różnicowanie regulacji dotyczących prowadzenia systemów teleinformatycznych do obsługi tych dwóch zadań nie wydaje się zatem uzasadnione i powinno pozostać w gestii Państwowej Komisji Wyborczej, która ma – zgodnie z treścią projektu – nadal być organem odpowiedzialnym za prawidłowe prowadzenie rejestru (art. 165 Kodeksu w uchwalonym brzmieniu), jednak bez bezpośrednich narzędzi pozwalających na kształtowanie i bieżącą kontrolę działania odpowiedniego systemu.

Vacatio legis

W odniesieniu do przewidzianej długości *vacatio legis* wynoszącej 14 dni, Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie przypomnieć, że przepisy dotyczące organizacji wyborów stanowią, zgodnie z orzecznictwem TK, należą do dziedziny regulacji prawnej, której stabilność podlega szczególnej ochronie. Co do zasady wprowadzane w prawie wyborczym zmiany nie powinny mieć miejsca w okresie krótszym niż sześć miesięcy przed kolejnymi wyborami (zob. wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06). W związku ze zbliżającymi się terminami zarządzenia wyborów parlamentarnych wydaje się, że treść przepisów końcowych powinna zostać przeredagowana na wypadek bliskości lub zbiegu tych terminów z uchwaleniem projektowanej ustawy. W przypadku propozycji odnoszących się do kwestii związanych z ochroną praw obywateli dodać należy, że urzeczywistnienie zmian wynikających z utworzenia Centralnego Rejestru Wyborczego oraz przystosowanie się przez odpowiednie organy do jego obsługi może stanowić pewne wyzwanie, dla którego proponowany termin *vacatio legis* może okazać się zbyt krótki, co może negatywnie wpłynąć na uprawnienia obywateli określone już obecnie w przepisach Kodeksu wyborczego oraz przewidziane w uchwalonej ustawie.

Należy zwrócić szczególną uwagę na art. 19 pkt 2 i 3 uchwalonej ustawy, na podstawie których moment wejścia w życie niektórych przepisów uchwalonej ustawy ma być uzależniony od wydania przez Prezesa Rady Ministrów komunikatu ustalającego termin uruchomienia CRW oraz innych systemów teleinformatycznych przewidzianych w ustawie. Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej wejście w życie można uzależnić od określonego terminu (obiektywnego zdarzenia). W tym wypadku prawodawca niejako deleguje natomiast organowi władzy wykonawczej kompetencję do decydowania o chwili wejścia w życie przepisów o CRW, co budzi istotne wątpliwości z punktu widzenia zasady podziału władz określonej w Konstytucji RP.

Pragnę wyrazić nadzieję, że powyższe uwagi zostaną wzięte pod uwagę w trakcie prac nad ustawą. Deklaruję jednocześnie gotowość współpracy w tym zakresie.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

Pani Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu RP
Sejm RP
ePUAP

Pan Sylwester Marciniak
Sędzia NSA
Przewodniczący
Państwowej Komisji Wyborczej
ePUAP

Pan Paweł Wdówik
Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych
Sekretarz stanu
Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej
ePUAP