

**Warszawa, 29 maja 2020 r.**

Opinia nr ELE-POL/374/2020



*Nieoficjalne tłumaczenie*

**OPINIA W SPRAWIE PROJEKTU USTAWY O SZCZEGÓLNYCH ZASADACH  
ORGANIZACJI WYBORÓW POWSZECHNYCH NA PREZYDENTA  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ ZARZĄDZONYCH W 2020 R. Z  
MOŻLIWOŚCIĄ GŁOSOWANIA KORESPONDENCYJNEGO  
(DRUK SENACKI NR 118)**

*W niniejszej opinii wykorzystano wkład wniesiony przez Wasila Waszczankę, eksperta  
ODIHR*

## SPIS TREŚCI

<b>I. CEL I ZAKRES OPINII</b> .....	1
<b>II. STRESZCZENIE</b> .....	1
<b>III. WPROWADZENIE</b> .....	3
<b>IV. ANALIZA I ZALECENIA</b> .....	3
<b>A. PROCES LEGISLACYJNY</b> .....	3
<b>B. STABILNOŚĆ PRAWA WYBORCZEGO I PEWNOŚĆ PRAWA</b> .....	4
<b>C. ADMINISTRACJA WYBORCZA</b> .....	5
<b>D. PROCEDURY GŁOSOWANIA KORESPONDENCYJNEGO</b> .....	7
<i>Doręczanie wyborcom kart do głosowania</i> .....	7
<i>Odbiór kart do głosowania od wyborców</i> .....	7
<i>Weryfikacja kart do głosowania</i> .....	9
<b>E. EDUKACJA WYBORCZA</b> .....	9
<b>F. FINANSOWANIE KAMPANII</b> .....	10
<b>G. PROTESTY WYBORCZE</b> .....	10

## I. CEL I ZAKRES OPINII

1. 14 maja 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich, Adam Bodnar, zwrócił się do Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR) o wydanie opinii prawnej (zwanej dalej „opinią”) na temat projektu ustawy z dnia 12 maja 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (zwanego dalej „projektem ustawy”). Pismem z 15 maja 2020 r. ODIHR potwierdziło gotowość wydania opinii prawnej w sprawie projektu ustawy.

2. W niniejszej opinii dokonano analizy projektu ustawy pod kątem zgodności z zobowiązaniami podjętymi w ramach OBWE, innymi normami międzynarodowymi oraz dobrymi praktykami w zakresie demokratycznych wyborów. Uwzględniono w niej również spostrzeżenia poczynione w czasie działań podjętych w ramach wcześniejszych obserwacji wyborów w Polsce<sup>1</sup>.

3. Zakres niniejszej opinii obejmuje wyłącznie projekt ustawy przedłożony do oceny. Na ile to konieczne, zawiera ona odniesienia do Konstytucji, Kodeksu wyborczego i innych polskich aktów prawnych. Z racji takiego ograniczenia opinia nie stanowi wyczerpującego przeglądu całości ram prawnych procesu wyborczego w Polsce.

4. Niniejsza opinia została sporządzona w oparciu o zlecone przez ODIHR nieoficjalne tłumaczenie projektu ustawy, które dołączono do niniejszego dokumentu jako załącznik. W rezultacie mogą się pojawić błędy wynikające z tłumaczenia. Opinia nie wyklucza wydania w przyszłości przez ODIHR dodatkowych pisemnych lub ustnych zaleceń bądź uwag na temat ustawodawstwa wyborczego w Polsce.

## II. STRESZCZENIE

5. Projekt ustawy został złożony w Sejmie 12 maja w następstwie porozumienia politycznego pomiędzy frakcjami koalicji rządzącej, aby nie przeprowadzać wyborów prezydenckich zarządzonych na 10 maja 2020 r.

6. Projekt ustawy przewiduje, że wyborcy w wyborach prezydenckich planowanych w nowym terminie mieliby możliwość głosowania osobiście (w lokalach wyborczych) lub drogą pocztową. Głosowanie korespondencyjne byłoby również organizowane za granicą, z wyjątkiem krajów, w których nie ma możliwości przeprowadzenia głosowania w takiej formie. Komitety wyborcze utworzone, aby uczestniczyć w wyborach 10 maja 2020 r. oraz ich zarejestrowani kandydaci mieliby prawo do wzięcia udziału w wyborach planowanych w nowym terminie. Można też powołać nowe komitety wyborcze, które mogą zgłaszać nowych kandydatów. Projekt ustawy wprowadza również zmiany w składzie administracji wyborczej, reguluje niektóre aspekty finansowania kampanii, a także zmienia terminy rozstrzygnięcia protestów wyborczych.

---

<sup>1</sup> Zob. poprzednie [sprawozdania ODIHR na temat wyborów w Polsce](#). Zob. również [oświadczenie](#) ODIHR z dnia 7 kwietnia 2020 r. dotyczące znaczenia rzetelnej kampanii i debaty publicznej dla demokratycznych wyborów.

7. W projekcie ustawy wzięto pod uwagę niektóre z uwag wyrażanych przez ODIHR przy ocenie wcześniejszych przepisów dotyczących głosowania korespondencyjnego w wyborach prezydenckich w Polsce w 2020 r.<sup>2</sup> W szczególności utrzymano właściwość Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) jako organu zarządzającego procesem wyborczym, umożliwiono głosowanie osobiste w lokalu wyborczym i potencjalnie zapewniono administracji wyborczej więcej czasu na odpowiednie przygotowania oraz dostarczenie wyborcom niezbędnych informacji. Pominięto zarazem niektóre z wcześniej wyrażanych uwag i zaleceń, a pod pewnymi względami projekt ustawy wymaga poprawy, aby zapewnić skuteczne wykonywanie praw wyborczych zgodnie z międzynarodowymi standardami w zakresie demokratycznych wyborów. Dlatego też ODIHR przedstawia następujące kluczowe zalecenia:

- należy zapewnić, aby zmiany przepisów wyborczych odbywały się w drodze publicznego i pluralistycznego procesu, który będzie zarazem zgodny z zasadami legalności i praworządności, umożliwi konstruktywną dyskusję, a także ułatwi osiągnięcie konsensusu przez najważniejsze zainteresowane strony;
- należy zapewnić, że jakakolwiek decyzja o odwołaniu głosowania osobistego zostanie podjęta przez PKW, z odpowiednim wyprzedzeniem, aby umożliwić właściwe przeprowadzenie głosowania korespondencyjnego i aby potencjalnie nie pozbawiać wyborców ich praw;
- należy ustanowić wczesny termin na wydanie wytycznych z zakresu zdrowia publicznego dotyczących procesu wyborczego, aby umożliwić odpowiednią regulację i wdrożenie;
- należy zrewidować przepisy umożliwiające Marszałkowi Sejmu określanie i zmienianie terminów wykonania czynności wyborczych. W zakresie, w jakim można dopuścić elastyczność terminów czynności wyborczych ze względu na sytuację epidemiologiczną, przepisy prawa powinny wyraźnie wskazywać, które terminy mogą zostać zmienione, a ostateczna decyzja w sprawie zmiany terminu powinna należeć do PKW;
- należy rozważyć utrzymanie przewidzianego w Kodeksie wyborczym składu sędziowskiego okręgowych komisji wyborczych i zrewidować odpowiednie przepisy projektu ustawy, zwłaszcza że nie jest jasny ich związek z potrzebami wynikającymi z obecnej sytuacji;
- należy zrewidować proponowane zmniejszenie minimalnej liczby członków obwodowej komisji wyborczej i zastosować przepisy Kodeksu wyborczego dotyczące składu obwodowych komisji wyborczych w odniesieniu do wyborów planowanych w nowym terminie;
- należy zapewnić, aby komitety wyborcze zgłoszone do udziału w wyborach planowanych w nowym terminie podlegały standardowym limitom wydatków na kampanię wyborczą przewidzianym w Kodeksie wyborczym;
- należy zapewnić, aby nowy harmonogram wyborów prezydenckich w 2020 r. umożliwił przeprowadzenie wszechstronnej kampanii informacyjnej dla wyborców, w tym na temat nowych zasad głosowania i środków ochronnych wprowadzonych w lokalach wyborczych;
- należy zapewnić, aby terminy rozstrzygania protestów wyborczych nie zostały bezzasadnie skrócone.

---

<sup>2</sup> Zob. opinia ODIHR na temat projektu ustawy o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (z 27 kwietnia 2020 r.).

Powyższe oraz dodatkowe zalecenia, wyróżnione pogrubioną czcionką, zawarto w tekście niniejszej opinii.

### **III. WPROWADZENIE**

8. Projekt ustawy został złożony w Sejmie 12 maja w następstwie porozumienia politycznego pomiędzy frakcjami koalicji rządzącej, aby nie przeprowadzać wyborów prezydenckich zarządzonych na 10 maja 2020 r. Ustawa przewidująca przeprowadzenie wyborów 10 maja 2020 r. wyłącznie w drodze głosowania korespondencyjnego weszła w życie 9 maja 2020 r., ale Państwowa Komisja Wyborcza (PKW) wydała w zaplanowanym dniu wyborów uchwałę stwierdzającą brak możliwości głosowania.

9. Projekt ustawy przewiduje, że wyborcy w wyborach prezydenckich planowanych w nowym terminie mieliby możliwość głosowania osobiście (w lokalach wyborczych) lub drogą pocztową. Głosowanie korespondencyjne byłoby również organizowane za granicą, z wyjątkiem krajów, w których nie ma możliwości organizacyjnych, technicznych lub prawnych przeprowadzenia głosowania w takiej formie. Komitety wyborcze utworzone do celów wyborów 10 maja 2020 r. oraz ich zarejestrowani kandydaci mieliby prawo do wzięcia udziału w wyborach planowanych w nowym terminie. Można także tworzyć nowe komitety wyborcze, które mogą zgłaszać nowych kandydatów. Projekt ustawy wprowadza również zmiany w składzie administracji wyborczej, reguluje niektóre aspekty finansowania kampanii, a także zmienia terminy rozstrzygnięcia protestów wyborczych.

### **IV. ANALIZA I ZALECENIA**

#### **A. PROCES LEGISLACYJNY**

10. Projekt ustawy przeszedł trzy czytania w Sejmie 12 maja 2020 r. i został przedłożony Senatowi 13 maja 2020 r. Przyspieszony tryb pracy nad projektem ustawy spowodował, że zainteresowane strony i najważniejsze instytucje mające wdrażać przyjmowane przepisy nie miały okazji wyrazić swojego stanowiska. Nie było również możliwości przeprowadzenia debaty publicznej w tej ważnej dla kraju sprawie. ODIHR podtrzymuje wyrażane od dawna stanowisko, że przepisy prawa wyborczego powinny być przyjmowane w ramach publicznego i pluralistycznego procesu, który ułatwia osiągnięcie konsensusu przez najważniejszych uczestników tego procesu<sup>3</sup>. Większe zaangażowanie społeczne w obecnym kontekście niosłoby także dodatkowe korzyści, takie jak możliwość skorzystania z doświadczeń innych krajów, które przeprowadziły wybory podczas pandemii COVID-19, przeprowadzenie właściwej oceny

---

<sup>3</sup> W pkt. 5.8 Dokumentu kopenhaskiego OBWE z 1990 r. stwierdza się, że „ustawy przyjmowane po zakończeniu publicznej procedury wraz z przepisami wykonawczymi są publikowane, co jest warunkiem ich stosowania”. W Komentarzu Ogólnym nr 25 Komitetu Praw Człowieka ONZ z 1996 r. stwierdza się: „[o]bywatele również powinni mieć udział w sprawach publicznych, wywierając wpływ poprzez debatę publiczną” (pkt. 8). Zob. również m.in. pkt. 12 opinii ODIHR z 27 kwietnia 2020 r. na temat projektu ustawy o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., a także wspólne opinii ODIHR i Komisji Weneckiej w sprawie projektu prawa wyborczego Republiki Kirgiskiej ([CDL-AD\(2014\)019](#)) oraz projektu ustawy zmieniającej prawo wyborcze Mołdawii ([CDL-AD\(2014\)003](#)).

skutków finansowych projektu ustawy oraz rozważenie przydatności innych rozwiązań, takich jak wczesne głosowanie lub przedłużenie czasu głosowania<sup>4</sup>.

**Zaleca się, aby zmiany przepisów wyborczych odbywały się w drodze publicznego i pluralistycznego procesu, który będzie zgodny z zasadami legalności i praworządności, umożliwi konstruktywną dyskusję, a także ułatwi osiągnięcie konsensusu przez najważniejszych uczestników procesu.**

## **B. STABILNOŚĆ PRAWA WYBORCZEGO I PEWNOŚĆ PRAWA**

11. Stabilność prawa wyborczego ma podstawowe znaczenie dla wiarygodności procesu wyborczego<sup>5</sup>. Nawet przeprowadzana w wyjątkowych okolicznościach reforma ordynacji wyborczej, jaką jest projektowana ustawa, mająca dotyczyć tylko jednych wyborów, powinna być wprowadzana z odpowiednim wyprzedzeniem, aby mogła być realnie wprowadzona w życie przed wyborami<sup>6</sup>. Stabilność prawa wyborczego sprzyja również zagwarantowaniu pewności prawa, która nieodłącznie towarzyszy praworządności. Zasady te mają inne istotne konsekwencje dla omawianej tu sytuacji. Po pierwsze, przepisy przyjmowane, aby przeciwdziałać utrudnieniom w procesie wyborczym powodowanym przez COVID-19, powinny wprowadzać jedynie zmiany, które są niezbędne i proporcjonalne w stosunku do tych utrudnień<sup>7</sup>. Po drugie, zmiany prawodawstwa powinny umożliwiać skuteczne reagowanie na istniejące zagrożenia zdrowotne w oparciu o wytyczne organów zdrowia publicznego. Kwestie te zostały szerzej omówione w odpowiednich punktach poniżej.

12. Zgodnie z dobrą praktyką międzynarodową w projekcie ustawy utrzymano możliwość osobistego oddania głosu w lokalu wyborczym<sup>8</sup>. Głosowanie korespondencyjne, z pewnymi wyjątkami, umożliwiono wyborcom w Polsce i za granicą (art. 2 projektu ustawy). Minister Zdrowia może (po zasięgnięciu opinii PKW), uwzględniając sytuację epidemiologiczną, uniemożliwić głosowanie osobiste w lokalu wyborczym. W takim przypadku rozporządzenie w sprawie głosowania wyłącznie korespondencyjnego na terenie danej gminy lub danego obszaru może być wydane nie później niż 7 dni przed dniem wyborów (art. 15 ust. 5 projektu ustawy). Decyzja o odwołaniu głosowania osobistego do 7 dni przed dniem wyborów może stanowić nadmierne obciążenie dla administracji wyborczej i poczty oraz skutkować pozbawieniem praw

---

<sup>4</sup> W uzasadnieniu do projektu ustawy stwierdza się, że projektowana ustawa nie powoduje skutków finansowych dla budżetu państwa, natomiast nie oszacowano w nim kosztów głosowania korespondencyjnego, środków ochrony osobistej dla pracowników poczty i w lokalach wyborczych oraz innych wydatków związanych z wyborami.

<sup>5</sup> Zob. Komisja Wenecka, [Code of Good Practice in Electoral Matters](#) [„Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych”], Raport wyjaśniający, pkt 63.

<sup>6</sup> Zob. Komisja Wenecka, [Interpretative Declaration on the Stability of the Electoral Law](#) [„Deklaracja interpretacyjna w sprawie stabilności prawa wyborczego”], pkt 4 i 5.

<sup>7</sup> Zob. pkt 2 Komentarza Ogólnego nr 29 Komitetu Praw Człowieka ONZ z 2001 r., który mówi, że „[ś]rodki stanowiące odstępstwo od postanowień Paktu [Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych] muszą mieć charakter wyjątkowy i doraźny”. W pkt 25.3 Dokumentu kopenhaskiego z 1990 r. stwierdza się: „środki stanowiące odstępstwo od zobowiązań będą ograniczone do tych, które są ściśle wymagane w związku z daną sytuacją”, a w pkt 25.1: „środki stanowiące odstępstwo od przedmiotowych zobowiązań muszą być podejmowane w ścisłej zgodności z wymogami proceduralnymi ustanowionymi w tych dokumentach”. W sprawach *Mehmet Hasan Altan przeciwko Turcji* (pkt 94 i 210) oraz *Şahin Alpay przeciwko Turcji* (pkt 78 i 180) Europejski Trybunał Praw Człowieka dokonał oceny, „czy podjęte środki [...] były ściśle wymagane w związku z sytuacją oraz zgodne z innymi zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego”.

<sup>8</sup> Zob. Kodeks dobrej praktyki, pkt I ust. 3.2 lit. ii.

wyborczych osób, które planowały głosowanie w lokalach wyborczych, zwłaszcza że zamiar głosowania korespondencyjnego należy zgłosić do 12 dnia przed dniem wyborów (art. 3 ust. 1 pkt 1 projektu ustawy). Projekt ustawy nie określa sposobu korespondencyjnego oddania głosu przez takich wyborców, w tym terminu przesłania im kart do głosowania. Ponadto wydawanie tego typu decyzji powinno leżeć w gestii organu administracji wyborczej, ewentualnie w porozumieniu z organami właściwymi do spraw zdrowia, nie zaś ministra rządu.

**Zaleca się, aby decyzje o odwołaniu głosowania osobistego były podejmowane przez PKW z odpowiednim wyprzedzeniem przed dniem wyborów. Projekt ustawy powinien określać sposób przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego w takich przypadkach, aby uniknąć sytuacji, w której wyborcy zostaliby pozbawieni możliwości oddania głosu.**

13. Projekt ustawy zobowiązuje Ministra Zdrowia do określenia niezbędnych środków ochrony osobistej dla członków obwodowych komisji wyborczych, a także szczegółowych zasad bezpieczeństwa sanitarnego w lokalu wyborczym, mając na względzie potrzebę ochrony zdrowia osób przebywających w lokalach wyborczych (art. 16 projektu ustawy). Wytyczne z zakresu zdrowia publicznego będą miały pierwszorzędne znaczenie przy planowaniu procedur dotyczących głosowania korespondencyjnego i przebiegu wyborów. Nie przewiduje się jednak uwzględnienia w wytycznych wszystkich osób przebywających w lokalach wyborczych (wyborców, mężów zaufania, obserwatorów społecznych i międzynarodowych) oraz obsługi kart do głosowania korespondencyjnego, zwłaszcza w odniesieniu do osób poddanych kwarantannie i izolacji. Treść wytycznych może mieć zasadnicze znaczenie dla innych uregulowań procesu wyborczego oraz dla logistyki wyborów, w tym w zakresie zaopatrzenia w środki ochrony osobistej i zapewnienia lokali o odpowiednio dużej powierzchni. Z tego powodu wytyczne powinny zostać wydane jak najszybciej.

**Należy rozważyć wprowadzenie szybkiego terminu na wydanie wytycznych z zakresu zdrowia publicznego dotyczących procesu wyborczego, aby umożliwić odpowiednią regulację i jej wdrożenie.**

### **C. ADMINISTRACJA WYBORCZA**

14. Kompetencje PKW do zarządzania procesem wyborczym zostały utrzymane w projekcie ustawy – w przeciwieństwie do wcześniej przyjętych przepisów<sup>9</sup>. Uprawniono w nim zarazem Marszałka Sejmu do określenia, po zasięgnięciu opinii PKW, dni, w których upływają terminy wykonania czynności wyborczych przewidzianych w Kodeksie wyborczym i projekcie ustawy, mając na względzie nowy termin wyborów (art. 15 ust. 1 projektu ustawy). Marszałek Sejmu może też, po zasięgnięciu opinii Ministra Zdrowia oraz PKW, zmienić te terminy, mając na względzie sytuację epidemiczną na obszarze całego kraju bądź jego części (art. 15 ust. 4 projektu ustawy). Przepisy te wprowadzają pewną elastyczność terminów wyborczych w obliczu potencjalnie dynamicznej sytuacji epidemiologicznej. Taka elastyczność może być wprawdzie wskazana, ale należałoby ściślej określić przedmiotowe uprawnienia, jako że wpływają one na pewność prawną oraz wykonywanie praw i obowiązków wyborczych. Ponadto uczynienie Marszałka Sejmu, czyli osoby pełniącej funkcję polityczną, ostateczną instancją decydującą o zmianie terminów wyborczych grozi podważeniem niezależności i bezstronności

---

<sup>9</sup> Zob. pkt. 19-21 opinii ODIHR z 27 kwietnia 2020 r. na temat projektu ustawy o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.

administracji wyborczej<sup>10</sup>. W zakresie, w jakim dopuszczona byłaby elastyczność terminów wyborczych w obliczu wyjątkowych okoliczności epidemiologicznych, decyzje w tym względzie powinien podejmować organ zarządzający procesem wyborczym, czyli PKW.

**Zaleca się rewizję przepisów umożliwiających Marszałkowi Sejmu określanie i zmienianie terminów wykonania czynności wyborczych. W zakresie, w jakim można dopuścić elastyczność terminów czynności wyborczych ze względu na sytuację epidemiologiczną, przepisy prawa powinny wyraźnie wskazywać, które terminy mogą zostać zmienione, a ostateczna decyzja w sprawie zmiany terminu powinna należeć do PKW.**

15. Projekt ustawy wprowadza zmiany w składzie i sposobie powoływania okręgowych komisji wyborczych. Kodeks wyborczy stanowi, że w skład okręgowej komisji wyborczej wchodzi od 4 do 10 sędziów zgłoszonych przez Ministra Sprawiedliwości i powołanych przez PKW (art. 170 § 1-3 Kodeksu wyborczego). Zgodnie z projektem ustawy okręgowe komisje wyborcze składałyby się z 4-10 osób mających wykształcenie wyższe prawnicze oraz „dających rękojmię należytego pełnienia tej funkcji”. Osoby te byłyby zgłaszane przez właściwych komisarzy wyborczych (art. 18 ust. 1-2 projektu ustawy). Nie jest jasne, w jaki sposób pandemia COVID-19 uzasadnia taką zmianę zasad dotyczących składu okręgowych komisji wyborczych. PKW powołała już okręgowe komisje wyborcze na wybory prezydenckie 10 maja. Niezależnie od ich uzasadnienia, jest mało prawdopodobne, aby przedmiotowe zmiany legislacyjne zwiększyły wiarę w niezależność i bezstronność administracji wyborczej, co ma szczególne znaczenie dla sprawowania przez okręgowe komisje wyborcze nadzoru nad komisjami obwodowymi (art. 172 § 1 pkt 1 Kodeksu wyborczego). Status sędziów sprawia, że powszechnie przypisuje się im wyższą niezależność i bezstronność niż innym osobom z wyższym wykształceniem prawniczym.

**Zaleca się utrzymanie przewidzianego w Kodeksie wyborczym składu sędziowskiego okręgowych komisji wyborczych i rewizję odnośnych przepisów projektu ustawy, zwłaszcza w obliczu braku ich oczywistego związku z wymogami stawianymi przez obecną sytuację.**

16. Projekt uchwały wprowadza minimalny skład liczbowy obwodowej komisji wyborczej wynoszący 3 członków (art. 19 ust. 1), podczas gdy Kodeks wyborczy przewiduje co najmniej 5 członków (art. 182 ust. 8a). Zmniejszenie minimalnego składu osobowego wydaje się kłócić z wymogami wynikającymi z epidemii COVID-19, które nieuniknienie spowodują większe obciążenie pracą obwodowych komisji wyborczych w związku z dystansem społecznym i głosowaniem korespondencyjnym. Przy składzie liczącym 3 członków może też być trudniej zachować równowagę polityczną wynikającą z obowiązującego trybu powoływania obwodowych komisji wyborczych.

**Zaleca się, aby zrewidować zmniejszenie minimalnej liczby członków obwodowych komisji wyborczych i zastosować wobec wyborów planowanych w nowym terminie przepisy Kodeksu wyborczego dotyczące składu obwodowych komisji wyborczych.**

---

<sup>10</sup> W pkt. 20 Komentarza Ogólnego nr 25 Komitetu Praw Człowieka ONZ stwierdza się, że „[p]owinien zostać ustanowiony niezależny organ wyborczy w celu sprawowania nadzoru nad procesem wyborczym oraz zapewnienia, aby przebiegał on w sposób sprawiedliwy, bezstronny i zgodny z obowiązującymi przepisami, które powinny być zgodne z Paktem”. W Kodeksie dobrej praktyki Komisji Weneckiej stanowi się, że „stosowanie prawa wyborczego powinno leżeć w gestii bezpartyjnego organu” (Wytyczne, pkt II ust. 3.1. lit. a).



17. Projekt ustawy przewiduje, że szkolenia członków obwodowych komisji wyborczych, przewidziane w art. 191e § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego odbywają się z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiającym porozumiewanie się na odległość (art. 20 projektu ustawy). Może to mieć nieproporcjonalny wpływ na udział w szkoleniach niektórych członków obwodowych komisji wyborczych, którzy mogą nie dysponować środkami porozumiewania się na odległość; zaliczyć do nich należy osoby starsze i niepełnosprawne. Ponadto, choć zdrowie i bezpieczeństwo członków obwodowych komisji wyborczych i urzędników wyborczych mają pierwszorzędne znaczenie, narzucenie tylko jednej metody realizacji szkoleń pozbawiłoby administrację wyborczą elastyczności operacyjnej w wykonywaniu zadań zgodnie z aktualnymi wytycznymi z zakresu zdrowia publicznego. Lepszym rozwiązaniem byłoby zezwolić PKW i Krajowemu Biuru Wyborczemu na określenie sposobu realizacji tych zadań w zależności od sytuacji epidemiologicznej w poszczególnych regionach.

**Zaleca się, aby decyzje dotyczące środków realizacji szkoleń członków obwodowych komisji wyborczych były podejmowane przez PKW w oparciu o zalecenia organów zdrowia publicznego.**

#### **D. PROCEDURY GŁOSOWANIA KORESPONDENCYJNEGO**

18. Projekt ustawy przewiduje zasadniczo podobną, choć z pewnymi zmianami, procedurę głosowania korespondencyjnego drogą pocztową co ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. Z tego powodu do projektu ustawy mają zastosowanie także niektóre z uwag zgłoszonych wcześniej przez ODIHR odnośnie do doręczania i odbioru kart do głosowania oraz ich weryfikacji, a także obserwacji wyborów przez mężów zaufania i obserwatorów społecznych<sup>11</sup>. Niektóre z wcześniej sformułowanych zaleceń zostało również powtórzonych poniżej.

##### *Doręczanie wyborcom kart do głosowania*

19. Projekt ustawy wymaga w art. 3 ust. 1 pkt 1, aby zamiar głosowania korespondencyjnego wyborca zgłosił komisarzowi wyborczemu za pośrednictwem urzędu gminy do 12 dnia przed dniem wyborów. W przypadku wyborców objętych obowiązkową kwarantanną, izolacją lub izolacją w warunkach domowych po tym terminie zgłoszenia można dokonać do 2 dnia przed dniem wyborów. Ten drugi termin wydaje się nierealistyczny, ponieważ nie wydaje się zapewniać odpowiedniego czasu na przygotowanie i wysłanie pakietów wyborczych, zwłaszcza że termin odesłania przez wyborcę karty do głosowania również przypada na ten sam dzień (art. 8 ust. 2 pkt 1 projektu ustawy). Projekt ustawy w tym brzmieniu może w rzeczywistości pozbawić prawa do głosowania osoby poddane obowiązkowej kwarantannie po 12-dniowym terminie zgłoszenia, ponieważ jest mało prawdopodobne, aby dało się przesunąć techniczne terminy doręczenia kart do głosowania korespondencyjnego takim wyborcom.

##### *Odbiór kart do głosowania od wyborców*

20. Wyborca może zwrócić wypełnioną kartę do głosowania, odsyłając ją pocztą najpóźniej drugiego dnia przed dniem wyborów (art. 8 ust. 2 pkt 1 projektu ustawy), lub dostarczyć ją osobiście bądź za pośrednictwem innej osoby do urzędu gminy najpóźniej na dwa dni przed dniem wyborów (art. 8 ust. 5 pkt 1) lub do obwodowej komisji wyborczej w godzinach

---

<sup>11</sup> Zob. opinia ODIHR nr ELE-POL/373/2020 z 27 kwietnia 2020, pkt. 25-40.

głosowania (art. 8 ust. 8). Termin odsyłania kart do głosowania najpóźniej drugiego dnia przed dniem wyborów jest raczej krótki, a jego wykonalność powinna być zweryfikowana przez operatora pocztowego.

**Należy zagwarantować dostarczenie na czas kart wyborczych odesłanych przez wyborców w ustawowym terminie.**

21. Wyborca zobowiązany jest wpisać adres właściwej obwodowej komisji wyborczej na kopercie zwrotnej (art. 8 ust. 2 projektu ustawy). Adres ten należy zatem wyraźnie wskazać w instrukcji głosowania wchodzącej w skład przesłanego pakietu wyborczego.

**Byłoby wskazane, aby koperta zwrotna miała nadrukowany poprawny adres obwodowej komisji wyborczej.**

22. Operator pocztowy ma obowiązek zapewnić odpowiednią liczbę nadawczych skrzynek na terenie każdej gminy, a jedna skrzynka powinna przypadać na około 750 wyborców (art. 8 ust. 3 projektu ustawy). Ponieważ jednak liczba wyborców, którzy zamierzają głosować korespondencyjnie, będzie znana dopiero na 12 dni przed dniem wyborów (art. 3 ust. 1 pkt 1 projektu ustawy), czas potrzebny na zorganizowanie dodatkowych skrzynek pocztowych, jak również na powiadomienie wyborców o ich lokalizacji, będzie znacząco ograniczony. Można by rozważyć umieszczenie odpowiednio zabezpieczonych skrzyń do głosowania w urzędach gminy i poinformowanie o nich wyborców w instrukcjach do głosowania korespondencyjnego wysyłanych w pakietach wyborczych<sup>12</sup>.

**Można rozważyć umieszczenie odpowiednio zabezpieczonych skrzyń do głosowania w urzędach gminy, aby ułatwić oddawanie kart do głosowania korespondencyjnego.**

23. Jeśli chodzi o karty do głosowania dostarczane przez wyborców do obwodowych komisji wyborczych w godzinach głosowania, procedury obsługi takich kart powinny zostać opracowane przez PKW i być znane obwodowym komisjom wyborczym. Brak ograniczenia liczby wypełnionych kart do głosowania, które jedna osoba może dostarczyć, może skutkować odbieraniem przez przedstawicieli kandydatów wypełnionych kart do głosowania lub ułatwiać wpływanie na decyzje wyborców, w tym przez głosowanie całymi rodzinami lub celowe unieważnianie kart do głosowania<sup>13</sup>.

**ODIHR przypomina swoje wcześniejsze zalecenie dotyczące wprowadzenia odpowiednich ograniczeń dotyczących dostarczania kart do głosowania za pośrednictwem innej osoby.**

24. Urzędy gminy mają obowiązek przyjmować od wyborców zgłoszenia zamiaru głosowania korespondencyjnego (art. 3 ust. 1 pkt 1 projektu ustawy), przygotowywać i przysyłać pakiety wyborcze (art. 5 ust. 2), prowadzić ewidencję wysłanych lub odebranych przez wyborców pakietów (art. 5 ust. 10) oraz przyjmować koperty zwrotne dostarczone osobiście (art. 8 ust. 5 pkt 1). Pakiety wyborcze niedoręczone wyborcom są przekazywane obwodowej komisji wyborczej lub dyrektorowi delegatury Krajowego Biura Wyborczego do zakończenia głosowania (art. 5 ust. 8 projektu ustawy). O niedoręczonych pakietach należy niezwłocznie poinformować urząd gminy.

---

<sup>12</sup> Zob. [tutaj](#) przykłady praktyk dotyczących skrzyń do głosowania w USA.

<sup>13</sup> Zob. opinia ODIHR nr ELE-POL/373/2020 z 27 kwietnia 2020, pkt. 29.

**Wyborcy, którzy zgłosili zamiar głosowania korespondencyjnego, powinni zostać powiadomieni o braku możliwości doręczenia im pakietu oraz mieć możliwość jego odbioru w urzędzie gminy lub oddania głosu osobiście.**

25. Karty do głosowania mają być dostarczane przez operatora pocztowego do właściwych obwodowych komisji wyborczych w godzinach głosowania (art. 8 ust. 7 projektu ustawy). Do dnia wyborów koperty zwrotne będą zatem znajdowały się pod pieczęcią operatora pocztowego, który musi zapewnić ich bezpieczeństwo i nienaruszalność. W sytuacji, gdy wszystkie koperty zwrotne mają być dostarczone tego samego dnia do obwodowych komisji wyborczych, zachodzi ryzyko, że niektóre karty zostaną dostarczone do niewłaściwych komisji, a będzie mało czasu na skorygowanie pomyłki w dostawie. Należy przeszkolić obwodowe komisje wyborcze w zakresie procedur odbioru kopert zwrotnych od poczty i sprawowania nad nimi pieczy.

**Zaleca się opracowanie mechanizmu przekierowywania nieprawidłowo dostarczonych kart do głosowania do właściwych obwodowych komisji wyborczych w dniu wyborów.**

#### *Weryfikacja kart do głosowania*

26. Karty do głosowania dostarczone do obwodowej komisji wyborczej są wrzucane w kopercie do urny wyborczej (art. 8 ust. 9 projektu ustawy). Projekt ustawy nie wprowadza zasad ustalania ważności kart do głosowania korespondencyjnego, z wyjątkiem kart, które nie posiadają niezbędnych oznaczeń zapewniających autentyczność (art. 11). Instrukcje dla obwodowych komisji wyborczych dotyczące ustalania ważności kart do głosowania korespondencyjnego zostaną przypuszczalnie wydane przez PKW. Do instrukcji tych zastosowanie mają odnośne uwagi przedstawione w poprzedniej opinii ODIHR<sup>14</sup>.

#### **E. EDUKACJA WYBORCZA**

27. Projekt ustawy nakazuje PKW przeprowadzenie za pośrednictwem środków masowego przekazu kampanii informacyjnych o możliwości skorzystania z korespondencyjnego trybu głosowania oraz sposobie realizacji tego prawa (art. 3 ust. 11). Przepis ten pobrzmiewa echem obaw wyrażonych przez ODIHR w opinii z 27 kwietnia 2020 r. na temat poprzedniej ustawy o głosowaniu korespondencyjnym, która dała bardzo mało czasu na przeprowadzenie kampanii informacyjnych skierowanych do wyborców. Warto zauważyć, że projekt ustawy nie uchyla poprzedniej nowelizacji, która zniósła obowiązek wysyłania wyborcom przez komisarzy wyborczych informacji o terminie, godzinach i sposobie głosowania najpóźniej w 21 dniu przed dniem wyborów<sup>15</sup>. Nowy harmonogram wyborów prezydenckich w 2020 r. powinien uwzględniać potrzebę poinformowania wszystkich wyborców o nowych zasadach głosowania i środkach ochronnych wprowadzonych w lokalach wyborczych. Taka kampania informacyjna umożliwiłaby wyborcom wykonanie ich praw, zarazem wzmacniając zaufanie do procesu wyborczego<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Zob. opinia ODIHR nr ELE-POL/373/2020 z 27 kwietnia 2020, pkt. 34-36.

<sup>15</sup> Artykuł 37d § 1 Kodeksu wyborczego, z którego wynika ten obowiązek komisarzy wyborczych, nie miałby zastosowania do wyborów prezydenckich w 2020 r. ze względu na art. 102 ust. 3 ustawy z 16 kwietnia 2020 r., która zachowuje moc obowiązującą.

<sup>16</sup> Zob. pkt 11 Komentarza Ogólnego nr 25 Komitetu Praw Człowieka ONZ: „Państwa muszą podjąć skuteczne środki w celu zapewnienia, aby wszystkie osoby uprawnione do głosowania mogły korzystać z tego prawa. [...] Kampanie edukacji wyborczej i rejestracji wyborców są niezbędne do zapewnienia skutecznego korzystania przez świadomą społeczność z praw wynikających z art. 25”.

**Należy zapewnić, aby nowy harmonogram wyborów prezydenckich umożliwił przeprowadzenie wszechstronnej kampanii informacyjnej dla wyborców, w tym na temat nowych zasad głosowania i środków ochronnych wprowadzonych w lokalach wyborczych.**

#### **F. FINANSOWANIE KAMPANII**

28. Projekt ustawy uściśla, że limity wpłat od osób prywatnych i od kandydatów na rzecz komitetów wyborczych, jak również limity zabezpieczeń kredytów bankowych określone w Kodeksie wyborczym, stosują się łącznie do wyborów zarządzonych na 10 maja i wyborów planowanych w nowym terminie (art. 14 ust. 13 i 14 projektu ustawy).

29. W wyborach planowanych w nowym terminie mogą brać udział również komitety wyborcze, które złożyły zawiadomienie o uczestnictwie w wyborach 10 maja (art. 14 ust. 1). W ich przypadku limit wydatków na kampanię wzrasta o 50% (art. 14 ust. 10). Komitety wyborcze utworzone w celu udziału w wyborach planowanych w nowym terminie mogą wydatkować na kampanię wyborczą kwotę ograniczoną sumą 50% normalnych limitów przewidzianych w Kodeksie wyborczym (art. 14 ust. 11 i 12 projektu ustawy). Takie ograniczenie zaburza równość szans, umożliwiając kandydatom zgłoszonym również w wyborach zarządzonych na 10 maja wydatkowanie znacznie większych środków na kampanię prezydencką<sup>17</sup>.

**Zaleca się, aby komitety wyborcze zgłoszone do udziału w wyborach planowanych w nowym terminie podlegały normalnym limitom wydatków na kampanię wyborczą przewidzianym w Kodeksie wyborczym;**

#### **G. PROTESTY WYBORCZE**

30. Projekt ustawy w art. 15 ust. 2 skraca do 3 dni termin wnoszenia protestów przeciwko wyborowi prezydenta do Sądu Najwyższego, podczas gdy termin obecnie przewidziany w Kodeksie wyborczym wynosi 14 dni (art. 321 § 1 Kodeksu wyborczego). Termin podjęcia przez Sąd Najwyższy uchwały w sprawie ważności wyborów prezydenckich został z kolei skrócony do 21 dni (art. 15 ust. 3 projektu ustawy), w porównaniu z 30 dniami obecnie wynikającymi z Kodeksu wyborczego (art. 324 § 2 Kodeksu wyborczego). Zmiany te nie mają oczywistego związku z epidemią COVID-19.

31. Trzydniowy termin może być zbyt krótki, aby sporządzić dobrze uzasadniony protest. Należałoby rozważyć wprowadzenie takiego samego terminu, jak w przypadku wyborów do Sejmu. Skrócenie i tak już krótkiego terminu na podjęcie uchwały przez Sąd Najwyższy wydaje się natomiast nieuzasadnione i może uniemożliwić Sądowi Najwyższemu odpowiednie rozpatrzenie wszystkich protestów wyborczych.

**Zaleca się rewizję proponowanego terminu wnoszenia protestów wyborczych. Należy zachować lub przedłużyć obecnie obowiązujący termin na podjęcie przez Sąd Najwyższy uchwały o ważności wyborów.**

---

<sup>17</sup> Punkt 7.6 Dokumentu kopenhaskiego OBWE zobowiązuje państwa członkowskie OBWE do zapewnienia partiom i organizacjom politycznym „niezbędnych gwarancji prawnych, które umożliwią im rywalizację między sobą na zasadach równości wobec prawa oraz równego traktowania przez władze publiczne”. Kodeks dobrej praktyki Komisji Weneckiej w sprawach wyborczych stanowi, że „równość szans winna być zapewniona partiom politycznym i kandydatom”, w szczególności w odniesieniu do kampanii wyborczej (Wytyczne, pkt I ust. 2.3 lit. a).