



VII.602.40.2018.JZ

Pan
Wojciech Hermeliński
Przewodniczący
Państwowej Komisji Wyborczej
ul. Wiejska 10
00-902 Warszawa

Szanowny Panie Przewodniczący

Rzecznik Praw Obywatelskich z ogromnym zaniepokojeniem przyjmuje szereg sygnałów i skarg od obywateli, w których wskazują oni na problemy ze skutecznym wpisaniem się do rejestru wyborców (o którym mowa w art. 18 i nast. ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz. U. z 2018 r., poz. 754 ze zm.; dalej jako: Kodeks wyborczy). Mając na względzie wagę powyższego zagadnienia dla realizacji gwarancji zasady powszechności wyborów, Rzecznik podjął decyzję o jego pogłębionej, możliwie wszechstronnej analizie.

Zdecydowana większość wspomnianych sygnałów dotyczy wyborców, którzy zdecydowali się skorzystać z usługi wyborczej on-line (strona Obywatel.gov.pl i Profil Zaufany e-PUAP), mając na względzie udział w wyborach samorządowych dnia 21 października 2018 roku. Usługa ta była szeroko prezentowana jako wygodna dla wyborców, będącą efektem współpracy ekspertów Ministerstwa Cyfryzacji, Ministerstwa Spraw

Wewnętrznych i Administracji, Państwowej Komisji Wyborczej oraz Centralnego Ośrodka Informatyki¹, co niewątpliwie wpłynęło na jej relatywnie dużą popularność i zaufanie.

Część z wyborców wskazuje tymczasem, że wspomniana powyżej usługa nie działała prawidłowo, co spowodowało że skuteczne złożenie wniosku, a także przeprowadzenie procedury wpisania do rejestru wyborców, nie było możliwe. Oczywiście problemy wyborców, którzy napotkali na trudności z wpisaniem się do rejestru są zróżnicowane. Dotyczą one m.in. sytuacji, kiedy to osoby, które złożyły wniosek, uczyniły to zbyt późno, aby mógł on zostać skutecznie rozpatrzony w ustawowym terminie.

Bez wątpienia jednak istnieje grupa wyborców, którzy złożyli wniosek korzystając z usługi on-line odpowiednio wcześniej, ale wskazują na różnorodne trudności organizacyjne i techniczne związane z tą usługą, jakie wpłynęły ich zdaniem na uniemożliwienie skutecznego wpisu do rejestru wyborców i w efekcie – wzięcie udziału w głosowaniu. Poniżej, na podstawie wpływających do Rzecznika Praw Obywatelskich skarg, postaram się przedstawić i omówić najważniejsze z sygnalizowanych zarzutów.

W wielu sygnałach podnoszono kwestię dołączania załączników (dodatkowych dokumentów) przez składającego wniosek w ramach usługi wyborczej on-line. W skardze, która wpłynęła do Rzecznika Praw Obywatelskich, obywatel wskazywał: „[...] za pomocą Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej, ePUAP, złożyłem wniosek o wpisanie do rejestru wyborców dnia 14 października 2018 r. Dnia 19 października 2018 r. otrzymałem na skrzynkę ePUAP decyzję o odmowie wpisania mnie do rejestru wyborców”. Do skargi obywatel załączył kopię decyzji, w uzasadnieniu której wskazano: „W pisemnej deklaracji zawierającej informacje niezbędne do wpisania do rejestru wyborców Pan [...] podał adres stałego zamieszkania: [...]. Nie przedstawił żadnych dokumentów, które mogłyby potwierdzić fakt stałego zamieszkania pod wskazanym adresem”. Tymczasem obywatel w swojej skardze do Rzecznika relacjonuje: „Pragnę zwrócić uwagę, że w uzasadnieniu wskazano, że nie przedstawiłem dokumentów potwierdzających fakt stałego zamieszkania pod wskazanym adresem. Platforma nie

¹ MC: usługi wyborcze online są już dostępne (komunikat), źródło: [http://centrumprasowe.pap.pl/cp/pl/news/info/127595,1,mc-uslugi-wyborcze-online-sa-juz-dostepne-\(komunikat\);jsessionid=e6KruZ44QlerrGo6qtYjyBOk.undefined](http://centrumprasowe.pap.pl/cp/pl/news/info/127595,1,mc-uslugi-wyborcze-online-sa-juz-dostepne-(komunikat);jsessionid=e6KruZ44QlerrGo6qtYjyBOk.undefined) (dostęp: 29 października 2018 roku).

umożliwiła mi tego w żaden sposób, natomiast wymogi formalne dochowałem, wysyłając skan dowodu osobistego oraz oświadczenie o przebywaniu pod wskazanym adresem. Jednocześnie urząd nie wezwał mnie do złożenia jakichkolwiek wyjaśnień”.

W innej skardze, przekazanej Rzecznikowi, obywatel podaje: „[...] Przed wyborami założyłem profil zaufany i złożyłem poprawny wniosek o dopisanie do listy wyborców - dopełniłem formalności na stronie Obywatel.gov.pl. Dziś, w dniu wyborów, okazało się, że nie mogę zagłosować. Nie jestem dopisany do listy, o co wnioskowałem [...] Po telefonach do urzędów dowiedziałem się, że wymagań, by dopisać się do listy wyborców, jest więcej, niż podanych na stronie Obywatel.gov.pl. Konkretnie: trzeba dołączyć jeden dodatkowy dokument potwierdzający miejsce zamieszkania. Ale nie ma o tym informacji, ani na stronie, gdzie wchodzi się na wniosek, ani w formularzu wniosku. Wniosek bez tego dokumentu przechodzi bez żadnego problemu, każdy obywatel myśli, że dopełnił formalności”.

Jak relacjonuje obywatelka w innej skardze, która wpłynęła do Rzecznika Praw Obywatelskich: „[...] 21 października nie udało mi się oddać głosu w lokalu wyborczym. Panie tam obecne podały mi numer do Urzędu Gminy [...] i tam prosiły o wyjaśnienie sytuacji. Rozmowa telefoniczna przebiegała następująco. Najpierw Pani powiedziała, że mojego wniosku rozpatrzyć nie zdążyli. Po chwili jednak stwierdziła, że sprawdzi mój wniosek. Kiedy to zrobiła pojawił się zarzut, że nie wysłałam skanu umowy najmu. Moje pytanie brzmi: w którym momencie składania wniosku zostałam o to poproszona? Odpowiedź: w żadnym. Jedynym wymaganym skanem był skan dowodu osobistego, który zamieściłam. Wiem też że w oficjalnej komunikacji podana była informacja, że taki dokument w ogóle nie jest wymagany. Oprócz tego ePUAP ograniczał możliwość wymaganych załączników do dwóch, czyli przód i tył dowodu. Kiedy powiedziałam to Pani z Urzędu Miasta, odpowiedziała <ale my wymagamy takiego dokumentu, a ePUAP to osobny system i ja nie wiem dlaczego nie ma tutaj takiego pola>”.

W kolejnej skardze, która wpłynęła do Rzecznika Praw Obywatelskich, wyborca wskazywał na problemy organizacyjne i techniczne: „[...] Po przyjeździe do lokalu wyborczego otrzymałem informację, że nie zostałem dopisany na listę i poproszono mnie [o] skontaktowanie się z Urzędem Gminy [...]. W trakcie połączenia dostałem odpowiedź, że nie ma mnie na liście pomimo terminowego złożenia wniosku oraz dołączenia skanu

dokumentu tożsamości. Zapytano mnie również o to, czy dołączyłem dokument potwierdzający to, że mieszkam pod wskazanym adresem. Nigdzie w systemie nie było to wymagane, ani nikt o tym nie informował, ponadto nie było nawet miejsca na dołączenia takiej liczby załączników. Po zapytaniu o to gdzie można zgłosić sprawę usłyszałem, że Pani sprawdzi jeszcze raz i faktycznie sprawdziła. Tutaj przechodzimy do najbardziej kuriozalnej sytuacji bo Pani po ponownym sprawdzeniu stwierdziła, że mój wniosek został rozpatrzony pozytywnie [...] pomimo tego Pani stwierdziła jednak, że urząd nie ma mojego wniosku i ePuap to oddzielny system [...]"

W swoich skargach obywatele podnoszą także kwestię braku wiadomości w odpowiedzi na złożone w systemie ePUAP wnioski lub zamieszczanie na stronie obywatel.gov.pl mylących ich informacji. W odniesieniu do tej ostatniej kwestii w skardze obywatelki, która wpłynęła do Rzecznika Praw Obywatelskich, relacjonowano: „Na stronie obywatel.gov.pl widniała oficjalna informacja, że do 16 października można poprzez konto w serwisie ePUAP składać wniosek o dopisanie do grona wyborców zgodnie z miejscem zamieszkania”. Mimo złożenia wniosku w tym terminie, nie został on jednak rozpatrzony do dnia wyborów, w związku z tym obywatelka zauważyła, że „Jako obywatel widziałam wyraźną informację <Masz jeszcze 2h na złożenie wniosku, aby dopisać się do listy wyborców i zagłosować w najbliższych wyborach samorządowych>. Przy tak jasnym komunikacie, podanym na oficjalnej, państwowej stronie czuję się bezpiecznie, że nawet jeśli złożę wniosek o 23:30 to odpowiednie organy mają wystarczającą ilość czasu aby go rozpatrzyć [...] Gdybym wiedziała, że nie będę dopisana do listy wyborców w [...], najpewniej udałabym się wcześniej do urzędu, lub wróciła do miejsca zameldowania aby oddać głos [...]"

Biorąc pod uwagę przedstawione powyżej zastrzeżenia, sygnały i skargi napływające do Rzecznika Praw Obywatelskich, a także opinie i spostrzeżenia prezentowane w mediach i przez organizacje społeczne można zarysować wstępnie następujące problemy związane z korzystaniem z usługi wyborczej on-line w procedurze dopisania się do rejestru wyborców.

W zdecydowanej większości skarg wyborcy wskazują na **brak jasnych komunikatów, lub wręcz mylne informacje**, jakie były im prezentowane w obrębie usługi wyborczej oferowanej na stronie obywatel.gov.pl, a w szczególności:

- obywatele, przekazując w systemie wnioski o wpis do rejestru wyborców i załączając wskazane w systemie dokumenty (art. 19 Kodeksu wyborczego), nie mieli wiedzy, że liczyć się powinni z dalszą procedurą (podejmowaną przez wójta/burmistrza lub prezydenta miasta), mającą na celu sprawdzenie, czy osoba wnosząca wniosek spełnia warunki stałego zamieszkania na obszarze gminy (art. 20 § 2 Kodeksu wyborczego), co skutkowało m.in. koniecznością dołączenia i przesłania kolejnych dokumentów,
- wyborcy na skutek niepełnej informacji o procedurze wpisu do rejestru wyborców różnie interpretowali brak jakiegokolwiek odpowiedzi na złożony wniosek o wpisanie do rejestru wyborców (w większości zgłoszonych przypadków – jako dokonanie skutecznego wpisu do rejestru wyborców, co w praktyce, było założeniem błędnym o czym jednak dowiadywali się dopiero w lokalach wyborczych),
- obywatele byli informowani na stronie obywatel.gov.pl, że składając wniosek w określonym terminie (do dnia 16 października 2018 roku), skutecznie zostaną wpisani do rejestru wyborców w terminie umożliwiającym głosowanie w wyborach samorządowych, które odbyły się 21 października 2018 roku, w obwodzie właściwym dla miejsca stałego zamieszkania, tymczasem w praktyce okazało się to informacją w części przypadków nieprawdziwą,
- wyborcy wskazywali również na fakt błędnego złożenia wniosku o dopisanie się do spisu wyborców, a nie do rejestru wyborców, co również wynikać miało z braku jasnych i jednoznacznych komunikatów.

Analiza skarg skłania również do sformułowania wniosku o **braku skoordynowania usługi wyborczej on-line względem procedur stosowanych w praktyce przez urzędy gmin/ miast** w zakresie procedury wpisu do rejestru wyborców:

- w części zgłoszonych do Rzecznika Praw Obywatelskich przypadków decyzja o odmowie wpisania do rejestru wyborców była podejmowana wyłącznie na podstawie załączonych do

wniosku dokumentów, które oceniano jako niewystarczające (tymczasem ich liczba była technicznie ograniczona, a jak zauważono powyżej, nie było również informacji o innych, dodatkowo wymaganych dokumentach),

- w innych przypadkach wniosek wraz z wymaganymi załącznikami uznawano za zawierający braki i wzywano (np. w krótkim terminie 1 dnia) do uzupełnienia go przez wyborcę o dodatkowe dokumenty (w praktyce okazywało się to być trudne do wykonania),
- nie informowano wyborców o decyzjach w sprawie wpisania ich do rejestru wyborców (zarówno o wpisaniu, jak i odmowie wpisania, co dodatkowo pozbawiało wyborców możliwości skutecznego wniesienia skargi do właściwego miejscowo sądu rejonowego, o której mowa w art. 20 § 4 i § 5 Kodeksu wyborczego),
- zupełnie nie uwzględniano wpływających systemem ePUAP w ramach usługi on-line wniosków o wpisanie do rejestru wyborców.

Niestety, jak wskazała praktyka ostatnich tygodni, szereg urzędów gmin/miast miało ogromne trudności z terminowym rozpatrzeniem napływających od obywateli wniosków o wpisanie do rejestru wyborców (przede wszystkim z uwagi na ich dużą liczbę) i w wielu przypadkach terminy te nie zostały dochowane. Trudności tych nie przewidziano w fazie projektowania omawianej usługi wyborczej on-line, tymczasem bez wątpliwości przyczyniły się one do dodatkowego uwypuklenia i pogłębienia wskazanych powyżej niedoskonałości usługi.

Należy wspomnieć jeszcze, że negatywnym następstwem problemów z wpisaniem wyborców do rejestrów wyborców było także dodatkowe obciążenie członków obwodowych komisji wyborczych ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie (angażujących się w wyjaśnianie sytuacji wyborców, którzy nie znaleźli się w spisie wyborców i w związku z tym nie mogli głosować)².

² Wskazują na to obok skarg obywateli również raporty obserwatorów społecznych. Zob. Raport podsumowujący obserwację społeczną w trakcie wyborów samorządowych na Mazowszu 21 października 2018r. http://odpowiedzialnapolityka.pl/wp-content/uploads/2018/10/Raport-Obszerwatorzy-w-Dzia%C5%82aniu.pdf?fbclid=IwAR1WuIRGcjlqINspypyUMVdN5cv8vh7Cn4OPR_5arT-P53itFERQwkdcSCs (dostęp: 29 października 2018 roku).

Pragnę w konkluzji podkreślić, że przedstawione w niniejszym wystąpieniu trudności w wpisaniu do rejestru wyborców, które miały w praktyce bezpośrednie przełożenie na brak możliwości skutecznego udziału w głosowaniu w wyborach samorządowych, spowodowały poważne wzburzenie i krytykę wyborców.

W przesłanych do Rzecznika Praw Obywatelskich skargach obywatele podkreślają m.in.: „[...] to niedopuszczalne, aby komukolwiek odmówiono prawa do głosu tym bardziej, jeżeli wypełnił wcześniej wszystkie warunki zawarte w ustawie pozostawiając organowi odpowiedni czas na wydanie decyzji w konkretnej sprawie” „[...] Uważam, że w dniu dzisiejszym zostałem pozbawiony konstytucyjnego prawa umożliwiającego oddanie głosu w wyborach” „[...] procedowanie w ten sposób jest skandaliczne, wbrew wszelkim regułom prawa administracyjnego i postępowania w tym zakresie”. Podkreślano również negatywne konsekwencje takiego stanu rzeczy: „[...] powszechne występowanie problemów przy tego typu wnioskach podważają zaufanie obywateli do praworządnego Państwa”. Co ważne, obywatele wyrażają również swoje rozczarowanie i frustrację dotychczasowym sposobem wyjaśniania sprawy: „[...] Słucham od dwóch dni z zażenowaniem wypowiedzi, a to PKW a to przedstawiciela Ministerstwa Cyfryzacji, że należą może do grupy ciamajdów, oferm życiowych, które zrobiły coś za późno lub nie potrafią obsługiwać <świetnie działającego systemu>”.

Mając powyższe na względzie, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2017 r., poz. 958 ze zm.), uprzejmie proszę Pana Przewodniczącego o przedstawienie Rzecznikowi Praw Obywatelskich stanowiska Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie skuteczności i adekwatności przyjętych procedur usługi wyborczej on-line mającej umożliwiać wyborcom wpisanie do rejestru wyborców, szczególności w kontekście jej funkcjonowania w praktyce. Pragnę zauważyć, że dnia 24 października 2018 roku Rzecznik skierował wystąpienie w tej sprawie również do Ministra Cyfryzacji, które przekazuję uprzejmie w załączeniu.

W związku z szerszą analizą procedur głosowania jaką prowadzi Rzecznik, będę zobowiązany za informacje o funkcjonowaniu w praktyce również usługi wyborczej on-line zgłaszania z wykorzystaniem Profilu Zaufanego zamiaru głosowania korespondencyjnego

przez wyborców z niepełnosprawnościami będących w posiadaniu Państwowej Komisji Wyborczej, w tym o znanych Komisji ewentualnych trudnościach jakie napotykali wyborcy w jej stosowaniu.

Z poważaniem
(Stanisław Trociuk)

Załącznik 1

Do wiadomości:

Pan Marek Zagórski

Minister Cyfryzacji