



SĄD NAJWYŻSZY
Rzeczypospolitej Polskiej

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Do druku nr 1695

Warszawa, dnia 16 listopada 2021 r.

BSA III.021.10.2021

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L.dz. DS. 175.784.21

Data wpływu 26.11.2021 r.

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 18 października 2021 r., SPS-WP.020.315.7.2021, działając na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. z 2021r. poz. 1904 ze zm.) w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do *komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (druk sejmowy nr 1695)*.

Z poważaniem,

dr hab. Małgorzata Manowska

/pismo podpisane podpisem elektronicznym/

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-WP.020-315-8.2021

Data wpływu 26.11.2021



Uwagi Sądu Najwyższego do komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy
- Kodeks wyborczy (projekt Komisji do Spraw Petycji)

I. Projekt ustawy

1. Przekazany do zaopiniowania komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy (dalej: projekt, projekt ustawy) przewiduje wprowadzenie w Kodeksie wyborczym zmian mających na celu poprawę dostępności dla osób głuchych informacji pochodzących od komitetów wyborczych, które są rozpowszechniane w trakcie kampanii wyborczych. Zaproponowane zmiany są reakcją Komisji do Spraw Petycji Sejmu RP na petycję skierowaną do Sejmu RP przez Stowarzyszenie Polski Instytut Spraw Głuchych.
2. Obecnie przepisy Kodeksu wyborczego (art. 37a- 37d) gwarantują prawo osób niepełnosprawnych do informacji o wyborach (m.in. o właściwym okręgu wyborczym i obwodzie głosowania, warunkach oraz formach głosowania komitetach wyborczych i listach kandydatów), których zapewnienie wyborcy niepełnosprawnemu należy do obowiązków wójta lub upoważnionego przez niego pracownika urzędu gminy, a także nakładają na Państwową Komisję Wyborczą obowiązek zamieszcza na stronie internetowej informacji o uprawnieniach przysługujących wyborcom niepełnosprawnym oraz obowiązek sporządzenia w alfabecie Braille'a materiałów informacyjnych o wyborach i udostępniania ich zainteresowanym na żądanie. Ponadto art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się (t.j. Dz. U. z 2017, poz. 1824 ze zm.) nakłada na organ administracji publicznej obowiązek „udostępnienia usługi pozwalającej na komunikowanie się”. Obowiązujące przepisy pozwalają zatem na dostarczenie osobom głuchym przez organy administracji publicznej podstawowych informacji o wyborach, w tym o sposobie i warunkach głosowania.
3. W projekcie ustawy przewiduje się natomiast trzy nowe rozwiązania mające ułatwić dostęp osób głuchych do informacji pochodzących od komitetów wyborczych. Przewiduje się:
 - a. nałożenie na komitety wyborcze, mające prawo do bezpłatnej emisji audycji wyborczych w ogólnokrajowych programach publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych - obowiązku zawarcia w takich audycjach tłumaczenia na polski język migowy,
 - b. nałożenie na ww. komitety wyborcze obowiązku umieszczenia na swojej stronie internetowej co najmniej podstawowych informacji o Komitecie (zawierających nazwę, skrót nazwy i adres siedziby komitetu oraz numer listy kandydatów zgłoszonych przez ten komitet), w formie dostosowanej do potrzeb osób z

niepełnosprawnościami (tj. w postaci elektronicznego pliku zawierającego tekst odczytywalny maszynowo, nagrania treści w polskim języku migowym oraz informacji w tekście łatwym do czytania),

- c. obowiązek ponownej emisji przez Telewizję Polską debaty telewizyjnej, o której mowa w art. 120 § 1 Kodeksu wyborczego, jeżeli transmisja debaty nie zawiera napisów dla osób niesłyszących, będących odzwierciedleniem wszystkich wypowiedzi.
4. W uzasadnieniu projektu zwrócono uwagę, że nie ma w aktualnym stanie prawnym przepisów gwarantujących dostarczenie osobom głuchym informacji pochodzących od komitetów wyborczych w formie zapewniającej takim osobom dostęp do tych informacji. Zaznaczono jednocześnie, że na obecnym etapie nie należy takiego obowiązku nakładać na wszystkie komitety wyborcze we wszystkich wyborach, gdyż w przypadku małych komitetów skromne zasoby finansowe, jakimi dysponują, musiałyby w znacznej części zostać przeznaczone na dotarcie do bardzo niewielkiej grupy wyborców. Zaznaczono ponadto, że obecnie nie ma regulacji prawnych, zapewniających śledzenie debat telewizyjnych przez wyborców głuchych i niedosłyszących.

II. Ocena proponowanych rozwiązań

1. Przystępując do oceny proponowanych rozwiązań na wstępie zasadne jest poczynienie dwóch uwag ogólnych, po czym możliwe będzie odniesienie się do proponowanych zmian.
2. Przede wszystkim należy podkreślić, że uregulowana w Kodeksie wyborczym prowadzona podczas kampanii wyborczej agitacja wyborcza (która zgodnie z art. 105 k.wyb. oznacza publiczne nakłanianie lub zachęcanie do głosowania w określony sposób, w tym w szczególności do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego), z jednej strony pozwala komitetom wyborczym na prezentowanie programów i osób kandydujących w wyborach oraz na promocję własnego obrazu w oczach przyszłych wyborców, a z drugiej służy wyborcom, którym powinna umożliwić poznanie kandydatów startujących w wyborach i programów przez nich reprezentowanych, a przez to niewątpliwie należy do istotnych gwarancji zasady wolności wyborów (zob. J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998; F. Rymarz, J. Zbieranek, objaśnienia do art. 104 [w:] K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2018, pkt 2).

W czasie i w związku z kampanią wyborczą wyborcy mają prawo do podjęcia wolnego od emocji, przemyślanego, "dobrze poinformowanego" wyboru pośród rywalizującymi ugrupowaniami i kandydatami, co przede wszystkim obejmuje prawo do uzyskiwania informacji na temat rywalizujących osób i ugrupowań. Wyborca powinien mieć możliwość w czasie kampanii uzyskać pełną informację m.in. na temat cech, programu i dotychczasowej działalności kandydujących. Prawo do uzyskiwania informacji o rywalizujących służy podnoszeniu świadomości politycznej obywateli i znajduje oparcie w art. 2 i 54 Konstytucji RP. (zob. A. Rakowska-Trela, *Prawa wyborców w kampanii wyborczej*, St.Wyborcze 2015, nr 20, s. 7-34).

3. Ponadto należy zauważyć, że osobom niepełnosprawnym przysługują takie same wolności i prawa jak pozostałym obywatelom, a jednym z najważniejszych praw jest czynne prawo wyborcze. Prawa te wynikają nie tylko z Konstytucji RP, ale i wiążących Polskę umów międzynarodowych. Ratyfikowana przez Polskę w drodze ustawy z 15 czerwca 2012 r. Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych z 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169) nakłada na Państwa Strony obowiązek zagwarantowania osobom niepełnosprawnym praw politycznych i możliwość korzystania z nich, na zasadzie równości z innymi osobami. Państwo Strona ma obowiązek zapewnić, że osoby niepełnosprawne będą mogły efektywnie i w pełni uczestniczyć w życiu politycznym i publicznym, na zasadzie równości z innymi osobami, bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli, włączając w to prawo i możliwość korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego.
4. Powyższe pozwala uznać, że co do zasady zmiany Kodeksu wyborczego mające na celu poprawę dostępności osób głuchych do informacji pochodzących od komitetów wyborczych zasługują na pozytywną ocenę, pozwalają bowiem tym osobom w sposób pełniejszy uczestniczyć także w etapie procesu wyborczego poprzedzającym samo głosowanie.
5. Przechodząc do oceny zaproponowanych zmian, należy po pierwsze zauważyć, że zarówno obowiązek umieszczenia na stronie internetowej informacji dotyczących danego komitetu wyborczego w postaci elektronicznego pliku zawierającego tekst odczytywalny maszynowo, nagrania treści w polskim języku migowym oraz informacji w tekście łatwym do czytania (proponowany art. 112 a) jak i obowiązek zawarcia tłumaczeń na polski język migowy audycji wyborczych (proponowany art. 118 § 2a), dotyczy nie wszystkich komitetów wyborczych, ale został ograniczony do tych komitetów wyborczych, które prowadzą agitację o zasięgu ogólnopolskim, tj. które mają prawo do bezpłatnej emisji audycji wyborczych w programach ogólnokrajowych.

Rozwiązanie takie uznać można za dopuszczalne. Zakres informacji do jakich uzyska dostęp osoba niepełnosprawna w trakcie kampanii wyborczej ulegnie bowiem zwiększeniu, a jednocześnie wprowadzenie tych dwóch wymogów nie będzie stanowiło obciążenia finansowego mogącego być przeszkodą, dla mniejszych komitetów wyborczych.

Należy też podkreślić, że także komitety wyborcze nie zobowiązane do podjęcia ww. działań mogą na zasadzie dobrowolności na swoich stronach internetowych zamieścić informacje zgodne z wymogami dotyczącymi komitetów wyborczych które zarejestrowały swoje listy kandydatów co najmniej w połowie okręgów wyborczych, jak też mogą w swoich audycjach wyborczych zawrzeć tłumaczenia na polski język migowy.

6. Brzmienie art. 118 § 2a może budzić pewne wątpliwości interpretacyjne w świetle sformułowań stosowanych w § 1 oraz § 2, gdzie jednoznacznie mowa jest o „dostarczanych” audycjach, a nie jak w proponowanym § 2a jedynie o „audycjach”.

Dla zachowania jednolitości warto byłoby zamiast rozpoczynającego ten paragraf słowa „Audycje” użyć słów „Dostarczone audycje”.

7. Wątpliwości budzi przewidziana w proponowanym art. 118 § 4 konsekwencja za brak wymaganego tłumaczenia w dostarczonych materiałach, polegająca na „emisji wyłącznie materiałów, które zawierają to tłumaczenie”.

Należy podkreślić, że audycje wyborcze w programach nadawców radiowych i telewizyjnych stanowią ważny element prowadzenia agitacji wyborczej. Prawo do nieodpłatnego rozpowszechniania audycji wyborczych w programach publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych służy szerokiemu dostępowi do informacji o kandydatach i reprezentujących ich komitetach wyborczych, stwarza możliwość zapoznania się wyborców z ich programem politycznym. Prawo do informacji zapewnia realizację zasady wolnych wyborów (zob. M.P. Gapski, *Treść zasady wolnych wyborów* [w:] *Amicus hominis et defensor iustitiae. Księga Jubileuszowa w 70. rocznicę urodzin Sędziego Ferdynanda Rymarza*, red. D. Dudek, M. Gapski, W. Łączkowski, Lublin 2010; F. Rymarz, J. Zbieranek objaśnienia do art. 117 [w:] K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2018).

Audycje wyborcze nie służą wyłącznie komitetom wyborczym, ale umożliwiają one wyborcom dostęp do informacji na temat rywalizujących osób i ugrupowań. Dążenie do zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępu do informacji nie powinno prowadzić zatem do pozbawienia innych wyborców dostępu do informacji. Przewidziana natomiast konsekwencja za naruszenie obowiązku zamieszczenia w audycji wyborczej tłumaczenia na polski język migowy (polegająca w istocie na niewyemitowaniu audycji wyborczej), skutkuje pozbawieniem możliwości zapoznania się z audycją wyborczą nie tylko przez osoby głuche, ale także przez wszystkich pozostałych wyborców, a zatem wydaje się być to rozwiązanie nieadekwatne do zaistniałego naruszenia.

W związku z powyższym, zasadnym jest rezygnacja z tego rodzaju konsekwencji. Ewentualnie można rozważyć wprowadzenie sankcji podobnej do tej, która przewidziana jest za naruszenie przewidzianego w art. 109 § 2 k.wyb. obowiązku zamieszczenia na materiałach wyborczych oznaczenia komitetu wyborczego, od którego pochodzą, za co przewiduje się sankcję w postaci kary grzywny (art. 496 k.wyb.).

W przypadku omawianego przepisu grzywna mogłaby być przewidziana za niedostarczenie audycji wyborczej uzupełnionej o tłumaczenie na polski język migowy, pomimo wezwania przez publicznego nadawcę telewizyjnego do uzupełnienia. Przy tym rozwiązaniu zasadnym byłoby jednocześnie wskazanie maksymalnego terminu w jakim powinno nastąpić uzupełnienie.

8. W przypadku nieuwzględnienia powyższej uwagi dotyczącej proponowanej w projekcie konsekwencji za naruszenie obowiązku zawarcia w audycji wyborczej tłumaczenia na polski język migowy, wątpliwości budzi użycie w proponowanym art. 118 § 4 sformułowania „emituje wyłącznie materiały które zawierają tłumaczenie”. Należy zauważyć, że w art. 116-117 mowa jest o „audycjach wyborczych” oraz o „rozpowszechnianiu audycji wyborczych”. Bardziej czytelne byłoby zatem jednoznaczne wskazanie, że emitowana jest audycja, która zawiera tłumaczenie – a nie jak jest obecnie – materiały które zawierają tłumaczenie.

9. Wprowadzenie wymogu umieszczenia napisów dla osób niesłyszących, stanowiących odzwierciedlenie wszystkich wypowiedzi uczestników debaty o której mowa w art. 120 § 1 k.wyb. jest rozwiązaniem ułatwiającym dostęp do informacji prezentowanych podczas kampanii wyborczej przez kandydatów dla osób głuchych i niedosłyszących. Warto jedynie zauważyć, że obowiązek ten nie został wprowadzony wprost w art. 120 § 1 k.wyb., ale niejako pośrednio, tj. poprzez wskazanie konsekwencji niezamieszczenia napisów. Bardziej przejrzystym rozwiązaniem byłoby dodanie w art. 120 § 1 - jako przedostatniego - zdania wprost statuującego obowiązek zamieszczenia podczas emisji debaty napisów odzwierciedlających wszystkie wypowiedzi.

Poza tym zamiast słowa „transmisja” powinno użyć się konsekwentnie stosowanego w Kodeksie wyborczym „emisja” (także w proponowanym art. 120 § 2 pkt 2).

10. Podsumowując, co do zasady proponowane w przedstawionym do zaopiniowania projekcie ustawy zmiany ułatwiające dostęp do informacji pochodzących od komitetów wyborczych osobom głuchym zasługują na pozytywną ocenę.

Kilka wyżej przedstawionych uwag ma na celu wyeliminowanie ewentualnych wątpliwości w stosowaniu przepisów.

Zastrzeżenia co do dopuszczalności budzi natomiast zaproponowana w projekcie konsekwencja za brak wymaganego tłumaczenia na polski język migowy w dostarczanych do wyemitowania audycjach wyborczych, polegająca w istocie na braku emisji takiej audycji wyborczej (proponowany art. 118 § 4). Następstwem takiego rozwiązania jest brak możliwości zapoznania się z audycją wyborczą nie tylko przez osoby głuche, ale także przez pozostałych wyborców. Zaproponowane rozwiązanie nie tylko zatem nie służy ułatwieniu dostępu do informacji przekazywanych przez komitety wyborcze, ale dodatkowo utrudnia dostęp do tych informacji innym wyborcom.