

# OPINIE I KOMENTARZE FRDL

OPINIA nr 15/2023

## JAK SKUTECZNIE INFORMOWAĆ O PROCESIE WYBORCZYM OSOBY Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI, SZCZEGÓLNI W ZAKRESIE NARZĄDU WZROKU?

dr Radosław Zych

### Wstęp

Celem niniejszej analizy jest próba zidentyfikowania podstawowych dylematów, z jakimi borykają się osoby z niepełnosprawnością w zakresie narządu wzroku przy organizacji i przebiegu procesu wyborczego w Polsce. Autor sformułuje propozycje dokonania zmian systemu prawnego sensu largo w zasygnalizowanych kwestiach.

Wyniki badań społecznych przeprowadzanych przez Centrum Badania Opinii Społecznej i Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich[1] wskazują, że zdecydowana większość polskich wyborców (68%) jako preferowany sposób udziału w wyborach wskazuje głosowanie osobiste w lokalu wyborczym. Dostosowywanie lokali wyborczych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych stanowi więc w tym kontekście szczególnie istotną gwarancję zasady powszechności wyborów. Do najczęściej powtarzających się uchybień należało m.in. **niewłaściwe rozmieszczenie informacji i obwieszczeń PKW**[2].

W tym kontekście, zakreślenie tytułowego zagadnienia niniejszej analizy poprzez użycie pojęcia „proces wyborczy” zakłada odstępianie od rozumienia informowania jedynie o wyborach, często w praktyce utożsamianych z głosowaniem. Tymczasem **wybory to proces, złożony z wielu czynności następujących po sobie, często obwarowanych terminami i szeregiem warunków, jakie należy spełnić, aby zostały dokonane w sposób skuteczny.**

[1] B. Roguska, J. Zbieranek, Ułatwienia w głosowaniu. Wiedza, opinie, oczekiwania, CBOS – BRPO, Warszawa, kwiecień 2014.

[2] Wizytacje lokali wyborczych pod kątem ich dostosowania do potrzeb wyborców niepełnosprawnych przed wyborami Prezydenta RP. Raport Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa, dnia 5 października 2015 r. VII.602.6.2014.JZ, s. 1, 3, [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Raport\\_lokale\\_wyborcze.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Raport_lokale_wyborcze.pdf) (7.06.2023).

Rysem charakterystycznym współczesnej polityki społecznej w aspekcie przeciwdziałania, minimalizowania oraz zwalczania wykluczenia społecznego w kierunku inkluzji społecznej jest polityka aktywna, przeciwstawna dominującemu do niedawna nurtowi polityki pasywnej, opartej na gwarantowaniu bezpieczeństwa socjalnego przez system świadczeń pieniężnych i rzeczowych oraz usług społecznych[3], zapobiegających ekonomicznej i społecznej nędzy spowodowanej np. niepełnosprawnością[4]. Społeczeństwo integracyjne, włączenie społeczne i wolontariat są stałymi elementami na scenie XXI w. niezależnie od tego, czy chodzi o zagadnienia społeczne, gospodarcze czy kwestie niepełnosprawności[5]. Termin „**inkluzja (integracja) społeczna**” wyjaśniany jest jako społeczne włączenie w postaci przynależności do społeczności lub włączenie w życiowo istotne powiązania komunikacyjne – bycie niewykluczonym. Odnosi się do: kształcenia, mieszkania i życia we wspólnocie, uczestniczenia w rynku pracy i w systemie zdrowia, obszaru rozrywek, czy egzekwowania praw ugruntowanych ustawowo[6]. W tym ostatnim aspekcie istotnego znaczenia nabiera informowanie wyborców z niepełnosprawnościami w zakresie narządu wzroku o przysługujących im podmiotowych prawach wyborczych – tym bardziej, że znajdują one aksjologiczne, silne umocowanie na gruncie ustawy zasadniczej. Artykuł 30 Konstytucji RP z 1997 r.[7] stanowi, że: „przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”. Tak szeroko zakreślona podstawa konstytucyjna stwarza konieczność implementowania w sposób systemowy gwarancji realizacji podmiotowych praw jednostki, do których niewątpliwie należy zaliczyć prawa wyborcze. Jednakże warunkiem *sine qua non* skorzystania z nich jest wykształcenie świadomości pośród adresatów norm prawnych, przy czym wiedzę tę należy aktualizować każdorazowo przed konkretnymi wyborami.

Ostatnio zanotować należy wzmożoną aktywność polskiego ustawodawcy w zakresie stanowienia przepisów prawa wyborczego im dedykowanym. Dla przykładu, ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r.[8] znowelizowano kodeks wyborczy[9] poprzez dodanie §2 a do art. 52 KWyb. Zgodnie z nim: „Jeżeli otrzymujący kartę do głosowania, o której mowa w §2, będący osobą niepełnosprawną o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w rozumieniu ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[10], nie może w związku z tym potwierdzić otrzymania karty do głosowania, członek obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie wydający kartę do głosowania wraz z przewodniczącym lub zastępcą przewodniczącego stwierdza fakt wydania oraz przyczynę braku podpisu osoby otrzymującej kartę”. Jednak praktycznie należałoby – *de lege ferenda* – rozważyć **wyodrębnienie specjalnej rubryki w protokole głosowania w obwodzie**, zamiast możliwości dokonywania adnotacji informujących o liczbie wyborców, którym wydano karty do głosowania bez potwierdzenia podpisem w spisie[11].

[3] M. Doroba, Normalizacja, integracja i inkluzja społeczna w życiu osób niepełnosprawnych. Możliwości i ograniczenia, „Szkola Specjalna” 2010, nr 1, s. 9.

[4] J. Gierszewski, Bezpieczeństwo społeczne jako dziedzina bezpieczeństwa narodowego, „Historia i Polityka” 2018, Nr 23 (30), s. 33.

[5] I. Laki, Possible ways of social inclusion, [w]: I. Florek, I. Laki (red.), Human rights as a guarantee of smart, sustainable and inclusive growth, Budapeszt-Józefów 2022, s. 67.

[6] M. Czerwińska, System Braille'a – rewolucja medialna czy inkluzja społeczna osób z niepełnosprawnością wzroku?, „Przegląd Biblioteczny” 2005, nr 3, s. 367.

[7] Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

[8] Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130).

[9] Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (T. j.: Dz.U z 2019 r., poz. 684, 1504).

[10] Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t. j.: Dz.U. 2019, poz. 1172, 1495, 1696, 1818).

[11] R. Zych, Nowelizacja z 2018 r. (art. 52 §2a kodeksu wyborczego) na tle rozważań o gwarancjach realizacji czynnego prawa wyborczego przez osoby niepełnosprawne. Aspekty praktyczne, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 2, s. 185.

Konwencja ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 13 grudnia 2006 r., podpisana przez polski rząd 20 marca 2007 r., a ratyfikowana 6 września 2012 r.[12], przesycona jest zakazem dyskryminacji. W art. 29 lit a) państwo zobowiązało się do tego, aby osoby z niepełnosprawnościami efektywnie i w pełni uczestniczyły w życiu politycznym i publicznym, na zasadzie równości z innymi osobami. A zatem, stanowi ona wiążące prawne zobowiązanie polskich władz publicznych do stworzenia osobom z niepełnosprawnością w zakresie narządu wzroku gwarancji prawnych umożliwiających im uczestnictwo w wyborach jako wydarzeniu ze sfery publiczno-politycznej państwa. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich w 10. rocznicę jej ratyfikacji podkreśliło, że: „osoby z niepełnosprawnościami mogą i powinny korzystać ze wszystkich wolności i praw człowieka na zasadzie równości z innymi. Konwencja zwraca więc uwagę na konieczność znoszenia barier, które mogą ograniczać pełny udział w życiu społecznym. Postanowienia Konwencji powinny przekładać się na konkretne zapisy w strategiach, programach, ustawach i uchwałach i wpływać na poprawę jakości życia osób z niepełnosprawnościami[13]”.

Na mocy art. 1 pkt 4) ustawy z dnia 27 maja 2011 r. o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę - Kodeks wyborczy[14] nastąpiło dodanie do **kodeksu wyborczego**[15] rozdziału 5a. Rozdział ten pt. „Przekazywanie informacji o wyborach wyborcom” nakłada **obowiązki informacyjne** na: wójta, PKW, członków obwodowych komisji wyborczych oraz komisarzy wyborczych. Katalog ten jest zróżnicowany w zależności od przypisania kompetencji do danego podmiotu.

Zgodnie z art. 37a § 1 KWyb., „wyborca niepełnosprawny wpisany do rejestru wyborców w danej gminie ma prawo do uzyskiwania informacji o:

- 1)właściwym dla siebie okręgu wyborczym i obwodzie głosowania;
- 2)lokalach obwodowych komisji wyborczych znajdujących się najbliżej miejsca zamieszkania wyborcy niepełnosprawnego, w tym o lokalach, o których mowa w art. 16 § 1 pkt 3;
- 3)warunkach dopisania wyborcy do spisu wyborców w obwodzie głosowania, o którym mowa w art. 28 § 1; 4) terminie wyborów oraz godzinach głosowania;
- 4)komitetach wyborczych biorących udział w wyborach oraz zarejestrowanych kandydatach i listach kandydatów;
- 5)warunkach oraz formach głosowania”.

W badanym zakresie najistotniejsza informacja wynika z pkt. 6. Natomiast stosownie do art. 37a §2 KWyb., „informacje, o których mowa w §1, przekazuje **wójt** lub upoważniony przez niego pracownik urzędu gminy w godzinach pracy urzędu, w tym telefonicznie, lub w drukowanych materiałach informacyjnych przesyłanych na wniosek wyborcy niepełnosprawnego, w tym w formie elektronicznej”. Szczególnie cennym środkiem przekazu informacji dla wyborcy z niepełnosprawnością w zakresie narządu wzroku zapewne jest forma elektroniczna, umożliwiająca czytanie informacji przez program komputerowy wykorzystywany przez osoby z niepełnosprawnością w zakresie wzroku.

[12] Dz. U. z 2012 r., poz. 1169.

[13] Godne i niezależne życie. 10 lat Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych w Polsce, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/10-lat-kpon-w-polsce> (2.03.2023).

[14] Dz. U. z 2011 r. Nr 147, poz. 881.

[15] Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r – Kodeks wyborczy (T. j.: Dz. U. z 2022 r., poz. 1277, 2418), dalej KWyb.

Jednak zgodnie z §3, „informacje, o których mowa w §1, są przekazywane wyborcy niepełnosprawnemu po podaniu przez wyborcę jego nazwiska, imienia (imion) oraz adresu stałego zamieszkania”, a zatem na wniosek wyborcy. Stosownie do §4, „informacje, o których mowa w §1, wójt podaje również niezwłocznie do publicznej wiadomości poprzez umieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie”. Jednak podanie informacji do wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty zapewne nie musi uwzględniać potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami w zakresie narządu wzroku.

Z art. 37b. KWyb. wynikają **obowiązki informacyjne PKW**. Stosownie do §1, „PKW zamieszcza na stronie internetowej portalu, o którym mowa w art. 160 §2 pkt 1, informacje o uprawnieniach przysługujących wyborcom niepełnosprawnym na podstawie kodeksu, w formie uwzględniającej różne rodzaje niepełnosprawności”. Stosownie do §2, „PKW sporządza w alfabecie Braille'a materiał informacyjny o uprawnieniach przysługujących wyborcom niepełnosprawnym na podstawie kodeksu i przekazuje go zainteresowanemu na żądanie”. Przepis ten uległ zmianie, o czym piszę poniżej.

**Alfabetem Braille'a sporządzane są także nakładki na karty do głosowania. Jednak ich użycie jest fakultatywne.** Zgodnie art. 40a §1 KWyb., wyborca niepełnosprawny może głosować przy użyciu nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a. Nie tylko w lokalu obwodowej komisji wyborczej, także wykorzystując procedurę głosowania przez pełnomocnika. Stosownie do art. 53g §1 pkt. 5) KWyb., „w skład pakietu wyborczego wchodzi: nakładka lub nakładki na kartę lub karty do głosowania sporządzone w alfabecie Braille'a – jeżeli wyborca niepełnosprawny zażądał ich przesłania”. Jednak w strukturze tej nakładki brakuje „wykropkowania” tym pismem informacji o komitetach wyborczych biorących udział w wyborach oraz zarejestrowanych kandydatach i listach kandydatów. Tymczasem, jak zauważa Tomasz Czapiewski, „z perspektywy informacyjnej przewagę lokalnego kandydata da się określić jako połączenie dwóch elementów: lokalnej koncentracji wiedzy o kandydacie (choćby znajomości jego imienia i nazwiska) oraz skłonności wyborców do kierowania się tymi wiadomościami przy wyborze. Preferują oni osoby, o których wiedzą więcej niż o innych[16]”. Wydaje się, że stan prawny *de lege ferenda* powinien ulec zmianie w tym zakresie. Argument ten wzmacnia wywiad przeprowadzony z osobą z niepełnosprawnością w zakresie narządu wzroku przeprowadzony w Szczecinie w czerwcu 2022 r. **Osoba ta postuluje to, aby nakładka na kartę do głosowania sporządzona w alfabecie Braille'a zawierała wykropkowaną całą zawartość karty do głosowania.** Ponadto, osoba ta sugeruje, aby informacje o numerach, granicach i siedzibach obwodów głosowania, a także inne wiadomości podlegające ogłoszeniu w formie rozplakutowanych obwieszczeń były zamieszczane na stronie internetowej. Rozwiązanie takie byłoby lepsze dla tej grupy osób z niepełnosprawnościami, gdyż mają one możliwość używania specjalnego oprogramowania komputerowego umożliwiającego czytanie treści zamieszczonych on-line. Wynik tej rozmowy dostarcza interesujących wniosków ze względu na jednostkowy wymiar problemów, z jakimi spotykają się osoby z niepełnosprawnościami w zakresie narządu wzroku, których nie można uogólniać.

W art. 37c. KWyb. zawarto grupę przepisów dedykowanych informowaniu w **lokalu obwodowej komisji wyborczej**. Stosownie do §1, „obwieszczenia wyborcze umieszczane w lokalu wyborczym jak i poza nim oraz wyniki głosowania w obwodach głosowania i okręgach wyborczych powinny być zamieszczane w miejscach łatwo dostępnych dla osób niepełnosprawnych o ograniczonej sprawności ruchowej”. Jednak zauważyć trzeba, że w cytowanym przepisie mowa tylko o niepełnosprawności ruchowej, a nie w zakresie narządu wzroku. Na podstawie §2, „na prośbę wyborcy niepełnosprawnego **członek obwodowej komisji wyborczej** ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie jest obowiązany **przekazać ustnie treść obwieszczeń wyborczych** w zakresie informacji o komitetach wyborczych biorących udział w wyborach oraz zarejestrowanych kandydatach i listach kandydatów”.

[16] T. Czapiewski, Efekt głosowania przyjacielsko-sąsiedzkiego w wyjaśnianiu zachowań wyborczych, „Acta Politica Polonica” 2018, nr 4, s. 39.

Ostatni z grupy przepisów zawartych w rozdziale 5a KWyb. – art. 37d. traktuje o działaniach informacyjnych komisarzy wyborczych przed głosowaniem. Stosownie do §1, „**komisarz wyborczy**, najpóźniej w 21 dniu przed dniem wyborów, przekazuje wyborcom w stałych obwodach głosowania, w formie druku bezadresowego umieszczanego w oddawczych skrzynkach pocztowych, informację o terminie wyborów, godzinach głosowania, sposobie głosowania oraz warunkach ważności głosu w danych wyborach, a także o możliwości głosowania korespondencyjnego i głosowania przez pełnomocnika”. Zgodnie z §2, „działania informacyjne, o których mowa w §1, komisarz wyborczy wykonuje za pośrednictwem operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z 23.11.2012 r. - Prawo pocztowe (Dz. U. z 2022 r. poz. 896)”. Zaś na podstawie §3, „wzór informacji, o której mowa w §1, w odniesieniu do danych wyborów określa PKW i przesyła do komisarzy wyborczych na 40 dni przed dniem wyborów”. Przepis ten został uchylony, o czym piszę poniżej.

Zgodnie z art. 1 pkt 36 **ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r.**[17], w art. 37a: a) w §1: – we wprowadzeniu do wyliczenia: – po wyrazach „wyborca niepełnosprawny” dodaje się wyrazy „oraz wyborca, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 60 lat”, – wyrazy „wpisany do rejestru wyborców w danej gminie ma” zastępuje się wyrazami „ujęty w Centralnym Rejestrze Wyborców w obwodzie głosowania w danej gminie właściwym dla adresu zameldowania na pobyt stały lub adresu stałego zamieszkania mają”, – w pkt 2 skreśla się wyraz „niepełnosprawnego”, – pkt 3 otrzymuje brzmienie: „3) warunkach ujęcia wyborcy w spisie wyborców w obwodzie głosowania, w którym znajduje się lokal, o którym mowa w art. 16 § 1 pkt 3;”, – po pkt 3 dodaje się pkt 3a w brzmieniu: „3a) warunkach bezpłatnego transportu, o którym mowa w art. 37e §1;”, b) w §2 skreśla się wyraz „niepełnosprawnego”, c) w §3 skreśla się wyraz „niepełnosprawnemu”; 37) w art. 37b §1 otrzymuje brzmienie: „§1. Państwowa Komisja Wyborcza zamieszcza na stronie internetowej portalu, o którym mowa w art. 160 §2 pkt 1, informacje o uprawnieniach przysługujących wyborcom, o których mowa w art. 37a §1, na podstawie kodeksu, w tym w formie uwzględniającej różne rodzaje niepełnosprawności w odniesieniu do wyborców niepełnosprawnych.”; zgodnie z art. 1 pkt. 38) w art. 37c: a) w §1 skreśla się wyraz „niepełnosprawnych”, b) w §2 wyrazy „wyborcy niepełnosprawnego” zastępuje się wyrazami „wyborcy, o którym mowa w art. 37a § 1.”; zgodnie z art. 1 pkt 39), uchyla się art. 37d”.

**Nowe brzmienie art. 37b §1** („Państwowa Komisja Wyborcza zamieszcza na stronie internetowej portalu, o którym mowa w art. 160 §2 pkt 1, informacje o uprawnieniach przysługujących wyborcom, o których mowa w art. 37a §1, na podstawie kodeksu, w tym w formie uwzględniającej różne rodzaje niepełnosprawności w odniesieniu do wyborców niepełnosprawnych.”) **zasługuje na aprobatę**. Ustawa z 2023 r. wprowadziła istotne zmiany na temat informowania o wyborach.

Na podstawie art. 1 pkt. 40) nowelizacji, dodaje się art. 37e–37g w brzmieniu: „Art. 37e. §1. Wyborca niepełnosprawny o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz wyborca, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 60 lat, mają prawo do bezpłatnego transportu z: 1) miejsca zamieszkania, pod którym dany wyborca ujęty jest w spisie wyborców, albo miejsca podanego we wniosku o dopisanie do spisu wyborców w danej gminie, o którym mowa w art. 28 §1, do lokalu wyborczego właściwego dla obwodu głosowania, w którego spisie wyborców ujęty jest ten wyborca, albo 2) miejsca pobytu do najbliższego lokalu wyborczego w dniu głosowania, w przypadku, o którym mowa w art. 32 §1 – zwanego dalej „transportem do lokalu”; 3) lokalu wyborczego, o którym mowa w pkt 1 i 2, do miejsca, w którym dany wyborca rozpoczął podróż, zwanego dalej „transportem powrotnym”. §2. Transport do lokalu i transport powrotny zapewnia wójt gminy, w której w dniu wyborów nie funkcjonuje gminny przewóz pasażerski, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1343 i 2666), poza przewozem, o którym mowa w art. 37f § 1. § 3. Wyborcy, o którym mowa w §1, którego stan zdrowia nie pozwala na samodzielną podróż, może towarzyszyć opiekun.

[17] Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r., poz. 497).



§4. Zamiar skorzystania z prawa do transportu do lokalu lub transportu powrotnego wyborca, o którym mowa w §1, zgłasza właściwemu wójtowi do 13 dnia przed dniem wyborów. §5. W przypadku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej oraz wyborów wójta zgłoszenie zamiaru skorzystania z prawa do transportu do lokalu lub transportu powrotnego dotyczy również ponownego głosowania. W przypadku, gdy zgłoszenie zamiaru skorzystania z prawa do transportu do lokalu lub transportu powrotnego ma dotyczyć tylko ponownego głosowania, zamiar można zgłosić do 5. dnia przed dniem ponownego głosowania. §6. Zgłoszenie, o którym mowa w §4 i 5, może być dokonane ustnie, pisemnie lub w formie elektronicznej. W zgłoszeniu podaje się nazwisko i imię (imiona), numer ewidencyjny PESEL wyborcy oraz opiekuna, jeśli ma towarzyszyć wyborcy, oznaczenie miejsca zamieszkania, lub innego miejsca, o którym mowa w §1 pkt 1 i 2, wskazanie, czy wyborca ma zamiar skorzystać z transportu powrotnego, oznaczenie wyborów, których dotyczy zgłoszenie, oraz numer telefonu lub adres poczty elektronicznej wyborcy, o ile posiada. §7. W zgłoszeniu, o którym mowa w §4 i 5, wyborca, którego stan zdrowia nie pozwala na samodzielną podróż, oświadcza o tym fakcie, a wyborca niepełnosprawny oświadcza o orzeczonym stopniu niepełnosprawności i ważności orzeczenia. §8. Wójt informuje wyborcę, który zgłosił zamiar skorzystania z prawa transportu do lokalu, o godzinie transportu do lokalu w dniu głosowania, najpóźniej na 3 dni przed dniem głosowania. §9. Wyborca, który zgłosił zamiar skorzystania z prawa do transportu do lokalu lub transportu powrotnego, może wycofać swoje zgłoszenie albo zrezygnować tylko z transportu powrotnego nie później niż na 2 dni przed dniem głosowania. Wycofanie zgłoszenia albo zrezygnowanie z transportu powrotnego może być dokonane ustnie, pisemnie lub w formie elektronicznej. Art. 37f. §1. Wójt gminy wiejskiej lub miejsko-wiejskiej w rozumieniu art. 21a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2267) w dniu wyborów organizuje bezpłatny gminny przewóz pasażerski dla wyborców ujętych w spisie wyborców w stałym obwodzie głosowania położonym na obszarze danej gminy, jeżeli w ramach tej gminy: 1) nie funkcjonuje w dniu wyborów publiczny transport zbiorowy, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, albo 2) najbliższy przystanek komunikacyjny, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, oddalony jest o ponad 1,5 km od lokalu wyborczego. §2. Linia komunikacyjna gminnego przewozu pasażerskiego, o którym mowa w §1, ustalana jest w sposób uwzględniający wszystkie miasta, osiedla, wsie, osady, kolonie i przysiółki w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1443) położone w obrębie stałego obwodu głosowania. §3. Przystanki komunikacyjne gminnego przewozu pasażerskiego, o którym mowa w §1, ustalane są w każdym mieście, osiedlu, wsi, osadzie, kolonii i przysiółku, w których mieszka co najmniej 5 wyborców ujętych w spisie wyborców w danym stałym obwodzie głosowania. §4. W ramach gminnego przewozu pasażerskiego, o którym mowa w §1, w godzinach głosowania odbywają się co najmniej dwa pełne kursy. Kursy te muszą odbyć się w odstępie co najmniej 4 godzin, liczonych od momentu zakończenia kursu. §5. Wójt najpóźniej do 10 dnia przed wyborami podaje do publicznej wiadomości przez umieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie informację o organizacji gminnego przewozu pasażerskiego, o którym mowa w §1, wskazuje linię komunikacyjną tego transportu, ze szczególnym uwzględnieniem przystanków komunikacyjnych, oraz godziny odjazdów z poszczególnych przystanków komunikacyjnych. § 6. Zadanie, o którym mowa w § 1, może być realizowane przez więcej niż jednego wójta w ramach porozumień międzygminnych. Przepisy § 1-5 stosuje się odpowiednio. W porozumieniu międzygminnym określa się w szczególności podział zadań między organami gmin będących stroną porozumienia oraz zasady rozliczania kosztów poniesionych przez każdą z gmin. Art. 37g. Zadania określone w art. 37e § 1 oraz art. 37f § 1 są zadaniami z zakresu administracji rządowej zleconymi gminie, a środki przeznaczone na ich realizację zapewnia wojewoda. Przepisów art. 123 i art. 124 nie stosuje się”.

Ustawa nowelizująca z dnia 26 stycznia 2023 r., stosownie do art. 19, wchodzi w życie po upływie 14 dni (czyli 31 marca 2023 r.) od dnia ogłoszenia (w dniu 16 marca 2023 r. w Dzienniku Ustaw została opublikowana), z wyjątkiem:

1) przepisów tworzących i określających funkcjonowanie Centralnego Rejestru Wyborców – termin uruchomienia Centralnego Rejestru Wyborców, określi Prezes Rady Ministrów w specjalnym komunikacie wydanym po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej; komunikat zostanie opublikowany w Dzienniku Ustaw;

2) przepisów określających zasady przekazywania przez mężów zaufania ministrowi informatyzacji materiałów z zarejestrowanym przebiegiem czynności obwodowej komisji wyborczej oraz przepisów zobowiązujących pełnomocników wyborczych do informowania właściwego ministra o osobach, które będą pełniły funkcję mężów zaufania – termin uruchomienia usługi przekazywania materiałów sporządzonych przez mężów zaufania korzystających z własnych urzędzeń rejestrujących oraz usługi przekazywania informacji o osobach, którą będą pełniły funkcję mężów zaufania, określi Prezes Rady Ministrów w specjalnym komunikacie wydanym po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej; komunikat zostanie opublikowany w Dzienniku Ustaw.

Reasumując, uważam, że ustawa – jako rezultat szczególnego rodzaju procesu decyzyjnego – pomimo niezachowania *vacatio legis* wynikającego z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego[18] - zawiera **grupę przepisów zasługujących na aprobatę**, gdyż realizują one postulaty zgłaszane uprzednio w nauce, np. w zakresie **ułatwienia dostępności lokali wyborczych osobom starszym czy z niepełnosprawnościami**. Ocena uchwalonych rozwiązań instytucjonalnych będzie możliwa dzięki wykorzystaniu ich w praktyce[19].

Innym problem badawczym, powiązany z wyżej sygnalizowanym, a wartym podjęcia w kontekście prawno-organizacyjnych aspektów procesu wyborczego w Polsce, jest wejście w życie z dniem 28 grudnia 2018 r. **ustawy z dnia 22 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych oraz ustawy o ochronie baz danych**[20]. Ustawa ta wprowadziła zmiany, mające na celu zwiększenie dostępności osób niepełnosprawnych, w tym osób niewidomych i słabowidzących, do książek i innych materiałów drukowanych. Powyższa nowelizacja ma aspekt implementacyjny, ponieważ została uchwalona z myślą o wdrożeniu do polskiego prawa **dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1564 z dnia 13 września 2017 r. w sprawie niektórych dozwolonych sposobów korzystania z określonych utworów i innych przedmiotów chronionych prawem autorskim i prawami pokrewnymi z korzyścią dla osób niewidomych, osób słabowidzących lub osób z niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznanie się z drukiem oraz w sprawie zmiany dyrektywy 2001/29/WE w sprawie harmonizacji niektórych aspektów praw autorskich i pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym**[21]. Dyrektywa ta jest znana pod nazwą **Dyrektywa Marrakesz**. Zmiany przepisów ustawy, wprowadzone na mocy tej nowelizacji, dotyczą dwóch aspektów, tzn. wprowadzenia **nowych definicji ustawowych** oraz zmian w przepisach, regulujących **dozwolony użytek**[22].

[18] Np. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06.

[19] R Zych, Krótka analiza zmian wprowadzonych w 2023 r. do kodeksu wyborczego, <https://npb.usz.edu.pl/krotka-analiza-zmian-wprowadzonych-w-2023-r-do-kodeksu-wyborczego/> (7.06.2023).

[20] Dz. U. z 2018 r., poz. 2339.

[21] Dz. Urz. UE L z dnia 20 września 2017 r., s. 246/6.

[22] R. Gońat, Prawo autorskie i prawa pokrewne, Warszawa 2021, s. 156.

Zgodnie z art. 1 pkt. 1 nowelizacji z 2018 r., „w ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1191, 1293, 1669 i 2245) wprowadza się następujące zmiany: w art. 6 w ust. 1 w pkt 17 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 18-20 w brzmieniu: „18) beneficjentem jest, niezależnie od jakichkolwiek innych dysfunkcji, osoba: a) niewidoma lub b) z dysfunkcją narządu wzroku niepoddającą się korekcji w takim stopniu, aby sprawność wzroku tej osoby stała się zasadniczo równoważna ze sprawnością wzroku osoby bez takiej dysfunkcji, i która w związku z tym nie jest w stanie czytać utworów wyrażonych słowem pisanym w zasadniczo takim samym stopniu, jak osoba bez takiej dysfunkcji, lub c) z ograniczoną zdolnością postrzegania lub czytania, która w związku z tym nie jest w stanie czytać utworów wyrażonych słowem pisanym w zasadniczo takim samym stopniu, jak osoba bez takiej dysfunkcji, lub d) która ze względu na inną dysfunkcję fizyczną nie jest w stanie trzymać książki lub posługiwać się nią lub też skupić wzroku lub poruszać oczami w stopniu umożliwiającym normalne czytanie; 19) upoważnionym podmiotem jest jednostka sektora finansów publicznych, instytucja oświatowa, uczelnia lub niedziałająca w celu osiągnięcia zysku organizacja prowadząca działalność pożytku publicznego, która w ramach swoich statutowych zadań prowadzi działania na rzecz beneficjentów w zakresie edukacji, szkoleń, czytania adaptacyjnego lub dostępu do informacji; 20) kopią utworu w dostępnym formacie jest kopia: a) powstała w wyniku działania niezbędnego w celu zapewnienia beneficjentowi równie skutecznego i wygodnego dostępu do utworu jak ten, z którego korzysta osoba bez dysfunkcji, o których mowa w pkt 18, b) sporządzona z kopii, o której mowa w lit. a.”. Zaś na podstawie art. 1 pkt 3, 3) w rozdziale 3 po oddziale 3 dodaje się oddział 3a w brzmieniu: „Oddział 3a Dozwolony użytek na rzecz beneficjentów Art. 35a. 1. Beneficjent lub osoba działająca w jego imieniu może zwielokrotnić utwory w celu wykonania kopii utworów w dostępnych formatach. 2. Upoważniony podmiot może: 1) zwielokrotnić utwory w celu wykonania kopii utworów w dostępnych formatach; 2) rozpowszechnić kopie utworów w dostępnych formatach, sporządzone samodzielnie lub otrzymane od innego upoważnionego podmiotu, wśród beneficjentów oraz upoważnionych podmiotów. 3. Czynności, o których mowa w ust. 1 i 2, mogą być dokonywane wyłącznie w celu zapewnienia beneficjentowi równie skutecznego i wygodnego dostępu do utworu jak ten, z którego korzystają osoby bez dysfunkcji, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 18”.

W świetle cytowanej zmiany Prawa autorskiego należy ustalić to, **czy nowelizacja ta, dokonywana z myślą o wyrównaniu szans osobom z niepełnosprawnością w zakresie narządu wzroku, miałyby zastosowanie do materiałów informujących o wyborach?** Wydaje się, że kluczowym czynnikiem będzie ustalenie tego, czy dany materiał ma cechy utworu. Z orzecznictwa sądu wynika, że: „dla zakwalifikowania danego dobra niematerialnego jako przedmiotu prawa autorskiego należy wykazać, że jest po pierwsze – rezultatem pracy człowieka, po drugie – przejawem działalności twórczej jako uzewnętrznionego rezultatu procesu intelektualnego, po trzecie – ma indywidualny charakter, po czwarte – jest ustalony. Poprzez ustalenie utworu rozumie się przy tym nie utrwalenie poprzez nadanie postaci materialnej, tylko uzewnętrznienie umożliwiające jego identyfikację oraz poznanie przez inne jak autor osoby. Utwory spełniające te cechy podlegają ochronie niezależnie od wartości, przeznaczenia i sposobu wyrażenia. Nieistotne są także zamiar ich stworzenia, przeznaczenie oraz ewentualna użyteczność (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 lutego 2020 r., sygn. akt I CSK 513/18, LEX nr 3044356)[23]”.

Zgodnie z nowelizacją implementującą dyrektywę Marrakesz, upoważnionym podmiotem jest jednostka sektora finansów publicznych, instytucja oświatowa, uczelnia lub niedziałająca w celu osiągnięcia zysku organizacja prowadząca działalność pożytku publicznego, która w ramach swoich statutowych zadań prowadzi działania na rzecz beneficjentów w zakresie edukacji, szkoleń, czytania adaptacyjnego lub dostępu do informacji.

[23] Wyrok Sądu Okręgowego w Katowicach z dnia 30 lipca 2021 r., XXIV GW 134/20, LEX nr 3245547.



Natomiast, stosownie do art. 21 pkt 1) **ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej**[24] „do zadań samorządu województwa należy: opracowanie, aktualizowanie i realizacja strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej będącej integralną częścią strategii rozwoju województwa obejmującej w szczególności programy: przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, wyrównywania szans osób niepełnosprawnych (...)”.

A zatem uznać trzeba, że **wszystkie podmioty, spełniające cechę upoważnionego podmiotu, wykonujące zadania na rzecz osób z niepełnosprawnością w zakresie ruchu, w sytuacji, gdy opracują informację noszącą znamiona utworu, powinni przestrzegać przepisów ustawy z dnia 22 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych oraz ustawy o ochronie baz danych.**

\*\*\*

## Zakończenie

Ustawodawca na gruncie kodeksu wyborczego, stanowiąc o informowaniu wyborców z niepełnosprawnościami na temat wyborów, ma na myśli przede wszystkim przekazywanie informacji o sposobach wykonywania przez nie czynnego prawa wyborczego w akcie głosowania. Wybory to proces, złożony z wielu czynności następujących po sobie, często obwarowanych terminami i szeregiem warunków, jakie należy spełnić, aby zostały dokonane w sposób skuteczny.

W zakresie informowania o procesie wyborczym, implementacja Dyrektywy Marrakesz nie miałyby zastosowania, dopóki nie posiadałaby cech utworu. Jednak wydaje się, że właściwsze byłoby zaangażowanie w proceder informacyjny jednostek organizacyjnych, do których misji należy realizacja zadań związanych z inkluzją społeczną osób z niepełnosprawnościami. **Cenne byłoby przekazywanie informacji osobom z różnymi niepełnosprawnościami w szerszym zakresie – także o możliwości uczestnictwa w procesie wyborczym w rozmaitych rolach, a nie tylko jako wyborcy realizującego przysługujące mu czynne prawo wyborcze.** Zauważyć wypada, że zgodnie z art. 62 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r., „prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych”. A zatem, **cecha niepełnosprawności nie może de iure oznaczać cenzusu wyborczego.** Jednak de facto, daje sposobność pozbawienia danej osoby możliwości występowania w procesie wyborczym w określonej roli (np. jako męża zaufania, czy obserwatora społecznego). Z całą mocą należy podkreślić, że system prawny powinien stwarzać warunki skutecznego przekazywania informacji o przepisach prawa wyborczego w sposób bardziej kompleksowy nie tylko wąskiemu zakresowi adresatów, ale również grupie osób z różnymi niepełnosprawnościami. Przy czym **bardziej właściwe byłoby przyznanie kompetencji w tym zakresie podmiotom działającym na rzecz osób z niepełnosprawnościami na podstawie ustawy o pomocy społecznej, jako pozostających najbliższej zainteresowanych.**

[24] T.j.: Dz. U. z 2023 r., poz. 185, 535.

## BIBLIOGRAFIA

### Literatura

- Czapiewski T., Efekt głosowania przyjacielsko-sąsiedzkiego w wyjaśnianiu zachowań wyborczych, „Acta Politica Polonica” 2018, nr 4.
- Czerwińska M., System Braille’a – rewolucja medialna czy inkluzja społeczna osób z niepełnosprawnością wzroku?, „Przegląd Biblioteczny” 2005, nr 3.
- Doroba M., Normalizacja, integracja i inkluzja społeczna w życiu osób niepełnosprawnych. Możliwości i ograniczenia, „Szkola Specjalna” 2010, nr 1.
- Gierszewski J., Bezpieczeństwo społeczne jako dziedzina bezpieczeństwa narodowego, „Historia i Polityka” 2018, Nr 23 (30).
- Gołat R., Prawo autorskie i prawa pokrewne, Warszawa 2021.
- Laki I., Possible ways of social inclusion, [w]: I. Florek, I. Laki (red.), Human rights as a guarantee of smart, sustainable and inclusive growth, Budapeszt-Józefów 2022.
- Roguska B., Zbieranek J., Ułatwienia w głosowaniu. Wiedza, opinie, oczekiwania, CBOS – BRPO, Warszawa, kwiecień 2014.
- Zych R., Nowelizacja z 2018 r. (art. 52 §2a kodeksu wyborczego) na tle rozważań o gwarancjach realizacji czynnego prawa wyborczego przez osoby niepełnosprawne. Aspekty praktyczne, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 2.

### Źródła prawa

- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Konwencja ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 13 grudnia 2006 r., podpisana przez polski rząd 20 marca 2007 r., a ratyfikowana 6 września 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1564 z dnia 13 września 2017 r. w sprawie niektórych dozwolonych sposobów korzystania z określonych utworów i innych przedmiotów chronionych prawem autorskim i prawami pokrewnymi z korzyścią dla osób niewidomych, osób słabowidzących lub osób z niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznanie się z drukiem oraz w sprawie zmiany dyrektywy 2001/29/WE w sprawie harmonizacji niektórych aspektów praw autorskich i pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym (Dz. Urz. UE L z dnia 20 września 2017 r.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t. j.: Dz.U. 2019, poz. 1172, 1495, 1696, 1818).
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (T. j.: Dz. U. z 2023 r., poz. 185, 535).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (T. j.: Dz.U. z 2019 r., poz. 684, 1504; T. j.: Dz. U. z 2022 r. poz. 1277, 2418).
- Ustawa z dnia 27 maja 2011 r. o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę - Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r. Nr 147, poz. 881).
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130).
- Ustawa z dnia 22 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych oraz ustawy o ochronie baz danych (Dz. U. z 2018 r., poz. 2339).
- Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r., poz. 497).

### Orzecznictwo sądowe

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06.
- Wyrok Sądu Okręgowego w Katowicach z dnia 30 lipca 2021 r., XXIV GW 134/20, LEX nr 3245547.

### Strony internetowe

- Godne i niezależne życie. 10 lat Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych w Polsce, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/10-lat-kpon-w-polsce> (2.03.2023).
- Wizytacje lokali wyborczych pod kątem ich dostosowania do potrzeb wyborców niepełnosprawnych przed wyborami Prezydenta RP. Raport Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa, dnia 5 października 2015 r. VII.602.6.2014.JZ, [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Raport\\_lokale\\_wyborcze.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Raport_lokale_wyborcze.pdf) (7.06.2023).
- Zych R., Krótka analiza zmian wprowadzonych w 2023 r. do kodeksu wyborczego, <https://npb.usz.edu.pl/krotka-analiza-zmian-wprowadzonych-w-2023-r-do-kodeksu-wyborczego/> (7.06.2023).

## O AUTORZE

**dr Radosław Zych** – adiunkt w Instytucie Nauk o Polityce i Bezpieczeństwie Uniwersytetu Szczecińskiego, swoje interdyscyplinarne badania naukowe poświęca procedurom kreatywnym, ewolucji prawa wyborczego w kontekście historii państwa i prawa, w powiązaniu z innymi dziedzinami prawa, mając na uwadze wymiar gwarancyjny podmiotowych praw wyborczych jako politycznych praw człowieka, posiada doświadczenie w organizacji i przebiegu procesu wyborczego w Polsce, pełniąc różne funkcje na rozmaitych etapach tego procesu.

*Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.*

.....  
Warszawa, wrzesień 2023

[www.frdl.org.pl](http://www.frdl.org.pl)

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego  
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa