



SĄD NAJWYŻSZY

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Do druku nr 556

Warszawa, dnia 31 lipca 2024 r.

BSA I.021.26.2024

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z 5 lipca 2024 r., znak: SPS-WP.020.176.5.2024, mając na uwadze treść art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 622), w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do **poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy**.

Z poważaniem,

dr hab. Małgorzata Manowska

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. **SPS-WP.020.176.9.2024**

06.08.2024
Data wpływu



BSA I.021.26.2024

OPINIA

w sprawie poselskiego projektu z dnia 28 czerwca 2024 r. ustawy o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy

1. Niniejsze uwagi dotyczą poselskiego projektu z dnia 28 czerwca 2024 r. ustawy o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy (dalej – projekt z 28 czerwca 2024 r.), który wpłynął do Sądu Najwyższego do zaopiniowania w dniu 11 lipca 2024 r.
2. Istotą projektu z 28 czerwca 2024 r. jest wprowadzenie w szeroko rozumianej procedurze wyborczej dodatkowej możliwości (formy) udzielania przez wyborców poparcia kandydatom lub listom kandydatów w drodze wypełnienia formularza w formie elektronicznej, który ma zostać udostępniany w specjalnym portalu w Internecie. Zasadniczym celem projektu, co podkreślono w uzasadnieniu (pkt 2), jest rozszerzenie możliwości poparcia list kandydatów i kandydatów na etapie ich zgłaszania organom wyborczym.
3. Materia projektu z 28 czerwca 2024 r. w części obejmuje sprawy, w których Sąd Najwyższy opiniuje akty normatywne w trybie art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t.jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 622), tj. zagadnienia podstaw, na których orzekają i funkcjonują sądy bądź zagadnień, które mają wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego. Wybory są przeprowadzane przez Państwową Komisję Wyborczą przy pomocy Krajowego Biura Wyborczego. Prawo wyborcze przewiduje udział sądów celem kontroli szeroko rozumianej procedury wyborczej. Sąd Najwyższy w szczególności rozpoznaje skargę pełnomocnika wyborczego na postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego (art. 205 i 218 Kodeksu wyborczego) oraz rozstrzyga o ważności wyborów na podstawie sprawozdania z wyborów przedstawionego przez Państwową Komisję Wyborczą oraz opinii wydanych w wyniku rozpoznania protestów (art. 244 Kodeksu wyborczego). W polu zainteresowania Sądu Najwyższego pozostaje przy tym kwestia jakości procesu legislacyjnego i stanowionego prawa, w szczególności na poziomie kodeksowym.
4. W obecnym stanie normatywnym, zgodnie z ustawą – Kodeks wyborczy z 5 stycznia 2011 r. (tekst jednolity: Dz.U. 2023 r., poz. 2408; dalej – Kodeks wyborczy), udzielanie przez wyborców poparcia danemu kandydatowi bądź liście kandydatów, zgłoszonej przez komitet wyborczy w danym okręgu wyborczym, następuje w formie pisemnej. Jeżeli w wyniku przeprowadzonego postępowania ustalone zostanie, iż zgłoszona komisji wyborczej lista nie uzyskała poparcia wymaganej liczby podpisów wyborców, komisja postanawia o odmowie rejestracji kandydata lub listy kandydatów.

5. W art. 209 Kodeksu wyborczego uregulowano ponadto, że wyborca składa podpis obok czytelnie wpisanego swojego nazwiska i imienia, adresu zamieszkania i numeru ewidencyjnego PESEL oraz daty udzielenia poparcia. Wykaz podpisów musi zawierać na każdej stronie nazwę komitetu wyborczego zgłaszającego listę, numer okręgu wyborczego, w którym lista jest zgłaszana, oraz adnotację: "Udzielam poparcia liście kandydatów na posłów zgłaszanej przez ... (nazwa komitetu wyborczego) w okręgu wyborczym ... (numer okręgu) w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na ... (dzień, miesiąc, rok)".
6. Projektowana nowelizacja polegają przede wszystkim na dodaniu przepisów (paragrafów) mówiących o możliwości (opcji) udzielenia przez wyborcę kandydatowi bądź liście kandydatów za pomocą wypełnienia i uwierzytelnienia formularza elektronicznego, który będzie udostępniony w stosownym okresie procedury wyborczej w internetowym portalu. Projektowane zmiany obecnych rozwiązań Kodeksu wyborczego wprowadzające taką dodatkową formę udzielania poparcia kandydatom bądź listom kandydatów za pomocą internetowego formularza odnoszą się do poszczególnych rodzajów wyborów (tj. w art. 209 do wyborów posłów do Sejmu RP, które są też – mocą art. 338 – odpowiednio stosowane do wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego, jak też w art. 265 do wyborów senatorów do Senatu, w art. 303 do wyborów Prezydenta RP, w art. 427 do wyborów do rad gmin, w art. 464 do wyborów radnych sejmików wojewódzkich oraz w art. 478 do wyborów wójta, burmistrza i prezydenta miasta).
Za powyższymi zasadniczymi rozwiązaniami projektu z 28 czerwca 2024 r. idzie modyfikacja przepisów karnych (art. 497 Kodeksu wyborczego), celem objęcia nimi również nowej możliwej elektronicznej formy zbierania lub składania podpisów.
7. Celem stworzenia powyższej możliwości w projektowanych art. 160 § 1 pkt 11 oraz § 5 i § 6 Kodeksu wyborczego dodaje się - z perspektywy organizacyjnej – że zadaniem Państwowej Komisji Wyborczej będzie też „prowadzenie w systemie teleinformatycznym Portalu zgłaszania kandydatów lub list kandydatów w wyborach powszechnych, służącego do udostępniania formularza poparcia kandydatów lub list kandydatów drogą elektroniczną, zamieszczonego na Portalu przez komitety wyborcze”. Obsługę Portalu zapewniać ma Krajowe Biuro Wyborcze. Za zamieszczenie w portalu formularza elektronicznego, w tym za jego zgodność z wprowadzanym wzorem, odpowiedzialność ponosić ma dany komitet wyborczy.
8. Formularz elektroniczny ma w świetle projektowanego art. 160 § 7 Kodeksu wyborczego zawierać: nazwę komitetu wyborczego zgłaszającego listę lub kandydata; numer okręgu wyborczego, w którym lista lub kandydat jest zgłaszany; nazwisko, imię, adres zamieszkania i numer ewidencji PESEL udzielającego poparcia; oraz adnotację: „Udzielam poparcia liście kandydatów/kandydatowi na ... zgłaszanej przez ... (nazwa komitetu wyborczego) w okręgu wyborczym ... (numer okręgu) w wyborach do ... zarządzonych na ... (dzień, miesiąc, rok)”.
Natomiast sposoby uwierzytelniania (swego rodzaju zatwierdzenia przez wyborcę) formularza (a tym samym – przesłania poparcia) określono w projekcie z 28 czerwca 2024 r. szeroko, co w świetle uzasadnienia ma ułatwiać korzystanie z tej formy udzielania poparcia. Dokonano tego przez wyliczenie w projektowanym art. 160 § 7 Kodeksu wyborczego następujących sposobów: kwalifikowanego podpisu elektronicznego, podpisu zaufanego, podpisu

- osobistego, bądź innego środka identyfikacji elektronicznej, wydanego w systemie identyfikacji elektronicznej przyłączonym do węzła krajowego identyfikacji elektronicznej, o którym mowa w art. 21 a ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (t.jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 422).
9. W świetle projektu z 28 czerwca 2024 r. wprowadzenie takiej nowej formy poparcia kandydatów bądź list kandydatów ma zostać doprecyzowane w drodze rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, wydanego po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej. Zostaną w nim dookreślone: wzór formularza elektronicznego, sposób udostępniania w portalu tego formularza, sposób przekazania uwierzytelnionych formularzy właściwym komitetom wyborczym, jak też środki identyfikacji elektronicznej, służące do uwierzytelniania formularza.
 10. Projektowane przepisy końcowe przewidują wejście w życie zmiany do wyborów zarządzonych po wejściu w życie nowelizacji, co z kolei przewidziane jest po upływie 6 miesięcy od jej ogłoszenia. Takie rozwiązanie z nadatkiem realizuje wytyczne określone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Wynika z niego obowiązek ustawodawcy zachowania wydłużonej *vacatio legis*, co jest konsekwencją ogólniejszej przyjętej zasady niezmienniania prawa wyborczego w okresie sześciu miesięcy przed wyborami (tak TK w wyroku z 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09). Wydaje się, że wejście w życie akurat projektowanych zmian nawet w terminie krótszym (niż pół roku przed zarządzeniem wyborów) nie oznaczałoby w istocie zmiany podstawowych zasad prawa wyborczego, ponieważ projekt z 28 czerwca 2024 r. wprowadza możliwość udzielania poparcia kandydatom w nowy, dodatkowy sposób (w formie elektronicznej) i nie wyklucza stosowania dotychczasowego trybu (formy list z podpisami). Dłuższego niż standardowy (dwutygodniowy) termin wejścia w życie wymaga natomiast przygotowanie (oprogramowanie) i testowanie portalu oraz formularzy, które mają służyć do udokumentowania poparcia uzyskanego przez kandydatów oraz być wykorzystywane przez komitety wyborcze i w pracach organów przeprowadzających wybory.
 11. Kierunek projektowanych zmian można ocenić pozytywnie, a rozwiązanie wprowadzające możliwość udzielania poparcia kandydatom drogą wypełnienia formularza dostępnego w Internecie nie rodzi zastrzeżeń. Podzielić można w szczególności, zawarte w uzasadnieniu, spostrzeżenie, że wykorzystanie nowoczesnych technologii może przysłużyć się zwiększeniu partycypacji obywatelskiej w życiu publicznym (pkt 1 uzasadnienia). Wynikające z projektu rozwiązania, w tym wykorzystanie elektronicznego formularza dostępnego na portalu za pośrednictwem Internetu mogą być dla części wyborców przystępniejsze niż podpisywanie list. Ułatwiają więc wyrażenie poparcia kandydata lub listy kandydatów, a tym samym poparcie określonej osoby w dążeniu do uzyskania mandatu. Projektowane poszerzenie możliwości i ułatwienie udzielania poparcia kandydatom lub listom kandydatów widzieć przy tym można jako poprawę efektywności wykonywania czynnego prawa wyborczego (prawa wybierania), o którym mowa w art. 62 Konstytucji RP. Trafne jest też założenie, że przyjęcie projektu z 28 czerwca 2024 r. może też wywołać pozytywne skutki w postaci zwiększenia się społecznego zainteresowania wyborami i łatwiejszego udzielania poparcia dla popieranym kandydatów (o czym mowa w punkcie 4 uzasadnienia).
 12. Pozytywnym skutkiem proponowanych zmian o ogólniejszym znaczeniu będzie ułatwienie wykonywania biernego prawa wyborczego. Można bowiem przypuszczać, że projektowane rozwiązanie ułatwiać będzie zebranie kandydatom wymaganej liczby podpisów, a następnie - udział w wyborach.
-

- Poza tym można wyrazić generalną opinię, że wprowadzenie w życie zmian przewidzianych w projekcie z 28 czerwca 2024 r. pozwoli na sprawdzenie w praktyce działania nowych technologii, w tym zapewnienia ich funkcjonalności i bezpieczeństwa. Doświadczenia zdobyte w ten sposób mogą w dalszej przyszłości być przydatne przy ocenie postulatów korzystania z nowych technologii na przykład jako opcji przy głosowaniu korespondencyjnym (w szczególności za granicą), a nawet generalnie w wykonywaniu czynnego prawa wyborczego.
13. Poprzeż trzeba, zakładaną na tle projektu z 28 czerwca 2024 r., opcjonalność korzystania przy wyrażaniu i pozyskiwaniu poparcia dla kandydata lub listy kandydatów z projektowanego internetowego portalu i formularza. Zachowanie możliwości poparcia danej osoby jako kandydata w wyborach lub listy kandydatów w dotychczasowy sposób, tj. wyrażenia poparcia na dokumencie papierowym z podaniem danych osobowych i z odręcznym podpisem, spowoduje, że wejście w życie projektu z 28 czerwca 2024 r. nie zrodzi negatywnego skutku wykluczenia tych wyborców, którzy nie korzystają z nowych technologii.
 14. Projektowane przepisy wymagają drobnego dopracowania pod kątem techniki legislacyjnej. Wydaje się w szczególności, że projektowane rozwiązanie w zakresie portalu i formularza można opisać krócej i klarowniej. Kluczowe projektowane zmiany przepisów polegają na dodaniu podobnych i bardzo rozbudowanych przepisów mówiących o udzieleniu poparcia „za pomocą formularza elektronicznego przez wypełnienie formularza udostępnionego w Portalu, jego uwierzytelnienie oraz złożenie za pomocą Portalu.” Wydaje się, że zamierzone rozwiązanie można by opisać w artykułach dotyczących poszczególnych rodzajów wyborów (tj. w art. 209 odnośnie do wyborów posłów do Sejmu RP, które są też – mocą art. 338 – odpowiednio stosowane do wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego, jak też w art. 265 odnośnie do wyborów senatorów do Senatu, w art. 303 odnośnie do wyborów Prezydenta RP, w art. 427 odnośnie do wyborów do rad gmin, w art. 464 odnośnie do wyborów radnych sejmików wojewódzkich oraz w art. 478 odnośnie do wyborów wójta, burmistrza i prezydenta miasta) w sposób mniej opisowy i precyzyjniej. Na przykład zamiast sformułowania „drogą elektroniczną za pomocą formularza elektronicznego przez wypełnienie formularza udostępnionego w Portalu, jego uwierzytelnienie oraz złożenie za pomocą Portalu” posłużyć się słowami „za pomocą formularza elektronicznego w Portalu”. A do tego ewentualnie w art. 160 Kodeksu wyborczego, tj. wcześniej przy pierwszej regulacji mówiącej o portalu, wyjaśnić, że udzielenie przez wyborcę poparcia za pomocą formularza odbywa się przez jego „wypełnienie i uwierzytelnienie”.
 15. Z uzasadnienia wynika, że projekt z 28 czerwca 2024 r. nie był dotychczas poddany konsultacjom, w tym takim, o których mowa w art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu RP. Pożądane jest jednak poddanie go na kolejnych etapach prac legislacyjnych konsultacjom w zakresie organizacyjnych i technicznych aspektów czynności składających się na stworzenie (oprogramowanie) i udostępnienie portalu, jak też kluczowego formularza i korzystania z niego (w tym efektów w postaci uwzględnienia na dalszych etapach procedury wyborczej dowodów poparcia kandydatów). W tym posługiwania się nimi zarówno przez komitety wyborcze, jak i wyborców. Państwowa Komisja Wyborcza i Krajowe Biuro Wyborcze istotne doświadczenia w zakresie dotychczasowego wykorzystywania nowych technologii i prowadzenia stron internetowych, jak też kompetencje dotyczące oceny rozwiązań prawnych gwarantujących sprawne wdrożenie projektowanej reorganizacji zbierania przez kandydatów lub listy
-

kandydatów poparcia oraz jego uwzględnienia na potrzeby dalszych etapów szeroko rozumianej procedury wyborczej. Stąd potrzebny jest nie tylko, przewidziany w projekcie z 28 czerwca 2024 r., przyszły współudział Państwowej Komisji Wyborczej przy wydawaniu aktu wykonawczego, ale również przydatne byłyby konsultacje z organami wyborczymi w sprawie projektowanych rozwiązań ustawowych już na obecnym etapie prac legislacyjnych, które stanowić będą podstawę szczegółowych przepisów rozporządzenia. Taka współpraca wydaje się na obecnym etapie pożądana dla maksymalnego zapewnienia sprawnego działania nowej formy udzielania poparcia kandydatom lub listom kandydatów (tj. spełnienia warunku wstępnego, od którego zależy finalny start w wyborach) oraz minimalizacji wystąpienia zarzutów nieprawidłowego funkcjonowania etapu pozyskiwania poparcia i rejestracji ostatecznej listy kandydatów spełniających przedmiotowe wymaganie w zakresie uzyskania stosownego poparcia. W tym dla minimalizacji występowania w przyszłości zaskarżania postanowienia komisji wyborczej o odmowie rejestracji z powodu nieuzyskania przez zgłoszonego kandydata lub listę kandydatów poparcia wymaganej liczby podpisów wyborców, które zbierane będą w nowej elektronicznej formie.