



**PAŃSTWOWA
KOMISJA WYBORCZA**

ZPOW-066-700/15

Warszawa, dnia 19 października 2015 r.

Pani Hanna DOBROWOLSKA

Pani Krystyna ŁAZOR

Pan Ireneusz CZMOCH

Pan Józef ORZEŁ

Ruch Kontroli Wyborów

sekretariat@ruchkontroliwyborow.pl

Państwowa Komisja Wyborcza, odpowiadając na pisma z dnia 3 września 2015 r. oraz z dnia 5 i 13 października 2015 r., a także w nawiązaniu do spotkania przeprowadzonego w siedzibie Państwowej Komisji Wyborczej w dniu 28 września 2015 r., wyjaśnia, co następuje.

Zgłaszany i ponawiany od dłuższego czasu postulat uznania protokołu papierowego sporządzanego ręcznie przez komisje wyborcze i opatrzonego wymaganymi podpisami za dokument wiążący prawnie jest od dawna zrealizowany w myśl obowiązujących przepisów Kodeksu wyborczego (m. in. art. 75 § 5 i 230 § 4, 234 § 3), jak również wydawanych przez Państwową Komisję Wyborczą wytycznych. Prymat papierowego protokołu wyborczego nad elektronicznym został po raz kolejny podkreślony w uchwale Państwowej Komisji Wyborczej z 25 września 2015 r. w sprawie warunków oraz sposobu wykorzystania techniki elektronicznej w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 25 października 2015 r., w której w § 1 ust. 2 podkreśla się, iż „Wykorzystanie techniki elektronicznej nie zastępuje tradycyjnego, dotychczasowego ręcznego liczenia głosów przez obwodowe komisje wyborcze oraz konieczności porównania przez okręgowe komisje wyborcze danych zawartych w systemie z dostarczonymi protokołami głosowania w obwodzie.”

Należy podkreślić, że również uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 25 września 2015 r. przez w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach

głosowania utworzonych w kraju w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 25 października 2015 r., reguluje w punktach 51-93 sposób ustalenia wyników głosowania i sporządzenia protokołu głosowania. W świetle zawartych tam warunków oczywistym jest, że rozliczanie kart do głosowania przez członków komisji i wpisywanie danych do odpowiednich rubryk protokołu odbywa się ręcznie, po czym dane z tak sporządzonego protokołu wprowadza się do systemu informatycznego (punkt 88 wytycznych). Zgodnie z punktem 91 wytycznych „Protokoły głosowania w obwodzie (każdy w dwóch egzemplarzach), podpisują wszyscy członkowie komisji obecni przy ich sporządzeniu, także ci, którzy wnieśli do nich uwagi. Protokoły opatruje się pieczęcią komisji. Powyższe obowiązki dotyczą zarówno komisji, w których protokoły zostały sporządzone w systemie informatycznym (dane zostały wprowadzone do systemu), jak i komisji, w których protokół został sporządzony ręcznie.” Nie sposób nie podkreślić w związku z tym wagi punktu 89 wytycznych, który stanowi, że „W każdym etapie prac w systemie informatycznym, oprócz osoby odpowiedzialnej za obsługę informatyczną komisji, powinien brać udział przewodniczący komisji lub jego zastępca; przy tych czynnościach mogą być też obecni pozostali członkowie komisji, mężowie zaufania i obserwatorzy międzynarodowi.” Wierność danych z wydrukowanych protokołów z ustalonymi wynikami głosowania gwarantuje punkt 88 podpunkt 5 powołanych wytycznych, w myśl którego „komisja sprawdza zgodność danych z wydrukowanych protokołów z ustalonymi wynikami głosowania; sprawdzenia dokonuje się poprzez odczytanie na głos danych z wydrukowanych protokołów i porównanie ich z danymi z projektów protokołów przekazanych osobie odpowiedzialnej za obsługę informatyczną komisji”. Nadto zgodnie z punktem 92 wytycznych „W przypadku komisji, w których protokoły zostały sporządzone ręcznie, wszyscy członkowie komisji obecni przy ich sporządzeniu obowiązkowo parafują wszystkie strony protokołu (poza stroną, na której składane są podpisy członków komisji)”, a także „w komisjach, w których protokół został sporządzony w systemie informatycznym, wszyscy członkowie komisji obecni przy jego sporządzeniu, mogą parafować wszystkie strony protokołu (poza stroną, na której składane są podpisy członków komisji) na dole każdej strony.” Podobne zasady i tryb postępowania zawiera uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z 12 października 2015 r. w sprawie wytycznych dla okręgowych komisji wyborczych, dotyczących wykonywania zadań związanych z ustalaniem wyników głosowania i wyników wyborów

oraz trybu i zasad powoływania pełnomocników okręgowych komisji wyborczych w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 25 października 2015 r.

Nie sposób również w niniejszym piśmie pominąć roli, jaką odgrywają w procesie wyborczym członkowie obwodowych komisji wyborczych oraz mężowie zaufania i obserwatorzy międzynarodowi. Zgodnie z Kodeksem wyborczym członkowie obwodowych komisji wyborczych są zgłaszani przez pełnomocników poszczególnych komitetów wyborczych. Ustawodawca założył zatem, że podstawą zgłoszenia osób, które wejdą w skład obwodowych komisji jest stosunek zaufania, jakim darzą je poszczególne komitety wyborcze. Jest to jedna z ustawowych gwarancji uczciwości wyborów. Równie istotną rolę do spełnienia w procesie wyborczym mają mężowie zaufania, wyznaczani przez pełnomocników wyborczych (o ile zjawią się w lokalach komisji wyborczych; według danych przekazanych przez okręgowe komisje wyborcze w trakcie wyborów prezydenckich, mężowie zaufania pełnili swoje obowiązki w ponad 10 000 obwodach głosowania). Mężowie zaufania mają prawo obserwować wszystkie czynności obwodowej komisji wyborczej w dniu głosowania, zarówno przed rozpoczęciem głosowania, w trakcie jego trwania oraz po jego zakończeniu, zgłaszać przewodniczącemu komisji na bieżąco uwagi i zastrzeżenia, wносить uwagi do protokołu głosowania, z wymienieniem konkretnych zarzutów oraz być obecni przy przekazywaniu protokołu głosowania pełnomocnikowi okręgowej komisji wyborczej, a następnie Państwowej Komisji Wyborczej. Mężowie zaufania mają nadto prawo do otrzymania kopii protokołu głosowania, jak też utrwalania jego treści poprzez fotografowanie bądź filmowanie. Mężowi zaufania przysługuje prawo żądania wpisania uwag do protokołu głosowania, a nawet wpisania ich osobiście. Odmowa ze strony komisji wpisania do protokołu zgłoszonych przez męża zaufania uwag jest niedopuszczalna i stanowi naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego. Zauważyć także należy, iż począwszy do 12 sierpnia 2015 r. w wyniku nowelizacji Kodeksu wyborczego w dniu głosowania, od podjęcia przez komisję obwodową czynności wykonywanych do czasu rozpoczęcia głosowania oraz w okresie od zamknięcia lokalu wyborczego do czasu podpisania protokołów głosowania, czynności komisji obwodowej mogą być rejestrowane przez mężów zaufania z wykorzystaniem własnych urządzeń rejestrujących (art. 42 § 5 Kodeksu wyborczego).

Państwowa Komisja Wyborcza uważa za ważny i zasadny z punktu widzenia przejrzystości procesu wyborczego postulat publikowania na stronach internetowych okręgowych komisji wyborczych zeskanowanych protokołów głosowania sporządzonych przez poszczególne obwodowe komisje wyborcze. W tym celu Państwowa Komisja Wyborcza pismem z dnia 5 października 2015 r. ZPOW-503-223/15 zwróciła się do okręgowych komisji wyborczych z prośbą o dołożenie starań zmierzających do publikowania na stronach internetowych okręgowych komisji wyborczych zeskanowanych protokołów wyników głosowania z poszczególnych obwodowych komisji wyborczych.

Jednakże trzeba przy tym szczególnie podkreślić, że oprogramowanie do wizualizacji wyników wyborów, jak i system do zarządzania stronami (CMS) delegatur Krajowego Biura Wyborczego oraz przede wszystkim infrastruktura serwerowa Krajowego Biura Wyborczego nie pozwalają obecnie, aby zamieszczać skany wszystkich protokołów komisji obwodowych. Niemniej jednak podjęte zostaną działania zmierzające do tego, aby w przyszłości umożliwić delegaturom zamieszczanie skanów tych protokołów.

Państwowa Komisja Wyborcza zauważa, że w chwili obecnej nie jest problemem samo skanowanie protokołów, lecz jak wskazano, zamieszczenie ich na stronie Komisji, żeby nie spowodowało to jej nadmiernego obciążenia oraz brak miejsca na taką ilość danych. Przeprowadzenie społecznej akcji bicia rekordu Guinnessa przez wolontariuszy Ruchu Kontroli Wyborów nie jest w żaden sposób miarodajne i nie stanowi rzeczywistego testu. Trzeba bowiem zaznaczyć, że zamieszczenie ok. 27 000 zarówno protokołów głosowania w obwodzie na listy kandydatów na posłów jak i tyle samo protokołów głosowania w obwodzie na kandydatów na senatora wymaga zapewnienia ok. 500 GB powierzchni serwerowej. Zakładając również, że strona wizualizacyjna w trakcie wyborów jest znacznie obciążona, nie jest obecnie możliwe zamieszczenie na niej skanów wszystkich protokołów.

Należy przy tym podkreślić, że podjęte zostaną działania zmierzające do tego, aby wizualizacja wyników wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej była łatwiejsza do odczytania i pozwalająca na łatwe odnalezienie wyników głosowania z poszczególnych komisji obwodowych.

Jak wielokrotnie podkreślano na stronie wizualizacyjnej Komisji www.parlament2015.pkw.gov.pl zamieszczane będą dane z protokołów głosowania

sporządzonych przez każdą komisję obwodową, po ich zatwierdzeniu przez okręgową komisję wyborczą.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że przepisy obowiązującego prawa wyborczego nie przewidują możliwości powoływania „nadzwyczajnych inspekcji do kontroli całości działań związanych z przeprowadzeniem wyborów”. Ustawodawca wprost przesądził w art. 157. § 1 Kodeksu wyborczego, że Państwowa Komisja Wyborcza jest stałym najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów i referendów. Okręgowe komisje wyborcze powołane wyłącznie spośród sędziów stanowią nadzór nad przestrzeganiem prawa wyborczego przez obwodowe komisje wyborcze (art. 172 § 1 pkt 1 Kodeksu wyborczego), natomiast nadzór nad działalnością okręgowych komisji wyborczych sprawuje Państwowa Komisja Wyborcza (art. 160 § 1 pkt 1 i 5 Kodeksu wyborczego). Ponadto jak wynika z obowiązującego prawa nadzór nad wybranymi decyzjami Państwowej Komisji Wyborczej Komisji, wskazanymi w Kodeksie wyborczym, sprawuje Sąd Najwyższy, który jednocześnie jest właściwy do stwierdzenia ważności przeprowadzanych wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Natomiast zainteresowane ruchy społeczne mogą oczywiście realizować proces kontroli wyborów, jednakże zgodnie z zasadami określonymi w Kodeksie wyborczym, tj. jako mężowie zaufania w obwodowych komisjach wyborczych oraz jako osoby pełniące funkcję męża zaufania przy okręgowych komisjach wyborczych, a także przy Państwowej Komisji Wyborczej.

Państwowa Komisja Wyborcza zauważa jednocześnie, że postulat opracowania jednego spójnego dokumentu dotyczącego wyborów (wytycznych) jest w rzeczywistości niemożliwy do zrealizowania. Należy podkreślić, że Kodeks wyborczy przewiduje delegacje dla wielu organów do szczegółowego określenia wskazanych w tej ustawie kwestii. Są to m. in. Minister Spraw Wewnętrznych, Minister Spraw Zagranicznych, Minister Infrastruktury i Rozwoju, Minister Administracji i Cyfryzacji, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, wydający rozporządzenia oraz Państwowa Komisja Wyborcza wydająca w formie uchwał m. in. wytyczne i wyjaśnienia (art. 161 § 1 Kodeksu wyborczego), a także określająca wzory dokumentów różnego rodzaju. Należy zauważyć, że wytyczne Państwowej Komisji Wyborczej wydawane są dla różnych organów i dotyczą często zupełnie niezwiązanych ze sobą materii w zakresie poszczególnych wyborów. Należy podkreślić, że obowiązujące

ustawodawstwo często odmiennie reguluje poszczególne zagadnienia w poszczególnych wyborach, stąd też konieczność wydawania odrębnych wytycznych dla poszczególnych wyborów i poszczególnych kwestii. Państwowa Komisja Wyborcza zauważa przy tym, że wszystkie wydawane uchwały dostępne są na stronie internetowej Komisji (w podziale na konkretne wybory) i każdy zainteresowany może mieć do nich wgląd. Ponadto trzeba szczególnie zwrócić uwagę, że częste zmiany prawa, w tym nowelizacje Kodeksu wyborczego, wymuszają konieczność wydawania każdorazowo przed wyborami nowych wytycznych w poszczególnych kwestiach. Przykładowo jedynie ostatnia nowelizacja Kodeksu wyborczego, która weszła w życie w dniu 12 sierpnia 2015 r., spowodowała konieczność dokonania przez Państwową Komisję Wyborczą zmian m. in. wytycznych dla komisji obwodowych (np. w zakresie uprawnień mężów zaufania), zasad powoływania komisji obwodowych (zróżnicowane składy komisji), zmiany wzoru kart do głosowania (konieczność zamieszczenia na pierwszej stronie informacji o sposobie głosowania, a na kolejnej spisu treści), wytycznych dotyczących druku i przekazania kart (umieszczenie pieczęci przez obwodowe komisje wyborcze na kartach przeznaczonych do pakietów stosowanych w głosowaniu korespondencyjnym). Ponadto trzeba zaznaczyć, że wiele kwestii jest odmiennie uregulowanych w Kodeksie wyborczym i w ustawie o referendum ogólnokrajowym; odmiennie tryby i terminy wykonywania czynności wyborczych i referendalnych. Przykładowo Kodeks wyborczy przewiduje delegację dla Państwowej Komisji Wyborczej do określenia sposobu zgłaszania kandydatów do obwodowych komisji wyborczych oraz wzoru ich zgłoszenia we wszystkich wyborach, natomiast w przypadku referendum ogólnokrajowego kwestie te regulowane są rozporządzeniem ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

Dlatego też, w opinii Państwowej Komisji Wyborczej postulat dotyczący opracowania jednego dokumentu regulującego „wszystkie kwestie związane z wyborami i referendum” nie jest możliwy do zrealizowania.

Państwowa Komisja Wyborcza wyjaśnia, że w związku z powtarzającymi się zarzutami o przypadkach nieprawidłowości w spisach wyborców sporządzanych przez gminy jako zadanie zlecone, w tym o umieszczaniu w spisach osób zmarłych, Państwowa Komisja Wyborcza – zgodnie z ustaleniami dokonanymi podczas spotkania w dniu 28 września 2015 r. – zwróciła się pisemnie w dniu 30 września 2015 r. (pismo znak ZPOW-503-189/15), za pośrednictwem komisarzy wyborczych, do wójtów

(burmistrzów, prezydentów miast) z apelem o sprawdzenie przed sporządzeniem spisów wyborców w związku z wyborami do Sejmu i do Senatu czy w rejestrze wyborców uwzględniono wszystkie zmiany wynikające z informacji otrzymanych o osobach w nich ujętych, w tym z informacji przesłanych przez inne gminy, informacji pozyskanych za pośrednictwem aplikacji Źródło, danych z urzędów stanu cywilnego. Ponadto Państwowa Komisja Wyborcza zwróciła uwagę na konieczność sporządzania spisów wyborców z należytą starannością, tak aby nie zdarzały się przypadki ujęcia wyborcy w spisie dwukrotnie lub pominięcia wyborcy w spisie, a także niezwłoczne przesyłanie do właściwych gmin informacji o wpisaniu lub dopisaniu do spisu wyborców.

Państwowa Komisja Wyborcza po raz kolejny informuje, że zgodnie z art. 52 § 2 Kodeksu wyborczego „wyborca potwierdza otrzymanie karty do głosowania własnym podpisem w przeznaczony na to rubryce spisu wyborców.” W sytuacji, gdy wyborca odmówi złożenia podpisu potwierdzającego odbiór karty (kart) do głosowania, zgodnie z przywołanymi wyżej wytycznymi Państwowej Komisji Wyborczych dla obwodowych komisji wyborczych (punkt 26), wydający karty członek komisji w rubryce spisu wyborców „Uwagi” czyni adnotację „odmowa podpisu” i opatruje ją swoją parafą. Obwodowa komisja wyborcza nie ma prawa zmuszenia wyborcy do złożenia podpisu w sytuacji gdy wyborca, bez względu na to z jakich przyczyn, złożenia podpisu odmawia. Zrealizowanie postulowanego nakazu wydawania kart do głosowania tylko tym wyborcom, którzy złożą swój podpis w spisie wyborców jako pokwitowanie odbioru karty (kart) byłoby ewidentnym i pozbawionym jakiegokolwiek podstawy prawnej naruszeniem prawa do głosowania zawarowanego w art. 62 Konstytucji.

Państwowa Komisja Wyborcza ponownie podkreśla, że przepisy Kodeksu wyborczego nie przewidują, iż karty do głosowania są drukami ścisłego zachowania. Związany z powyższym dodatkowy postulat nadania kartom do głosowania statusu druków ścisłego zachowania naruszałby w sposób bezsporny jedną z podstawowych zasad prawa wyborczego, a mianowicie zasadę tajności głosu (porównanie numeru karty wydanej wyborcy po wyjęciu jej z urny z numerem wpisanym do spisu wyborców pozwalałoby na ustalenie preferencji wyborcy w głosowaniu).

Odnosząc się natomiast do zarzutu dotyczącego wpisywania do spisu wyborców osób nigdzie niezamieszkałych (bezdomych) z podaniem adresu siedziby komisji obwodowej Państwowa Komisja Wyborcza wyjaśnia, że w przypadku wyborców nigdzie

niezamieszkałych, którzy we wniosku o dopisanie do spisu wyborców (spisu osób uprawnionych do udziału w referendum) nie wskazują adresu przebywania na obszarze gminy, dopuszczalne jest wskazanie w spisie wyborców adresu komisji obwodowej jako miejsca przebywania na obszarze gminy/dzielnicy (art. 28 § 4 Kodeksu wyborczego). Wynika to z faktu, że Kodeks wyborczy nie obliuguje wyborców bezdomnych, którzy posiadają prawo wybierania, do podawania adresu zamieszkania, ani adresu przebywania na obszarze gminy, co jest zupełnie zrozumiałe w przypadku tych wyborców. Według oceny Komisji wymuszanie na osobach bezdomnych konieczności wskazania adresu, w celu wpisania go do spisu wyborców byłoby nieuzasadnione i stanowiłoby nakłanianie do podania nieprawdy przez te osoby. Państwowa Komisja Wyborcza zauważa jednakże, że osoba nigdzie niezamieszkała, która nie jest ujęta w żadnym rejestrze wyborców, we wniosku musi podać adres jej ostatniego zameldowania na pobyt stały, o ile taki posiadała (art. 28 § 1 i 4 w związku z art. 26 § 7 Kodeksu wyborczego), w celu sprawdzenia, czy posiada ona czynne prawo wyborcze (jest uprawniona do udziału w referendum) oraz czy nie jest ona ujęta w innym spisie. Stosownie bowiem do przepisów prawa wyborczego wyborca (osoba uprawniona do udziału w referendum) może być wpisany tylko do jednego spisu.

Państwowa Komisja Wyborcza zauważa ponadto, że o tym jakie czynności obwodowych komisji wyborczych mogą być utrwalane przez mężów zaufania przesądził ustawodawca w nowelizacji Kodeksu wyborczego. Państwowa Komisja Wyborcza informuje, że według jej oceny niedopuszczalne byłoby nagrywanie czynności komisji w trakcie przeprowadzania głosowania. Bezspornie w takim przypadku naruszona mogłaby zostać bowiem tajność głosowania. Jednakże ewentualna kwestia rozszerzenia zakresu art. 42 § 5 Kodeksu wyborczego należy do ustawodawcy, a nie do Państwowej Komisji Wyborczej.

Państwowa Komisja Wyborcza wyjaśnia także, iż nie jest uprawniona do kontroli polskich placówek dyplomatycznych, o co postulowano w przesłanych pismach. Kompetencje w tym zakresie posiada wyłącznie Minister Spraw Zagranicznych. Państwowa Komisja Wyborcza w ramach swoich kompetencji każdorazowo apeluje do Ministra Spraw Zagranicznych o utworzenie wystarczającej liczby obwodów głosowania za granicą w celu sprawnego przeprowadzenia głosowania. Trzeba także podkreślić, że Państwowa Komisja

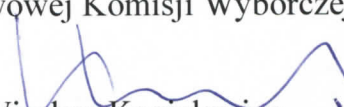
Wyborcza nie jest uprawniona do podejmowania jakichkolwiek działań w sprawach dotyczących obniżenia kosztów otrzymania paszportu.

Przedstawiając powyższe wyjaśnienia Państwowa Komisja Wyborcza ograniczyła je do najistotniejszych problemów podnoszonych podczas spotkania w dniu 28 września 2015 r. Większość pozostałych kwestii wskazanych w skierowanych do Komisji pismach oraz poruszanych podczas wspomnianego spotkania ma charakter postulatów *de lege ferenda*, które mogą być przedmiotem zainteresowania ustawodawcy. Podtrzymując ustalenia ze spotkania 28 września 2015 r. Państwowa Komisja Wyborcza rozpatrzy je ponownie przygotowując sprawozdanie z przeprowadzonych wyborów dla organów wskazanych w art. 240 i 270 Kodeksu wyborczego.

Państwowa Komisja Wyborcza raz jeszcze podkreśla, że każdorazowo szczegółowo analizuje i rozważa postulaty i propozycje dotyczące organizacji i przeprowadzenia wyborów, zgłaszane zarówno przez wyborców, organy wyborcze, a także ruchy społeczne, w tym także Ruch Kontroli Wyborów. Komisja w miarę możliwości spotyka się osobiście z przedstawicielami różnych podmiotów w celu zapoznania się ze zgłaszanymi opiniami. Jeżeli zgłaszane propozycje są zasadne Komisja uwzględnia je, w ramach posiadanych kompetencji, w wydawanych wytycznych lub przekazuje je komisjom niższego stopnia i organom jednostek samorządu terytorialnego w licznych wyjaśnieniach i apelach.

Państwowa Komisja Wyborcza jednakże wielokrotnie podkreśla, że może podejmować działania wyłącznie w sprawach wynikających z jej ustawowych zadań i kompetencji organów wyborczych, a zgłaszane przez Ruch Kontroli Wyborów propozycje dotyczą często właśnie regulacji, w których decyzje musi podjąć ustawodawca. Państwowa Komisja Wyborcza nie jest także władna do nakładania dodatkowych obowiązków na gminy (np. postulowany obowiązek publikacji danych wszystkich kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych), ani podejmowania działań, do których nie jest uprawniona (np. obniżenie kosztów uzyskania paszportu).

Zastępca Przewodniczącego
Państwowej Komisji Wyborczej


Wiesław Koziół