



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VI kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSPA-140-31(5)/10

Warszawa, 24 czerwca 2010 r.

Pan
Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec poselskiego projektu ustawy

- o dostosowaniu organizacji wyborów do potrzeb osób niepełnosprawnych (druk nr 2800).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

(-) Donald Tusk

Stanowisko Rządu
do poselskiego projektu ustawy o dostosowaniu organizacji wyborów do potrzeb osób niepełnosprawnych (druk nr 2800).

Poselski projekt ustawy o dostosowaniu organizacji wyborów do potrzeb osób niepełnosprawnych ma w założeniu wnioskodawców stworzyć osobom niepełnosprawnym realną możliwość skorzystania z konstytucyjnego prawa, jakim jest prawo wyborcze. Obecnie osoby niepełnosprawne, które chcą wziąć udział w wyborach, są bardzo często uzależnione od wsparcia osób trzecich. Projektowana regulacja, w ocenie jej autorów – ma ten stan rzeczy zmienić, tak by wyborcy niepełnosprawni mogli głosować bez pomocy osób trzecich.

Mając powyższe na względzie, trzeba zauważyć, iż sprawy wyborów nie leżą w zakresie działania administracji rządowej – nie obejmuje ich żaden z jej działów, jak również nie wymieniają ich akty normujące zakres działania członków Rady Ministrów oraz obsługujących ich urzędów. Niemniej jednak z uwagi na fakt, iż przedmiotowa inicjatywa poselska wprowadza nowe rozwiązania prawne (m.in. głosowanie korespondencyjne), „dotykając” tym samym sfery zadań organów administracji publicznej (samorządowej i rządowej), zasadnym wydaje się dokonanie bliższej analizy projektowanych przepisów we wskazanym zakresie.

Proponowana ustawa nakłada na ministra właściwego do spraw administracji publicznej obowiązek zorganizowania bezpłatnej infolinii, służącej do przekazywania osobom niepełnosprawnym informacji wyborczych (vide art. 6 ust. 3 projektu) oraz przewiduje kilka upoważnień do wydania odpowiednich rozporządzeń:

- art. 5 projektu (w sprawie określenia trybu postępowania związanego ze złożeniem oświadczenia o posiadaniu znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, jego wzoru oraz sposobu przechowywania, a także wzoru zaświadczenia o nadanym numerze identyfikacyjnym),
- art. 7 ust. 2 projektu (w sprawie szczegółowego trybu przekazywania informacji wyborczych za pośrednictwem infolinii i innych podmiotów zobowiązanych do przesyłania w formie drukowanej materiałów, zawierających istotne dla wyborcy dane),
- art. 11 projektu (w sprawie określenia warunków technicznych, jakim powinien odpowiadać lokal obwodowej komisji wyborczej dostępny dla osób niepełnosprawnych o ograniczonej sprawności ruchowej),
- art. 12 ust. 5 projektu (w sprawie określenia trybu odbierania i przekazywania obwodowej komisji wyborczej oświadczenia, w którym wyborca wyraża wolę głosowania korespondencyjnego oraz jego wzoru),
- art. 17 projektu (w sprawie określenia szczegółowych zasad sporządzania i dostarczania materiałów wyborczych oraz trybu postępowania podczas głosowania korespondencyjnego),
- art. 23 projektu (w sprawie określenia wzoru nakładek do kart do głosowania w alfabecie Braille’a).

Odnosząc się do zaproponowanych w projekcie rozwiązań, należy zwrócić uwagę na następujące kwestie:

1. W art. 2 projektu został określony krąg osób, które zalicza się do kategorii wyborców niepełnosprawnych. Zgodnie z brzmieniem przywołanego artykułu, wyborcą niepełnosprawnym jest osoba, posiadająca prawa wyborcze, która przez właściwy organ orzekający została zaliczona do osób o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, z uwzględnieniem art. 62 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych

(Dz. U. z 2008 r. Nr 14, poz. 92, z późn. zm.). Brzmienie tego przepisu jest wzorowane na art. 106a ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. Nr 25, poz. 219, z późn. zm.).

Należy jednak w tym miejscu wskazać na regulacje (określające m.in. grupę obywateli niepełnosprawnych uprawnionych do skorzystania z instytucji pełnomocnictwa do głosowania), które znalazły się w art. 49a ust. 1 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2010 r. Nr 72, poz. 467) oraz w art. 40a ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547, z późn. zm.). W myśl powyższych rozwiązań prawnych, z możliwości oddania głosu za pośrednictwem pełnomocnika do głosowania mogą skorzystać wyborcy posiadający orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności albo orzeczenie organu rentowego bez względu na datę jego wydania, równoznaczne na mocy przepisów ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Przywołane przepisy, w odróżnieniu od postanowień art. 106a ust. 1 Ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego, uprawniają do zagłosowania poprzez umocowanego przez siebie przedstawiciela, dodatkowo osoby posiadające orzeczenie organów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o całkowitej niezdolności do pracy lub samodzielnej egzystencji, o których mowa w art. 5 pkt 1-3 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, jak i te, które dysponują orzeczeniami komisji lekarskich Ministerstwa Obrony Narodowej i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz lekarza rzeczoznawcy Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego wydanymi po dniu 1 stycznia 1998 r.

Stąd też zasadnym wydaje się dostosowanie brzmienia art. 2 projektu do treści wspomnianych przepisów (art. 49a ust. 1 ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i art. 40a ust. 1 Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw), tak by wprowadzić jednolite kryteria podmiotowe, legitymujące jak najszerszą grupę wyborców do korzystania ze szczególnych sposobów oddawania głosu.

Ponadto wypada także postawić pytanie o wzajemne relacje instytucji pełnomocnictwa do głosowania z przewidzianą w projekcie możliwością korespondencyjnego oddawania głosu. Ta metoda uczestnictwa w wyborach, polegająca na nadaniu listu z wypełnioną kartą do głosowania, będzie niewątpliwie wymagać mobilności, bądź też pomocy osoby trzeciej. Trudno sobie bowiem wyobrazić aby wypełnione karty do głosowania nie były wysyłane przesyłkami poleconymi, tj. przesyłkami rejestrowanymi będącymi przesyłkami listowymi, które są przemieszczane i doręczane w sposób zabezpieczający je przed utratą, ubytkiem zawartości lub uszkodzeniem [art. 3 pkt 19 ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. Prawo pocztowe (Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1159, z późn. zm.)]. Jeżeli natomiast taki wyborca będzie musiał jednak skorzystać z pomocy osoby trzeciej, należałoby wówczas rozstrzygnąć, jaka rola w procedurze wyborczej miałyby przypaść pełnomocnikowi wyborcy. Czy byłby on umocowany do głosowania w imieniu wyborcy, czy też jego zadaniem sprowadzałoby się do pośredniczenia w przekazywaniu głosu mocodawcy. Zasygnalizowane kwestie skłaniają do konkluzji, iż przywołane metody głosowania wymagają wzajemnego dostosowania, m.in. poprzez ujednoczenie procedur w tym zakresie.

2. Zgodnie z art. 3 projektu, wyborca, na co najmniej 21 dni przed dniem wyborów, będzie zobowiązany złożyć na ręce wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub upoważnionego pracownika urzędu gminy, oświadczenie o tym, że został zaliczony do osób o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności.

Trzeba zauważyć, iż projektowany przepis nie wskazuje, do którego wójta będzie kierowane takie oświadczenie. Wydaje się, iż powinien być to wójt (burmistrz, prezydent miasta) gminy, w której wyborca jest wpisany do rejestru wyborców. Wspomniany artykuł

wymaga dookreślenia w tym zakresie. Poza tym, do rozważenia pozostaje, zastąpienie użytych w nim wyrazów „co najmniej”, precyzyjnym wyrazem „najpóźniej”.

Natomiast art. 3 ust. 2 i 3 projektu określają wymagania, które powinno spełniać ww. oświadczenie, a mianowicie ma ono zawierać: podpis wyborcy, czytelnie wpisane imię i nazwisko, adres zamieszkania i numer ewidencyjny PESEL oraz ma być składane na piśmie lub ustnie do protokołu, przy czym brzmienie tychże ustępów sugeruje, iż ustanowione w nich warunki formalne są konieczne (mają obligatoryjny charakter) do tego, aby oświadczenie wyborcy było skuteczne (ważne). Taka regulacja sprawia, iż z możliwości złożenia przedmiotowego oświadczenia zostają wyłączeni wyborcy, których stopień niepełnosprawności powoduje, iż nie mogą oni samodzielnie złożyć podpisu, a jednocześnie cierpią na schorzenia, które utrudniają im porozumiewanie się z otoczeniem (osoby głuchonieme, czy też np. z chorobą Parkinsona). Co więcej wymóg pisemności, czy też formuła złożenia oświadczenia ustnie do protokołu, pozbawia wyborców szansy wykorzystania elektronicznej drogi kontaktowania się z urzędami administracji publicznej. Ponadto podobne wątpliwości, do tych, które zostały wyrażone w odniesieniu do ust. 2 i 3, budzą art. 3 ust. 5 i 6 projektu. Złożenie wniosku o umożliwienie oddania głosu w miejscu zamieszkania oraz przedłożenie zaświadczenia lekarskiego może także wymagać pomocy osób trzecich. Tak więc możliwość oddania głosu w miejscu zamieszkania wymagać będzie przeprowadzenia wcześniejszych procedur, jak się wydaje niemożliwych do samodzielnego zrealizowania przez osobę niepełnosprawną ze względu na jej stan zdrowia – który to stan ma być podstawą do ubiegania się o skorzystania z prawa oddania głosu w miejscu zamieszkania. Dodatkowo autorzy projektu nie unormowali szczegółowego trybu działania (choćby tak jak zostało to uczynione w przypadku pełnomocnictwa do głosowania) w sytuacji, gdy oświadczenie, jak i wniosek zawiera wady, bądź też wyborca nie spełnia przesłanek ustalonych w art. 2 lub art. 3 ust. 6 pkt 1, 2 i 3.

Jednoczenie art. 3 ust. 5 projektu nie ustanawia, chociażby minimalnych wymagań, jakim wymieniony tam wniosek miałby odpowiadać (nie pozostawiono również tych zagadnień do rozstrzygnięcia w drodze aktu wykonawczego – vide art. 5 projektu).

Podniesienia również wymaga, iż użyte przez projektodawców sformułowanie „numer ewidencyjny PESEL” należy dostosować do wyrażenia, którym posługuje się ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993, z późn. zm.), tj. „numer PESEL”.

Ponadto zapis art. 3 ust. 2 projektu winien być zgodny z art. 34 ust. 2c i art. 203b Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz z art. 33 ust. 4 i art. 172 Ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego, ponieważ są to akty prawne, które przewidują udział obywateli Unii Europejskiej w wyborach przeprowadzanych w Polsce. Wymienione ustawy formułują wymóg posługiwania się przez obywatela polskiego numerem PESEL, natomiast przez obywatela Unii Europejskiej niebędącego obywatelem polskim – numerem paszportu lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość. W świetle powyższego, treść przywołanego artykułu winna ulec odpowiednim zmianom.

3. W myśl art. 4 ust. 1 projektu, wyborca po złożeniu oświadczenia, o którym była mowa powyżej, otrzymuje zaświadczenie o nadanym numerze identyfikacyjnym. Dokument ten potwierdza, że osoba, która go posiada, jest uprawniona do korzystania ze szczególnych rozwiązań ułatwiających udział w wyborach (vide art. 4 ust. 2 projektu). Informację o wydaniu zaświadczenia umieszcza się w spisie wyborców (vide art. 4 ust. 3 projektu).

Analizując przedstawione rozwiązania trzeba zwrócić uwagę na fakt, iż nie wskazują one podmiotu, który byłby zobowiązany do wydawania zaświadczeń oraz zamieszczania informacji na ten temat w spisie wyborców. Tym organem, jak można przypuszczać będzie

wójt (burmistrz, prezydent miasta). Równocześnie zaprezentowany przepis zawiera jedynie lakoniczną wzmiankę, iż wyborcy będzie nadawany numer identyfikacyjny. Nie sprecyzowano czy urzędy gmin będą nadawały ten numer w sposób dowolny, czy też będzie on generowany przez jeden centralny system (obejmujący terytorium całego państwa) i posiadał niepowtarzalny charakter. Za tą drugą formułą numeru identyfikacyjnego wydaje się przemawiać fakt, iż jego podanie będzie uprawniało do skorzystania z bezpłatnej infolinii (vide art. 7 ust. 1 projektu). W związku z tym, pracownik udzielający informacji za pośrednictwem tejże infolinii winien dysponować bazą danych wszystkich wyborców, którzy uzyskali zaświadczenie o nadaniu numeru identyfikacyjnego. W takim przypadku niezbędnym byłoby zatem uzupełnienie regulacji w tym zakresie oraz określenie unikatowych cech (struktury) tego numeru (vide art. 31a ust. 1 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych).

4. Jednym z „novum”, które projektodawcy zamierzają wprowadzić do systemu prawa wyborczego (vide art. 6 ust. 2 projektu), jest bezpłatna infolinia służąca do przekazywania osobom niepełnosprawnym informacji m.in. na temat obwodów głosowania, kalendarzu czynności wyborczych, jak i zarejestrowanych kandydatów oraz listach wyborczych (art. 6 ust. 1 pkt 1 – 6 projektu). Zadanie zorganizowania przedmiotowej infolinii zostało powierzone ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej – art. 6 ust. 3 projektu.

Odnosząc się do przedmiotowych kwestii, trzeba stwierdzić, iż minister właściwy do spraw administracji publicznej miałby zorganizować infolinię do przekazywania danych, do których nie posiada dostępu (sprawy wyborów nie leżą w zakresie jego działania). Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji nie jest powiązane organizacyjnie, ani funkcjonalnie z organami odpowiedzialnymi za organizację i przeprowadzanie wyborów.

Stąd też wartym rozważenia byłoby, z uwagi na charakter przesyłanych informacji (ściśle związanych z przeprowadzaniem i organizacją wyborów), pozostawienie realizacji wspomnianego zadania Państwowej Komisji Wyborczej, bądź też jej organowi wykonawczemu, czyli Krajowemu Biuru Wyborczemu.

Mając na względzie wieloletnią praktykę Państwowej Komisji Wyborczej w wykorzystywaniu systemów teleinformatycznych na potrzeby wyborów oraz nieograniczony dostęp do danych, a także odpowiednie zaplecze merytoryczne, wydaje się, iż podmiot ten mógłby (z uwagi na posiadane doświadczenie) zorganizować „infolinię wyborczą”. Za poparciem takiego sposobu rozstrzygnięcia poruszonych zagadnień przemawia, także rozbudowana struktura organizacyjna organów wyborczych (komisarze wyborczy oraz delegatury Krajowego Biura Wyborczego), które dysponując stosownymi informacjami mogłyby je udostępniać uprawnionym wyborcom.

Zorganizowanie infolinii sprowadza się do wykonania określonych czynności organizacyjnych i technicznych, które w warunkach organów wyborczych i struktur Krajowego Biura Wyborczego mogą zostać przeprowadzone bez wykorzystywania formy rozporządzenia, lecz z zastosowaniem aktów kierownictwa wewnętrznego (np. tak jak miało to miejsce w przypadku stworzenia przez Ministerstwo Finansów, Krajowej Informacji Podatkowej, służącej do przekazywania zainteresowanym wiedzy na temat prawa podatkowego). Utworzenie ww. systemu informowania wyborców, z uwagi na charakter tego zadania nie wymaga wydawania aktu rangi rozporządzenia (vide art. 7 ust. 2 projektu), będącego źródłem powszechnie obowiązującego prawa.

Dodatkowo pomysł powołania do życia tego permanentnego systemu informowania obywateli (niepełnosprawnych) wymaga przemyślenia. Wybory odbywają się w kilkuletnich odstępach czasu, poszczególne czynności wyborcze „zamykają” się w okresie kilku miesięcy, w trakcie trwania których, informacji wyborczych mogłyby udzielać pracownicy urzędu gminy (jego przedstawiciel wchodzi w skład obwodowej komisji wyborczej), czy też osoby

zatrudnione w komórkach organizacyjnych obsługujących organy wyborcze (w jednym i drugim przypadku tworzenia nowych struktur – infolinii, nie byłoby konieczne).

Trzeba równocześnie nadmienić, iż projekt w art. 6 nie precyzuje procedur przekazywania wyborcy materiałów drukowanych w formie pisemnej oraz relacji między obowiązkami ministra właściwego do spraw administracji publicznej a obowiązkami wójta, jak również kwestii przekazywania informacji między tymi podmiotami. Niepełnosprawny wyborca będzie bowiem składał wniosek (prawdopodobnie ustny) do infolinii, ale do przekazania materiałów wyborczych zobligowany będzie wójt.

5. Treść art. 7 ust. 1 projektu wydaje się wymagać uzupełnienia o sposób, w jaki wyborca przedstawia swoje dane osobowe, jak można przypuszczać – w przypadku materiałów drukowanych – winien być to wniosek (vide art. 6 ust. 2 projektu).

6. Do miejsc, w których zamieszcza się obwieszczenia wyborcze oraz wyniki wyborów (art. 8 ust. 1 projektu) należałoby dodać Biuletyn Informacji Publicznej, jak również określić podmiot odpowiedzialny za wykonywanie tychże czynności.

7. Podobnie jak to już miało miejsce w omówionych przepisach projektu, w art. 9 ust. 2 i art. 10 nie został wskazany organ, który będzie odpowiednio: przekazywał projekty listy lokali wyborczych do zaopiniowania organizacjom zrzeszającym lub reprezentującym osoby niepełnosprawne oraz wyznaczał obwodową komisję wyborczą do celów głosowania korespondencyjnego. Ponadto treść art. 9 ust. 2 sugeruje, iż przesłanie ww. listy do zaopiniowania organizacjom zrzeszającym lub reprezentującym osoby niepełnosprawne jest obowiązkowe, pojawia się jednak pytanie, co w przypadku, gdy na terenie danej gminy nie będzie takiej organizacji. Projektowana regulacja wymaga uzupełnienia zarówno w tym zakresie, jak i w kwestii uregulowania dalszego trybu postępowania z projektem, po jego zaopiniowaniu przez odpowiednie podmioty (tzn. gdy z projektu staje się listą obowiązującą). Należy także wskazać, że skoro tylko niektóre lokale wyborcze będą musiały być przystosowane do potrzeb osób o niepełnej sprawności ruchowej (art. 9 ust. 1 projektu), oznaczać to może dodatkową dolegliwość dla takich osób, tj. konieczność przemieszczenia się do być może odległego lokalu, co też wymagać będzie pomocy osób trzecich.

8. Uwzględniając postanowienia przywoływanej już ustawy o działach administracji rządowej, wydaje się, iż lepszym rozwiązaniem byłoby wskazanie w art. 11 projektu, jako zobowiązanego do wydania stosownego rozporządzenia, ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej (zamiast ministra właściwego do spraw administracji publicznej), do którego należą m.in. sprawy budownictwa oraz nadzoru architektoniczno-budowlanego (vide: art. 9a ustawy). Tożsama uwaga znalazła się w stanowisku Rządu do poselskiego projektu ustawy – Kodeks wyborczy (druk nr 1568).

9. Przepis art. 12 projektu ustanawia instytucję głosowania korespondencyjnego, stanowiącą alternatywę dla tradycyjnego sposobu wyrażania woli w wyborach. Z takiego sposobu oddawania głosu będzie mógł skorzystać wyborca, któremu został nadany numer identyfikacyjny (ust. 1). Przyznawanie tego uprawnienia będzie następowało po złożeniu przez zainteresowanego odpowiedniego oświadczenia, skierowanego, za pośrednictwem wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub upoważnionego pracownika urzędu gminy, do obwodowej komisji wyborczej, najpóźniej 21 dni przed dniem głosowania (ust. 2). Wyborcę, który złożył takie oświadczenie umieszcza się w spisie wyborców w obwodzie właściwym dla obwodowej komisji wyborczej, wyznaczonej dla celów głosowania korespondencyjnego (ust. 3). Przyjęcie oświadczenie zostaje odnotowane na zaświadczeniu o nadanym numerze identyfikacyjnym (ust. 4). Do oświadczenia, o którym jest mowa w art. 12 projektu, stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące oświadczeń o posiadaniu określonego stopnia niepełnosprawności (ust. 6).

Na wstępie trzeba podkreślić, iż do zaprezentowanego przepisu projektu aktualne pozostają uwagi zgłoszone do treści art. 3 projektu (pkt 2 stanowiska Rządu), ponieważ

art. 12 w ust. 6 odsyła do jego odpowiedniego stosowania do oświadczeń o woli głosowania korespondencyjnego. Nadto w art. 12 ust. 3 i 4 projektu nie został wskazany organ odpowiedzialny za wykonywanie danych czynności (umieszczenie w spisie, odnotowanie na zaświadczeniu przyjęcia oświadczenia o woli głosowania korespondencyjnego). Co więcej, w przypadku wspomnianego zaświadczenia, autorzy projektu niesprecyzowali, na którym egzemplarzu będzie dokonywana owa wzmianka (na tym, które otrzymał wyborca, czy też jest to egzemplarz znajdujący się w urzędzie gminy).

Niezależnie od powyższego, analiza art. 12 projektu skłania do następujących wniosków. Z możliwości głosowania korespondencyjnego będzie miał prawo skorzystać wyborca, któremu nadano numer identyfikacyjny. Zatem wystąpienie z oświadczeniem o wyborze alternatywnej metody oddania głosu winno być poprzedzone złożeniem oświadczenia o posiadaniu danego stopnia niepełnosprawności, w wyniku czego następuje uzyskanie zaświadczenia o numerze identyfikacyjnym (na jego przygotowanie urząd gminy będzie potrzebował z pewnością kilku dni). Tymczasem terminy wykonania obu czynności upływają w 21 dniu przed dniem wyborów. Należy zatem dostosować terminy składania poszczególnych oświadczeń, tak by złożenie oświadczenia o woli głosowania korespondencyjnego następowało w odpowiednim odstępie czasu od momentu wystąpienia wyborcy z oświadczeniem o posiadaniu znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, co pozwoli na uzyskanie przez zainteresowanego przedmiotowego zaświadczenia. Innym rozwiązaniem mogłoby być wprowadzenie jednej procedury, w ramach której wyborca uzyskiwałby numer identyfikacyjny oraz zaświadczenie o uprawnieniu do głosowania korespondencyjnego. Takie rozwiązanie usprawniłoby całe postępowanie a dodatkowo spowodowałoby, iż stałoby się ono dla wyborcy czytelniejsze i mniej kłopotliwe.

Termin złożenia oświadczenia o woli głosowania korespondencyjnego budzi dodatkowe wątpliwości. Jak już wyjaśniono będzie ono kierowane do obwodowej komisji wyborczej, najpóźniej na 21 dni przed dniem wyborów. Trzeba jednak zauważyć, iż w przypadku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego nie będzie organu, który miałby je przyjąć. Zgodnie bowiem z art. 16 ust. 1 ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 18 ust. 1 Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, obwodowa komisja wyborcza – w przypadku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jest powoływana, natomiast w przypadku organów jednostek samorządu terytorialnego będzie powoływana (od następnej kadencji) – najpóźniej w 14 dniu przed dniem wyborów.

Ponadto wybór obwodowej komisji wyborczej, jako podmiotu do którego wyborcy kierują oświadczenia o woli głosowania korespondencyjnego, wydaje się budzić wątpliwości. Należy pamiętać, iż obwodowa komisja wyborcza nie jest organem działającym stale (o określonych godzinach urzędowania), wyposażonym w aparat pomocniczy, zatrudniający pracowników. Szczególny charakter podmiotu, jakim jest obwodowa komisja wyborcza, spowodował, iż jego obsługę administracyjno-techniczną zapewnia wójt (burmistrz, prezydent miasta), co jest praktyką przyjętą we wszystkich ordynacjach wyborczych. Za przykład niech posłuży art. 52 ust. 1 Ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2007 r. Nr 190, poz. 1360, z późn. zm.). Stąd też wydaje się, iż lepszym rozwiązaniem byłoby, gdyby wyborcy oświadczenia o woli głosowania korespondencyjnego kierowali bezpośrednio do wójta (burmistrza, prezydenta miasta), analogicznie jak w przypadku oświadczeń o posiadaniu danego stopnia niepełnosprawności (vide art. 3 projektu).

10. Treść art. 13 ust. 1 projektu wskazuje, iż wyborca będzie otrzymywał materiały wyborcze wyłącznie pocztą, co prowadzi do ograniczenia organowi (wydaje się, iż nie powinna to być obwodowa komisja wyborcza, tylko wójt) swobody wyboru metody ich dostarczenia

(np. poprzez pracowników urzędu gminy). Wątpliwości budzi także fakt, iż wśród materiałów, które będzie otrzymywał uprawniony wyborca, na 10 dni przed dniem wyborów, ma się również znaleźć informacja o zarejestrowanych kandydatach i listach wyborczych. Dane te jednak w przypadku wyborów do Sejmu i do Senatu oraz Parlamentu Europejskiego są podawane najpóźniej na 10 dni przed dniem wyborów, a w wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego najpóźniej na 15 dni przed ich datą. W konsekwencji organ zobowiązany do poinformowania wyborcy może jeszcze nie dysponować dostępem do tychże danych w dacie nadania przesyłki (list z materiałami, aby dotarł do adresata na 10 dni przed dniem wyborów musi być wysłany z odpowiednim wyprzedzeniem). Z tych też względów niemożliwe będzie doręczenie wyborcy w tymże terminie kart do głosowania. Ich wydrukowanie oraz przekazanie do obwodowych komisji wyborczych następuje bowiem dopiero po zarejestrowaniu list kandydatów.

Na podstawie art. 13 ust. 3 wyborca będzie otrzymywał zaświadczenie o uprawnieniu do głosowania korespondencyjnego, żadna jednak z delegacji ustawowych projektu nie przewiduje dla ministra właściwego do spraw administracji publicznej upoważnienia do określenia jego wzoru (vide art. 17 projektu).

Przepis ust. 4 art. 13 projektu formułuje regułę, zgodnie z którą, wyborca podejmując decyzję (w projekcie jest mowa o oświadczeniu) o głosowaniu korespondencyjnym, w sytuacji gdy w tym samym dniu odbywają się więcej niż jedne wybory, będzie uprawniony do oddania głosu jedynie w tej formie. Wspomniane ograniczenie w sposobie głosowania wymaga skorelowania z instytucją pełnomocnictwa do głosowania. Przedstawiona regulacja oraz postanowienia ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz Ordynacji do Parlamentu Europejskiego (do których wprowadzono możliwości głosowania za pośrednictwem pełnomocnika) nie wykluczają sytuacji, w której ten sam wyborca odda dwa razy głos. Nie ma bowiem przeszkód, projektowana ustawa nie odnosi się do takich przypadków, by zagłosował korespondencyjnie oraz przy pomocy osoby trzeciej, przez siebie umocowanej aktem pełnomocnictwa.

11. Na podstawie art. 14 ust. 3 projektu, wyborca będzie wysyłał kartę do głosowania pocztą, najpóźniej w terminie 5 dni przed dniem głosowania. Nie zrozumiałe jest dlaczego, tak jak w przypadku materiałów wyborczych, jedyną drogą doręczenia koperty z kartą do głosownia jest poczta. Wybór sposobu dostarczenia tej przesyłki należałoby pozostawić wyborcy, który może przecież zwrócić się z prośbą do zaufanej osoby o jej przekazanie obwodowej komisji wyborczej. Ponadto określenie terminu, w którym winno nastąpić wysłanie karty do głosowania jest zbędne. O skutecznym oddaniu głosu, nie decyduje data stempla pocztowego, lecz – w myśl art. 14 ust. 4 projektu – moment wpływu kart do obwodowej komisji wyborczej (przed zakończeniem głosowania).

Jednocześnie odnotować należy, iż użyte w projekcie ustawy zwroty: "otrzyma pocztą" (art. 13 ust. 1) oraz "wysyła pocztą" (art. 14 ust. 3) są niejednoznaczne. Nie wynika z nich bowiem, czy projektowana ustawa mówi o otrzymywaniu i nadawaniu przesyłki za pośrednictwem przedsiębiorcy uprawnionego do wykonywania działalności pocztowej, czy też za pośrednictwem operatora publicznego, tj. przedsiębiorcy uprawnionego do wykonywania działalności pocztowej, który jest jednocześnie obowiązany do świadczenia powszechnych usług pocztowych. W związku z tym należałoby dostosować normy projektowanej ustawy do pojęć określonych przepisami ustawy Prawo pocztowe.

12. Zgodnie z art. 17 projektu, minister właściwy do spraw administracji publicznej został upoważniony do ustalenia zasad sporządzania i dostarczania materiałów wyborczych oraz trybu postępowania podczas głosowania korespondencyjnego. Podkreślenia jednak wymaga, iż określenie sposobu przeprowadzenia głosowania, co znajduje wyraz w poszczególnych ordynacjach wyborczych (w tym również dotyczących alternatywnej metody oddawania głosu

– pełnomocnik do głosowania), stanowi materię ustawową – w związku z tym, kwestia ta powinna zostać uregulowana w ustawie.

13. Kolejne upoważnienie dla ministra właściwego do spraw administracji publicznej przewiduje art. 23 projektu. Nakłada on na ministra, w porozumieniu z Państwową Komisją Wyborczą, obowiązek określenia wzoru nakładek do kart do głosowania w alfabecie Braille’a. Trzeba jednak podkreślić, iż przedmiotowe kwestie – do którego to wniosku doszli sami wnioskodawcy w art. 30 pkt 2 projektu – winny stanowić wyłączną domenę Państwowej Komisji Wyborczej. Za czym dodatkowo przemawia fakt, iż wzór karty do głosowania, w myśl m.in. art. 157 ust. 4 Ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, ustala Państwowa Komisja Wyborcza.

W uzasadnieniu do projektu, jego autorzy stwierdzili, iż nakładki do kart do głosowania będzie można wykorzystywać wielokrotnie, także w następnych wyborach. Nie jest to jednak możliwe, w wyborach uczestniczą bowiem różni kandydaci, nieprawdopodobne jest więc, aby karty do głosowania (a zatem i nakładki) były identyczne w każdych wyborach.

Treść poszczególnych przepisów projektu skłania do ogólnego wniosku, iż jego autorzy postanowili nie rozstrzygać szeregu zagadnień (ograniczając się do bardzo ogólnego, a wręcz nawet ich hasłowego zasygnalizowania) pozostawiając większość materii, którą porusza omawiana inicjatywa poselska, do uregulowania w drodze aktów wykonawczych. Taka praktyka legislacyjna jest jednak niezgodna z zasadami techniki prawodawczej. Zgodnie z § 70 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) nie przekazuje się do uregulowania w rozporządzeniu spraw niewyjaśnionych lub nasuwających trudności przy opracowywaniu ustawy. Nieprecyzyjność i niespójność projektu, stanowi istotną przeszkodę w sprawnym przygotowaniu aktów wykonawczych do proponowanej ustawy.

Projektowane rozwiązania nakładają nowe zadania, zarówno na gminę, jak również na organy administracji rządowej oraz organy wyborcze, bez sprecyzowania czy są to zadania własne, czy też zlecone jednostkom samorządu terytorialnego. W przypadku tych podmiotów, ustalenie rodzaju danego zadania ma istotne znaczenie. Warto bowiem pamiętać, iż zgodnie z art. 167 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Wnioskodawcy powinni zatem sprecyzować projektowane przepisy w tym zakresie.

W tym kontekście należy zauważyć, iż w obowiązującym porządku prawnym zadania związane z organizacją i przeprowadzaniem wyborów, jednostki samorządu terytorialnego wykonują jako zadania zlecone. Przykładowo, zgodnie z art. 23 ust. 2 i 3 ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, obsługę administracyjną właściwej terytorialnej komisji wyborczej oraz wykonywanie zadań wyborczych odpowiednio na obszarze województwa, powiatu i gminy zapewnia marszałek województwa, starosta i wójt (burmistrz, prezydent miasta), jako zadanie zlecone zaś obsługę administracyjną i warunki techniczno-materialne pracy obwodowych komisji wyborczych zapewnia wójt (burmistrz, prezydent miasta), jako zadanie zlecone.

Należy również nadmienić, iż obecnie w Sejmie procedowany jest poselski projekt ustawy – Kodeks wyborczy, który w założeniu jego autorów, ma być wyrazem dążenia do całościowego uregulowania (w jednym akcie prawnym) spraw wyborów oraz do polepszenia aktywizacji wyborczej obywateli (pełnomocnictwo do głosowania). Omawiany projekt ustawy o dostosowaniu organizacji wyborów do potrzeb osób niepełnosprawnych stanowi odejście od tej koncepcji (ocenionej pozytywnie przez Rząd). Ponadto jest to dokument niedopracowany, wymagający szeregu korekt i uzupełnień oraz obciążający budżet państwa.

Reasumując, Rada Ministrów – z uwagi na cel projektowanej ustawy (zapewnienie wyborcom niepełnosprawnym realnej szansy skorzystania z przysługujących im praw wyborczych) – ocenia ją pozytywnie. Niemniej jednak, ze względu na przedstawione braki i nieścisłości, projekt wymaga uzupełnień oraz ponownych analiz, które winny zostać przeprowadzone w ramach prac parlamentarnych przede wszystkim z udziałem Państwowej Komisji Wyborczej, będącej stałym najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów (vide art. 36 ust. 1 Ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej).

Jednocześnie warto zasygnalizować, iż ewentualne przesunięcie w czasie wejścia w życie omawianej ustawy (mogące być wynikiem jej procedowania), z jednej strony nie będzie pozbawiać osób niepełnosprawnych możliwości głosowania – dysponują oni nadal uprawnieniem do głosowania za pośrednictwem umocowanej przez siebie osoby. Z drugiej zaś strony, umożliwi dopracowanie projektu, co niewątpliwie przełoży się na spójność i jakość przepisów. Ponadto przystępując do poszerzenia katalogu alternatywnych metod głosowania, wnioskodawcy będą dysponować doświadczeniami wynikającymi z praktycznego zastosowania w wyborach pełnomocnictwa do głosowania, co pozwoli na ewentualne korekty projektowanej ustawy, w celu wypracowania optymalnych rozwiązań w tym zakresie.