



# Burmistrz Gminy Brwinów

**Adres do korespondencji:**  
Urząd Gminy Brwinów  
ul. Grodziska 12, 05-840 Brwinów

**Sekretariat Burmistrza:**  
ul. Grodziska 12, pok. 202 (I piętro)  
e-mail: sekretariat@brwinow.pl  
Tel. 22 738 26 12

Brwinów, 22 kwietnia 2020 r.

**Pan**  
**Krzysztof Kwiatkowski**  
**Przewodniczący Komisji Ustawodawczej**  
**Senatu Rzeczypospolitej Polskiej**

BR.0051.64.2020

*Szanowny Panie Przewodniczący*

w związku z przyjętą przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej *ustawą z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.*, pozwalam sobie przedstawić Panu poniższe uwagi i zastrzeżenia, do przyjętych w ustawie rozwiązań, które z punktu widzenia Organu Wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego szczebla gminnego – współodpowiedzialnego za realizację procesu wyborczego, mogą prowadzić w praktyce do powstania szeregu nieprawidłowości i naruszeń prawa w procesie przeprowadzania – w formie korespondencyjnej - wyborów prezydenckich w maju 2020 r.

Na wstępie pozwalam sobie zauważyć, iż jednymi z zasad wyborczych, obowiązujących również w wyborach prezydenckich są: zasada powszechności wyborów oraz tajności głosowania. Powszechność wyborów, pozostająca w bezpośrednim związku z uznaniem Narodu za suwerena, wymaga zapewnienia praw wyborczych możliwie najszerszemu kręgowi obywateli i stworzenia im możliwie najlepszych warunków czynienia użytku z tych praw (zob. np.: Prawo konstytucyjne RP, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 2008, s. 188 i n.; L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2008, s. 150-153). Zasada tajności głosowania oznacza natomiast, że nikomu innemu poza wyborcą nie będzie znana treść jego decyzji wyborczej. Tajność głosowania jest konieczną gwarancją nieskrępowanego wyrażania indywidualnych preferencji wyborczych. Chroni ona również wyborcę przed ewentualnymi skutkami głosowania w określony sposób, niezależnie od tego, czy skutki te miałyby dla niego charakter pozytywny czy negatywny. O ile jednak dla wyborcy tajność głosowania jest przywilejem, to dla organów państwa z zasady tajności głosowania wynika obowiązek zorganizowania głosowania i jego przeprowadzenia w sposób umożliwiający oddanie głosu tak, by nikomu nie była znana treść decyzji wyborczej podjętej przez konkretnego wyborcę. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji gdy – zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy – nie ma innej formy głosowania jak tylko korespondencyjna.

Stąd też - przez pryzmat spełniania/braku spełniania standardów konstytucyjnych co do zapewnienia tajności głosowania oraz sprawności jego przeprowadzenia – należy ocenić ustanowione przez większość sejmową regulacje i możliwość ich praktycznego zastosowania.



Gmina Brwinów jest laureatem XXVII edycji konkursu TERAZ POLSKA oraz wielokrotnym zdobywcą tytułów GMINA FAIR PLAY, SPORTOWA GMINA i SAMORZĄDOWY LIDER EDUKACJI.

Poważne zastrzeżenia budzi już regulacja zawarta w art. 3 ust. 1 i ust. 2 zd. drugie ustawy cyt.: „Jeżeli przekazanie pakietów wyborczych gminnej obwodowej komisji wyborczej do zakończenia głosowania nie było możliwe pakiety takie przekazywane są właściwemu dyrektorowi delegatury Krajowego Biura Wyborczego”. Wcześniej zaś ustawodawca wskazał, iż - operator pocztowy w przypadku niedoręczenia pakietów wyborczych wyborcy („... od 7 dni do dnia przypadającego przed dniem głosowania...” – art. 3 ust. 1), przekaże je gminnej obwodowej komisji wyborczej do zakończenia głosowania. Jeżeli zaś „przekazanie pakietów wyborczych gminnej obwodowej komisji wyborczej do zakończenia głosowania nie było możliwe pakiety te zostaną przekazane właściwemu dyrektorowi delegatury Krajowego Biura Wyborczego”. Nie wiadomo przy tym z jakiej przyczyny (brak podania powodu) pakiety te mogłyby - w tym przedziale czasowym - nie zostać doręczone. Ponieważ ustawa nie przewiduje doręczania przesyłki – pakietów wyborczych za zwrotnym poświadczeniem odbioru (art. 5 ust. 7 ustawy), ustawodawca godzi się z tym, iż wyborca nie będzie powiadamiany awizem o niedoręczonym do niego pakiecie, który mógłby np., w świetle dotychczasowych przepisów, na podstawie awiza odebrać na poczcie. Zwykle przesyłki nie wymagają bowiem pokwitowania, zaś pracownik poczty wrzuca je bezpośrednio do skrzynki pocztowej wyborcy lub umieszcza w ogrodzeniu posesji. Niedostarczenie przez pracownika operatora pakietu wyborczego - np. z powodu braku czasu - i jego zwrot do gminnej komisji wyborczej uniemożliwi zatem wyborcy – bez jego winy - oddanie głosu. Ustawodawca godzi się zatem na uzależnienie wykonywania prawa głosu przez uprawnionych obywateli od tego czy listonosz w danym rejonie zechce zostawić pakiet wyborczy u adresata czy też odeśle je do gminnej komisji wyborczej (albo do delegatury PKW) bez próby skutecznego doręczenia.

Zasadnicze wątpliwości budzi również regulacja dotycząca ustalenia zawartości pakietu wyborczego, bowiem w ustawie - w art. 3 ust. 3 - określone zostały jego elementy, zaś w ust. 4 jest mowa, iż w drodze rozporządzenia mogą zostać określone dodatkowe elementy wchodzące w skład tego pakietu. Prawidłowo zawartość pakietu powinna zostać ostatecznie określona w jednym akcie – ustawie, nie zaś częściowo w ustawie i częściowo ewentualnie w rozporządzeniu, którego treść pozostaje zresztą na chwilę obecną nieznaną.

Dalej - w art. 3 ust. 9 ustawy postanowiono, iż Państwowa Komisja Wyborcza została pozbawiona dotychczasowych uprawnień wynikających z Kodeksu Wyborczego m. in. ustalania wzoru karty do głosowania w wyborach (art. 40 § 5 KW), zaś jej rolę sprowadza się tylko do opinii dotyczącej wzoru karty, która może nie zostać uwzględniona przez ministra właściwego do spraw aktywów państwowych. Nadzwyczajna sytuacja w postaci pandemii nie powinna w mojej ocenie prowadzić do przekazywania kluczowych uprawnień z PKW do rąk ministra – członka władzy wykonawczej w RP.

Ponadto, ustawa w art. 3 ust. 10 nie precyzuje któremu podmiotowi minister właściwy do spraw aktywów państwowych zleci przygotowanie pakietów wyborczych oraz w jakiej liczbie pakiety te zostaną przekazane wyznaczonemu operatorowi, a są to przecież tzw. „druki ścisłego zarachowania”. W świetle obowiązujących przepisów kodeksu wyborczego wzór karty wyborczej w wyborach prezydenckich, oprócz pieczęci PKW zawiera pieczęć obwodowej komisji wyborczej. Dotychczas członkowie okręgowych komisji wyborczych przed dniem głosowania liczyli i przyjmowali protokolarnie ściśle określoną liczbę kart i tzw. rezerwę kart. Dzięki temu znana była ogólna liczba kart ostemplowanych w danym obwodzie oraz liczba kart wydanych wyborcom i otrzymanych w pakietach do głosowania korespondencyjnego. Natomiast w świetle rozwiązań przyjętych obecnie przez Sejm RP nie wiadomo w jakiej liczbie będą dystrybuowane do operatorów karty przypadające na daną jednostkę samorządu, zwłaszcza że jedną jednostkę samorządową często obsługuje wiele oddziałów pocztowych, a dane o liczbie i adresach wyborców będą znajdować się w spisie wyborców przekazanym przez wójta, burmistrza lub prezydenta w 1 egzemplarzu (o czym stanowi art. 15 ust. 3 ustawy).

Z punktu widzenia sprawności procesu wyborczego należy także zauważyć, że zgodnie z ustawą dane wpisane przez wyborcę w oświadczeniu załączonym do pakietu wyborczego nie ułatwią członkom gminnej komisji wyborczej weryfikacji osób, które prawidłowo zagłosowały. Członkowie gminnej komisji wyborczej wyposażeni w spis wyborców - sporządzony w formie papierowej, według adresów ulic w danym obwodzie głosowania - nie będą bowiem mieli możliwości łatwego znalezienia wyborcy. Zaś jednym z warunków uznania danego głosu za prawidłowo oddany – o czym stanowi wprost art. 5 ust. 5 pkt 4 ustawy - jest sprawdzenie czy wyborca widnieje, czy też nie, w spisie wyborców.

Błąd legislacyjny został z kolei popełniony w art. 5 ust. 5 pkt 5) ustawy. W przepisie tym jest mowa o podwójnym głosowaniu przez wyborcę. Posłużono się tutaj zwrotem „koperta zwrotna” zamiast „koperta na kartę”, gdyż autorzy ustawy nie zauważyli, iż tylko zaklejoną kopertę na kartę można wrzucić do urny nie zaś kopertę zwrotną.

W ustawie pominięto zupełnie zagadnienie pełnienia funkcji nadzorczych nad prawidłowością pracy członków gminnych komisji wyborczych, którą to funkcję dotychczas pełnili mężowie zaufania lub obserwatorzy społeczni. W tym też kontekście należy wskazać, iż członkowie komisji będą bez nadzoru z zewnątrz. I może to prowadzić do tego, że członkowie komisji będą mogli – przy otwieraniu kopert na kartę - przed jej wrzuceniem do urny – dokonywać przypisania sposobu głosowania z danymi osobowymi dołączonymi do oświadczenia. Ustawa nie zabezpiecza zatem w żaden sposób przed ryzykiem złamania zasady tajności głosowania, a wręcz tworzy mechanizm ułatwiający poznanie preferencji wyborczych określonych osób.

Więcej niż jako niepokojące należy ocenić także regulacje art. 5 ust. 6 ustawy, w którym wskazano, że w przypadku niedostarczenia do gminnej obwodowej komisji wyborczej kopert zwrotnych (przez operatora) do zakończenia głosowania, czyli do godz. 20.00 przekazane zostaną właściwemu dyrektorowi delegatury krajowego biura wyborczego. Oznacza to, że wyborca, który oddał kopertę zwrotną do skrzynki operatora pocztowego tuż przed godziną lub o godzinie 20.00, nie może liczyć na to, iż jego głos trafi do gminnej obwodowej komisji wyborczej. A przecież zgodnie z art. 14 tej ustawy „koperty zwrotne są dostarczane przez wyznaczonego operatora do gminnej obwodowej komisji wyborczej w dniu wyborów sukcesywnie od rozpoczęcia głosowania do godziny 23.00.”. Taka regulacja została powielona również w art. 6 ust. 4 pkt 2, w którym mowa o sposobie postępowania z kopertami zwrotnymi dostarczonymi (przez operatora) do właściwej gminnej obwodowej komisji wyborczej po zakończenia głosowania, (czyli po godzinie 20.00 a przed 23.00), podczas gdy te koperty zwrotne w ww. czasie powinny zostać doręczone gminnej komisji.

Jak już wspomniano, art. 5 ust. 7 ustawy stanowi, iż przesyłki pakietów wyborczych oraz przesyłki kopert zwrotnych są przesyłkami listowymi nierejestrowanymi (tzw. list zwykły), co oznacza że nie będzie wiadomo czy zostały skutecznie doręczone (brak zwrotnego potwierdzenia odbioru przesyłki – jak przy liście poleconym), a następnie czy koperty zwrotne (wobec braku dowodu nadania), dostarczone przez wyborcę „faktycznie” trafiły do operatora pocztowego. Dotychczas w głosowaniu korespondencyjnym pakiety wyborcze i koperty zwrotne były przesyłkami poleconymi za zwrotnym poświadczeniem odbioru. Obecna zmiana prawa w tym zakresie jest niepokojąca, ponieważ przy braku określenia sposobu zabezpieczenia przed nieuprawnionym wyjęciem kopert zwrotnych z nadawczych skrzynek pocztowych oraz braku zabezpieczenia transportu kopert zwrotnych od wyjęcia z pocztowej skrzynki nadawczej do gminnej obwodowej komisji wyborczej, może prowadzić do poważnych nadużyć. W tym zakresie ustawa nie mówi ani o zabezpieczeniu nadawczych skrzynek pocztowych przed nieuprawnionym wyjęciem z nich kopert zwrotnych, ani też o tym kto będzie nadzorował wyjęcie kopert ze skrzynek nadawczych operatora pocztowego oraz w jaki sposób nastąpi przekazanie kopert zwrotnych właściwej gminnej obwodowej komisji wyborczej.

Konsekwencją braku wymogu zwrotnego poświadczenia odbioru osobistego pakietu wyborczego jest ryzyko zaistnienia przypadków, gdy do komisji wyborczej trafi więcej niż jedna karta od tego samego wyborcy, co może być zarówno wynikiem błędu samego wyborcy (który będzie miał dostęp do kilku kart przekazanych do jego domu), ewentualnie działaniem „złośliwym” – jeśli ktoś inny wrzuci pakiet, w którym wypełni dane innego wyborcy. Powstaje wątpliwość, który z tych głosów uznany zostanie za ważny i co w przypadku, jeśli członek komisji wrzuci do urny pierwszy odnotowany głos od wyborcy, a potem stwierdzi, że są jeszcze dodatkowe pakiety spersonalizowane na tego samego wyborcę?

Z licznych trudności organizacyjnych, które stwarza ustawa, ustawodawca albo nie zadaje sobie sprawy, albo świadomie te trudności ignoruje. Dla przykładu warto zauważyć, iż nie ma możliwości aby tworzone przez komisarzy wyborczego gminne obwodowe komisje wyborcze w składach określonych w art. 10 ust. 5 ustawy nie będą w stanie zastąpić w pracy rozwiązanych art. 10 ust. 4 obwodowych komisji wyborczych. Dla przykładu, w kierowanej przeze mnie gminie Brwinów w 16 obwodach podczas wyborów, w składach określonych ustawowo pracowało dotychczas łącznie 148 członków obwodowych komisji wyborczych. Obecnie ich obowiązki mają zostać przejęte przez gminną obwodową komisję wyborczą liczącą od 3 do 9 członków. Biorąc pod uwagę większy nakład pracy związany z głosowaniem korespondencyjnym (otwieranie kopert zwrotnych, sprawdzanie poprawności oddania głosu i weryfikacja w spisie wyborców osoby, która oddała swój głos w zaklejonej kopercie na podstawie danych z dołączonego do niej oświadczenia wyborcy), członkowie gminnej komisji będą nadmiernie obciążeni licznymi czynnościami, co z kolei może spowodować ryzyko błędów. Ponadto z dużym prawdopodobieństwem można założyć, iż liczne będą przypadki zrzeczenia się członkostwa w komisji w krótkim okresie, tuż przed dniem lub w dniu wyborów, a to uniemożliwi uzupełnienie jej składu.

Kolejnym błędem legislacyjnym popełnionym w ustawie jest powołanie w art. 12 przepisu art. 181 a) § 1 pkt 1 Kodeksu wyborczego, zamiast art. 185 kodeksu wyborczego, w którym to właśnie określone zostały zadania obwodowych komisji wyborczych.

W art. 12 ust. 5 ustawy pominięte zostały przez ustawodawcę kwestie zwiększenia wysokości dotacji dla samorządów w sytuacji gdy jednocześnie nakłada się na wójtów, burmistrzów lub prezydentów dodatkowe obowiązki związane z zabezpieczeniem członków gminnych obwodowych komisji wyborczych, w określone w wykazie przez właściwego ministra do spraw zdrowia środki ochrony osobistej związanej ze zwalczaniem epidemii COVID -19 oraz warunki jakie musi spełniać lokal przeznaczony na siedzibę gminnej obwodowej komisji wyborczej (art. 12 ust. 6 ustawy). Zobowiązania te będą spoczywały na samorządach, które będą musiały je zrealizować w ciągu kilku dni od dnia wejścia w życie ustawy. Wykonanie zakupów przez samorzady przy ograniczonej dostępności na rynku środków ochrony osobistej (kilkutygodniowe terminy oczekiwania na zamówień dostawy tego typu towarów) oraz wobec braku dotacji na ten cel będzie ogromnym utrudnieniem lub wręcz zadaniem nie do wykonania, dodatkowo sprzecznym z przepisami ustawy o finansach publicznych, bowiem jest to zadanie zlecone z zakresu administracji centralnej i powinno być sfinansowane przez odpowiednio wysoką dotację celową.

Kolejnym błędem legislacyjnym popełnionym w ustawie jest wskazanie w art. 14 ust. 4, iż w przypadku gdy w kopercie będzie większa liczba kart niż 1 karty te będą uznane za nieważne, podczas gdy prawidłowo powinno uznać się za nieważne głosy – nie zaś karty.

Jako oczywiste i nieuzasadnione naruszenie przepisów RODO należy uznać przyjęte w art. 12 ust. 1 ustawy rozwiązanie, zgodnie z którym wójt, burmistrz lub prezydent wyznaczonym operatorom przekazuje 1 egzemplarz spisu wyborców, zawierający dane z bazy PESEL, w sytuacji gdy dane te są zupełnie zbędne w pracy wykonywanej przez operatorów. Wszak pracownikom poczty dostarczającym pakiety do skrzynek pocztowych są potrzebne tylko imię i nazwisko oraz adres

zamieszkania. Numer PESEL jest na tym etapie zbędny. Rodzi to realne ryzyko przejęcia danych wrażliwych obywateli i skorzystanie z tej bazy danych również po wyborach i to w celach zgoła z wyborami niezwiązanymi.

Już zupełnie na marginesie wypada zauważyć, że zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy w przypadku wyborcy zamieszkałego za granicą może on wziąć udział w wyborach wyłącznie pod warunkiem, iż w terminie 14 dni przed dniem wyborów „zgłosi on zamiar głosowania korespondencyjnego”. Taka regulacja jawi się jako kuriozalna w sytuacji – gdy jak już wskazano w art. 2 ust. 1 ustawy – wybory mają być przeprowadzone wyłącznie w formie korespondencyjnej. W tym kontekście stawianie czysto urzędniczego wymogu „zgłaszania chęci głosowania korespondencyjnego”, w połączeniu z terminem 14 dni oraz z faktem, iż wybory mają się odbyć 10 maja br. zaś Sejm ustawę uchwalił w dniu 6 kwietnia 2020 r., sprawiają, że mamy do czynienia z celowym pozbawieniem znaczącej części obywateli uprawnionych do wzięcia udziału w wyborach prawa głosu. Trudno mówić w tej sytuacji o spełnieniu przez ustawę warunku powszechności wyborów prezydenckich.

Reasumując, z punktu widzenia organu wykonawczego jst, rozwiązania dotyczące organizacji i przeprowadzenia wyborów prezydenckich, zawarte w ustawie z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., nie zapewniają realizacji konstytucyjnych standardów odnoszących się do wyborów takich jak m.in.: zasady powszechności, równości czy tajności głosowania. Stoją także w sprzeczności z zasadami logiki i doświadczenia życiowego, niezbędnymi do zorganizowania wyborów w sposób, który będzie urzeczywistniał standardy obowiązujące w demokratycznym państwie prawa. Poszczególne rozwiązania – jak np. powołany w opinii brak nadzoru nad pracami komisji wyborczych czy pracą pracowników operatora pocztowego - mogą natomiast prowadzić do powstania systemu pozwalającego na wpływanie w sposób bezprawny na ostateczny wynik wyborczy. Stąd też, proszę przyjąć zgłoszone powyżej uwagi i błędy jako głos zdecydowanego sprzeciwu Burmistrza Gminy Brwinów wobec przyjętej w dniu 6 kwietnia 2020 r. przez Sejm ustawy w takim kształcie, w którym została ona przekazana do Senatu RP.

z pozdrowieniami

**BURMISTRZ**  
Gminy Brwinów  
*Arkadiusz Kosiński*  
**Arkadiusz Kosiński**

#### Do wiadomości:

1. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Prezes Związku Miast Polskich
4. Prezes Unii Miasteczek Polskich
5. Prezes Mazowieckiego Stowarzyszenia Gmin na rzecz Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego

