



RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI
PROKURATOR GENERALNY

Do druku nr 556

Warszawa, dnia 16/09 2024 r.

1001-1.0280.184.2024

dot. SPS-WP.020.151.7.2024
176

SEKRETARIAT ZŁOY SZEFACKOŚCI
Liczba: 15.1804.376.2024
Data wpływu: 24.03.2024

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Wielce Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 5 lipca 2024 r., dotyczące poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy (druk sejmowy nr 556), przekazanego Prokuratorowi Generalnemu do wyrażenia opinii w trybie art. 3 § 1 pkt 12 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2024 poz. 390), uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Na wstępie pozytywnie należy ocenić cel projektowanej ustawy, jakim jest rozszerzenie możliwości poparcia list kandydatów lub kandydata z wykorzystaniem nowoczesnych technologii informatycznych. Przepisy prawa wyborczego powinny być - w miarę pojawiania się nowych okoliczności - stopniowo dostosowywane do zmian zachodzących w życiu społecznym, politycznym i gospodarczym. Procesom zwiększania się liczby osób w podeszłym wieku i niepełnosprawnych nie mogą nie towarzyszyć zmiany prawne uwzględniające rzeczywiste możliwości ich udziału w wyborach. Prawo wyborcze nie może ignorować również zachodzących obecnie fundamentalnych zmian w technikach komunikowania się ludzi. Z tych względów za szczególnie zasadny uznać należy argument uzasadnienia projektu podnoszący, że wykorzystywanie nowoczesnych technologii może przysłużyć się zwiększeniu partycypacji obywatelskiej w życiu publicznym.

Niezależnie od pozytywnej opinii w zakresie celowości proponowanych zmian, ponownej analizy wymagają regulacje odnoszące się do wprowadzenia elektronicznej

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

platformy służącej do obsługi procesu elektronicznego popierania list kandydatów lub kandydatów wybieranych w wyborach powszechnych.

Wątpliwości budzi proponowany art. 160 § 1 pkt 11, na mocy którego dotychczasowy katalog zadań Państwowej Komisji Wyborczej w sprawach związanych z przeprowadzaniem wyborów uzupełniono o prowadzenie w systemie teleinformatycznym Portalu zgłaszania kandydatów lub list kandydatów w wyborach powszechnych, zwanego dalej „Portalem”, służącego do udostępniania zamieszczonego na Portalu przez komitety wyborcze formularza poparcia kandydatów lub list kandydatów drogą elektroniczną, zwanego dalej „formularzem elektronicznym”. Brzmienie powyższego przepisu wskazuje, iż Portal służyć będzie wyłącznie do udostępniania wyborcom, zamieszczonych przez komitety wyborcze, formularzy poparcia kandydatów lub list kandydatów drogą elektroniczną. Tymczasem, jak wynika z uzasadnienia projektu oraz z brzmienia m. in. dodawanego § 4 w art. 209 Portal umożliwiać ma wyborcy także uwierzytelnienie formularza elektronicznego oraz jego złożenie. Tym samym zawarta w projekcie propozycja zapisów art. 160 § 1 pkt 11 winna zostać zmieniona poprzez wyczerpujące uzupełnienie celów, dla jakich Portal będzie prowadzony, bądź też ograniczenie jego treści do wskazania zadania Państwowej Komisji Wyborczej polegającego na prowadzeniu w systemie teleinformatycznym Portalu, bez określania wyborczo zadań, jakie Portal ma spełniać.

Niezależnie od powyższego, w sytuacji, gdy projektodawca decyduje się na dodanie kolejnego, określonego szczegółowo zadania Państwowej Komisji Wyborczej, przepis w tym zakresie winien zostać umieszczony przed ogólnym odesłaniem z pkt 10 w art. 160 § 1 ustawy - Kodeks wyborczy, który w obecnym brzmieniu stanowi, iż do zadań Państwowej Komisji Wyborczej w sprawach związanych z przeprowadzaniem wyborów należy wykonywanie innych zadań określonych w ustawach.

Także umieszczenie treści zawartych w projektowanych w § 5 - 9 art. 160 ustawy - Kodeks wyborczy, z uwagi na systematykę zmienianego aktu, wymaga ponownej analizy.

Wprowadzenie art. 160 § 5 nowego zadania Krajowego Biura Wyborczego powinno - zgodnie z systematyką aktu - zostać dodane do art. 187 poświęconemu zadaniom Krajowego Biura Wyborczego. Kolejne projektowane paragrafy art. 160

regulujące kwestię zawartości formularza elektronicznego, sposobu jego składania i uwierzytelniania oraz przewidujące delegację ustawową powinny tworzyć odrębną jednostkę redakcyjną, albowiem nie stanowią zadań Państwowej Komisji Wyborczej, które są przedmiotem normy z art. 160 ustawy Kodeksu wyborczego.

W świetle dotychczasowych regulacji odnoszących się do wymagań, jakie ustawa nakłada na oprogramowanie i system teleinformatyczny wspomagający m. in. ustalanie wyników głosowania oraz sporządzanie protokołów przez obwodowe komisje wyborcze (art. 162 ustawy - Kodeks wyborczy), wątpliwości budzi brak odpowiednich zapisów ustawowych w odniesieniu do projektowanego Portalu.

W art. 209 § 4 projektodawca wskazuje na możliwość udzielenia poparcia liście kandydatów „za pomocą formularza elektronicznego”. Odmienne jednak niż przy udzielaniu poparcia pisemnego nie wprowadza możliwości udzielenia poparcia tą drogą więcej niż jednej liście kandydatów, a przewidziana w art. 209 § 1 możliwość dotyczy wyłącznie pisemnego poparcia listy kandydatów. Nie określa także skutków prawnych wycofania udzielonego poparcia (przewidziany w § 1 brak skutków prawnych wycofania poparcia odnosi się wyłącznie do pisemnego poparcia).

Dodając w kolejnych przepisach zmienianej ustawy możliwość udzielenia przez wyborcę poparcia liście kandydatów lub kandydatowi za pomocą formularza elektronicznego udostępnionego w Portalu (art. 209 § 4, art. 265 § 4a, 303 § 1a, 427 § 5, 464 § 2, 478 § 6) projektodawca posługuje się niekonsekwentnie dwoma zapisami: „wyborca może udzielić poparcia liście kandydatów za pomocą formularza elektronicznego przez wypełnienie formularza elektronicznego udostępnionego w Portalu, jego uwierzytelnienie oraz złożenie za pomocą Portalu” albo „wyborca może udzielić poparcia kandydatowi drogą elektroniczną za pomocą formularza elektronicznego”. Wydaje się, że nie ma podstaw, aby różnicować zapisy w tym zakresie i winny one zostać ujednolicone.

Wskazać należy również, że projektodawca w odmienny sposób sformułował projektowane normatywy w zakresie obowiązku załączenia do zgłoszenia list kandydatów i kandydata na Prezydenta RP zgromadzonych z wykorzystaniem Portalu potwierdzeń poparcia – w przypadku kandydatów na posłów – jest to „wykaz podpisów zebranych za pośrednictwem formularzy elektronicznych złożonych za pomocą Portalu

(projektowany art. 212 § 5 pkt 1), a w przypadku kandydata na Prezydenta RP „wykaz obywateli popierających zgłoszenie drogą elektroniczną wraz z przesłanymi formularzami elektronicznymi” (projektowany art. 303 § 1 pkt 4).

Projekt przewiduje także zmianę dotychczasowych przepisów karnych dotyczących naruszeń zasad zbierania podpisów poprzez ich uzupełnienie o uzyskanie poparcia dla listy kandydatów lub kandydata drogą elektroniczną przy zastosowaniu jakiejkolwiek formy nacisku. Także w tym zakresie projekt budzi wątpliwości. Zgodnie z proponowanym brzmieniem art. 497 § 1 podlegać karze ma ten, kto w związku z wyborami, zbiera podpisy osób popierających zgłoszenie listy kandydatów lub kandydata lub uzyskuje poparcie dla listy kandydatów lub kandydata udzielone poprzez złożenie elektronicznej deklaracji poparcia, stosując jakąkolwiek formę nacisków zmierzających do uzyskania podpisów. Podnieść należy, że elektroniczna deklaracja poparcia nie została w projekcie zdefiniowana. Z tych względów użycie tego pojęcia jako znamienia przestępstw z art. 497 § 1 – 3 ustawy – Kodeks wyborczy możliwe będzie jedynie w przypadku zmiany brzmienia projektowanego art. 160 § 8, w którym pojęcie to występuje, aby w sposób jednoznaczny dookreślić, co należy rozumieć przez elektroniczną deklarację poparcia oraz jej złożenie, a w szczególności, czy elektroniczna deklaracja poparcia winna być utożsamiana ze złożeniem wypełnionego formularza elektronicznego. Odrębnym zagadnieniem jest kwestia składania podpisów w przypadku formularza elektronicznego, a w konsekwencji możliwość wyczerpania znamion występku z art. 497 ustawy – Kodeks wyborczy w postaci stosowania jakiejkolwiek formy nacisków zmierzających do uzyskania podpisów. Decyzja dotycząca konieczności ewentualnej modyfikacji przepisu w tym zakresie powinna zostać podjęta po wyjaśnieniu poniższych wątpliwości.

Przedstawione w projekcie techniczne założenia koncepcji udzielania przez wyborcę poparcia liście kandydatów lub kandydatowi drogą elektroniczną za pomocą formularza elektronicznego z wykorzystaniem Portalu wydają się bowiem wątpliwe. Wobec nieprzedstawienia (wraz z projektem) przewidzianego nowelą rozporządzenia, w tym aspekcie opierać się można jedynie na uzasadnieniu projektu, z którego wynika, że komitet wyborczy zamieszczałby w Portalu formularz elektroniczny, zgodnie ze wzorem określonym w rozporządzeniu. Formularz pobierany byłby przez osoby

zainteresowane udzieleniem poparcia liście wyborczej lub kandydatowi, wypełniany, a następnie podpisywany kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym, podpisem osobistym lub innym środkiem identyfikacji elektronicznej, wydanym w systemie identyfikacji elektronicznej przyłączonym do węzła krajowego identyfikacji elektronicznej, o którym mowa w art. 21a ust. 1 pkt 2 lit a ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 422). Podpisany formularz przesyłany byłby na stronę Portalu. Tymczasem wykorzystanie innego środka identyfikacji elektronicznej, wydanego w systemie identyfikacji elektronicznej przyłączonym do węzła krajowego identyfikacji elektronicznej w celu uwierzytelnienia składającego formularz elektroniczny nie może być utożsamiane z czynnością składania podpisu. Także projektowany art. 160 § 7 wśród elementów obligatoryjnych formularza nie zawiera podpisu, a złożenie, zgodnie z brzmieniem dodawanego § 8, kwalifikowanego podpisu elektronicznego, podpisu zaufanego, podpisu osobistego albo innego środka identyfikacji elektronicznej, wydanego w systemie identyfikacji elektronicznej przyłączonym do węzła krajowego identyfikacji elektronicznej, stanowi wyłącznie element uwierzytelnienia składającego formularz. Projektowane przepisy powinny w sposób niebudzący wątpliwości określać pojęcia uwierzytelniania i podpisu formularza, a następnie w sposób konsekwentny posługiwać się nimi w projektowanych normatywach, jak również w uzasadnieniu projektu. Ponadto wydaje się, iż w celu ułatwienia wyborcy udzielenia liście kandydatów lub kandydatowi poparcia drogą elektroniczną, rozwiązanie zakładające konieczność uprzedniego pobrania formularza winno zostać zastąpione możliwością wypełnienia interaktywnego formularza udostępnionego w Portalu, jego podpisania i wysłania np. w sposób zbliżony do funkcjonującego już rozwiązania umożliwiającego złożenie deklaracji podatkowych drogą elektroniczną.

Z tych względów, na etapie dalszych prac legislacyjnych nad ustawą, rozważenia i pogłębionej analizy wymagają zagadnienia będące elementami, przewidzianego w art. 160 § 9 projektu, rozporządzenia określającego m. in. wzór formularza elektronicznego oraz środki identyfikacji elektronicznej służące do uwierzytelniania formularza elektronicznego, co umożliwi kompleksową ocenę projektowanych rozwiązań.

Łączę wyrazy szacunku,

**MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI
PROKURATOR GENERALNY**

Adam Bodnar
Adam Bodnar