

*tłumaczenie z języka angielskiego*



## **Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka**

**Dyrektor**

Warszawa, dnia 27 kwietnia 2020 r.

Pan Krzysztof Kwiatkowski  
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej Warszawa  
Warszawa

Szanowny Panie,

W nawiązaniu do Pańskiego Pisma z dnia 22 kwietnia 2020 r. przedstawiam w załączeniu przeprowadzoną przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka analizę prawną projektu ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (druk senacki nr 99). W opinii przedstawiono ocenę zgodności projektu ustawy ze zobowiązaniami podjętymi w ramach OBWE, pozostałymi zobowiązaniami i standardami międzynarodowymi dotyczącymi demokratycznych wyborów oraz dobrymi praktykami międzynarodowymi.

Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka pozostaje do dyspozycji Senatu Rzeczypospolitej Polskiej i komisji senackich.

Z poważaniem

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Ingibjörg Sólrún Gísladóttir'.

Ingibjörg Sólrún Gísladóttir

kopia do: Jego Ekscelencji Ambasadora Adama Hałacińskiego, Stałego Przedstawiciela  
Rzeczypospolitej Polskiej przy OBWE

Warszawa, 27 kwietnia 2020 r.

Opinia nr ELE-POL/373/2020



**OPINIA NA TEMAT PROJEKTU USTAWY O SZCZEGÓLNYCH ZASADACH  
PRZEPROWADZANIA WYBORÓW POWSZECHNYCH NA PREZYDENTA  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ ZARZĄDZONYCH W 2020 R. (DRUK SENACKI  
NR 99)**

*Wkład w opracowanie niniejszej opinii wnieśli  
Gavin Weise i Vasil Vashchanka, eksperci Biura Instytucji Demokratycznych i Praw  
Człowieka (ODIHR)*

SPIS TREŚCI

I.	ZARYS SYTUACJI I ZAKRES OPINII .....	3
II.	STRESZCZENIE .....	4
III.	ANALIZA I ZALECENIA .....	5
A.	A. PROCES USTAWODAWCZY I PRZYJĘCIE PROJEKTU USTAWY .....	5
B.	STABILNOŚĆ PRAWA WYBORCZEGO I PEWNOŚĆ PRAWNA.....	6
C.	ADMINISTRACJA WYBORCZA.....	8
D.	IMPLIKACJE OPERACYJNE PROJEKTU USTAWY .....	10
	<i>Rejestracja wyborców.....</i>	<i>10</i>
	<i>Dostarczenie kart do głosowania i głosowanie.....</i>	<i>10</i>
	<i>Odbiór kart do głosowania.....</i>	<i>11</i>
	<i>Weryfikacja kart do głosowania.....</i>	<i>12</i>
	<i>Przepisy dotyczące wyborców przebywających za granicą.....</i>	<i>13</i>
	<i>Obserwacja wyborów .....</i>	<i>13</i>

## **I. ZARYS SYTUACJI I ZAKRES OPINII**

1. Dnia 9 kwietnia 2020 r. Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (dalej „ODIHR”) otrzymało od dr. hab. Adama Bodnara, Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce, wniosek o przedstawienie opinii prawnej (dalej „opinia”) na temat projektu ustawy z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (dalej „projekt ustawy”). W piśmie z dnia 15 kwietnia 2020 r. ODIHR potwierdziło gotowość do przedstawienia opinii prawnej na temat projektu ustawy.

2. W styczniu 2020 r., w związku z wybuchem pandemii koronawirusa (COVID-19), Światowa Organizacja Zdrowia ogłosiła stan zagrożenia zdrowia publicznego o zasięgu międzynarodowym<sup>1</sup>. Rządy państw na całym świecie wprowadziły ograniczenia w zakresie swobodnego przemieszczania i gromadzenia się oraz uchwały inne środki mające na celu powstrzymanie rozprzestrzeniania się wirusa. Te nadzwyczajne okoliczności spowodowały, że w wielu państwach przełożone zostały wybory i referenda<sup>2</sup>. W wielu z nich ogłoszono także stan wyjątkowy.

3. W Polsce rząd stopniowo wprowadzał ograniczenia w zakresie przemieszczania się bez uzasadnionej przyczyny, korzystania z przestrzeni publicznych oraz organizowania wszelkich spotkań i zgromadzeń<sup>3</sup>. Pomimo wspomnianych ograniczeń rząd Polski nie ogłosił stanu wyjątkowego, którego wprowadzenie skutkowałoby zakazem przeprowadzenia wyborów zaplanowanych na dzień 10 maja. Rząd Polski wyraził zamiar przeprowadzenia wyborów prezydenckich zgodnie z harmonogramem, tj. 10 maja 2020 r.

4. Niniejsza opinia zawiera analizę projektu ustawy pod kątem jej zgodności ze zobowiązaniami podjętymi w ramach OBWE, innymi międzynarodowymi standardami oraz dobrymi praktykami w zakresie demokratycznych wyborów. Zakres opinii obejmuje wyłącznie przedstawiony do analizy projekt ustawy<sup>4</sup>. Dnia 7 kwietnia 2020 r. ODIHR opublikowało oświadczenie dotyczące znaczenia prawdziwej kampanii i rzetelnej debaty publicznej dla demokratycznych wyborów<sup>5</sup>. W niezbędnym zakresie opinia zawiera odwołania do Konstytucji, Kodeksu Wyborczego i innych polskich aktów prawnych. Z uwagi na te ograniczenia opinia nie stanowi kompleksowej analizy całościowej ordynacji wyborczej w Polsce.

---

<sup>1</sup> Zob. [oświadczenie](#) z drugiego posiedzenia Komitetu ds. Nagłych Wypadków ustanowionego na podstawie Międzynarodowych przepisów zdrowotnych (2005) w sprawie pojawienia się nowego koronawirusa (2019-nCoV).

<sup>2</sup> Jak podaje [Międzynarodowy Instytut Demokracji i Pomocy Wyborczej](#), w okresie od 1 marca 2020 r. do 23 kwietnia 2020 r. co najmniej 51 państw i terytoriów na całym świecie odroczyło wybory krajowe i regionalne z powodu COVID-19, z kolei co najmniej 18 państw i terytoriów postanowiło przeprowadzić wybory zgodnie z pierwotnymi założeniami.

<sup>3</sup> [Obowiązujące obecnie ograniczenia](#) (w języku polskim).

<sup>4</sup> Projekt ustawy stanowi osobny dokument w stosunku do niedawnych (przyjętych dnia 28 marca) zmian do Kodeksu Wyborczego, na mocy których wszyscy uprawnieni do głosowania wyborcy mogą oddać głos w drodze głosowania korespondencyjnego w wyborach prezydenckich w 2020 r.

<sup>5</sup> Zob. [oświadczenie](#) ODIHR z dnia 7 kwietnia.

5. Zalecenia przedstawione w niniejszym dokumencie oparte są na zobowiązaniach OBWE, innych standardach międzynarodowych i dobrych praktykach oraz uwzględniają wnioski z przeprowadzonych przez ODIHR obserwacji poprzednich wyborów w Polsce<sup>6</sup>.

6. Niniejsza opinia bazuje na zleconym przez ODIHR nieoficjalnym tłumaczeniu projektu ustawy na język angielski, które załączone jest do niniejszego dokumentu jako aneks. Możliwe są ewentualne błędy tłumaczenia. Niniejsza opinia nie wyklucza wystosowywania przez ODIHR w przyszłości dodatkowych pisemnych lub ustnych zaleceń lub uwag na temat przepisów wyborczych w Polsce.

## **II. STRESZCZENIE**

7. Projekt ustawy stanowi, że nadchodzące wybory prezydenckie przeprowadzone zostaną wyłącznie korespondencyjnie, udziela Marszałkowi Sejmu (izba niższa parlamentu) prawa do zmiany daty wyborów na mocy „stanu epidemii” oraz zmienia strukturę administracji wyborczej i podział odpowiedzialności w zakresie organizacji wyborów prezydenckich 2020 r. Projekt ustawy został przyjęty przez Sejm niewielką większością głosów w tym samym dniu, w którym został złożony.

8. Zmiany przewidziane w projekcie ustawy zostały przedstawione Sejmowi nieco ponad miesiąc przed wyznaczonymi na 10 maja wyborami prezydenckimi. Wprowadzenie tak istotnych zmian tak krótko przed datą wyborów i w momencie, gdy prowadzono już przygotowania do wyborów, odbiega od zasad stabilności przepisów wyborczych i pewności prawnej. Ponadto projekt ustawy nie został poddany procesowi szerokich konsultacji publicznych, który mógłby doprowadzić do konsensusu głównych zainteresowanych stron.

9. Projekt ustawy przenosi odpowiedzialność za zasadnicze aspekty procesu wyborczego z Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) na ministerstwo, które nie ma żadnego poprzedniego doświadczenia w organizacji wyborów. Projekt ustawy przewiduje ponadto zmianę w strukturze administracji wyborczej i w metodach powoływania obwodowych komisji wyborczych. Wszystko to może być źródłem dodatkowej niepewności i osłabiać zaufanie społeczne wobec organizacji wyborów.

10. W projekcie ustawy zawarto przepisy szczegółowe dotyczące praktycznych aspektów organizacji głosowania korespondencyjnego na bezprecedensową w Polsce skalę. Bez uszczerbku dla wartości głosowania korespondencyjnego jako takiego, w niniejszej opinii podkreśla się możliwe wyzwania i przedstawia dodatkowe względy związane z wdrożeniem w praktyce przepisów szczegółowych projektu ustawy dotyczących rejestracji wyborców, doręczenia i odbioru kart do głosowania, weryfikacji kart do głosowania pod kątem ich ważności, postanowień dotyczących głosowania poza granicami kraju, a także obserwacji wyborów przez osoby wyznaczone przez partie i obserwatorów społecznych.

11. W ocenie ODIHR projekt ustawy wymaga daleko idących zmian, które dostosują go do zobowiązań podjętych w ramach OBWE i innych międzynarodowych standardów demokratycznych wyborów. Wdrożenie projektu ustawy w terminie przewidzianym na organizację wyborów 10 maja 2020 r. wymagałoby przyjęcia bardziej szczegółowych wytycznych proceduralnych, może w nieuzasadniony sposób obciążać organy go wdrażające,

---

<sup>6</sup> Zob. wszystkie dotychczasowe [sprawozdania ODIHR w sprawie wyborów w Polsce](#).

a także zagrażać ważnym zasadom demokratycznych wyborów. ODIHR przedstawia następujące kluczowe zalecenia:

- należy zapewnić, by zmiany ordynacji wyborczej były przyjmowane w drodze publicznego i pluralistycznego procesu, który będzie zgodny z zasadami praworządności i legalności, umożliwi przeprowadzenie konstruktywnej dyskusji, a także ułatwi osiągnięcie konsensusu przez główne zainteresowane strony;
- zmiany w ordynacji wyborczej powinny być przyjmowane z należytym wyprzedzeniem przed wyborami w celu zachowania pewności prawa, a także zapewnienia odpowiedniego czasu na przygotowania administracyjne i przekazanie informacji wyborcom;
- należy zrewidować przepis, który umożliwia Marszałkowi Sejmu zmianę daty wyborów;
- Państwowa Komisja Wyborcza powinna zachować kompetencje, które na mocy projektu ustawy przekazuje się Ministrowi Aktywów Państwowych;
- należy jednoznacznie zapewnić możliwość obserwacji działalności gminnych obwodowych komisji wyborczych przez pełnomocników i obserwatorów społecznych oraz rozważyć zapewnienie im środków ochrony osobistej.

Powyższe i dodatkowe zalecenia, zaznaczone wytłuszczeniem, zawarte są w tekście niniejszej opinii.

### **III. ANALIZA I ZALECENIA**

#### **A. A. PROCES USTAWODAWCZY I PRZYJĘCIE PROJEKTU USTAWY**

12. Na skutek ograniczenia prawa do organizowania zgromadzeń dnia 26 marca 2020 r. zmieniono Regulamin Sejmu, aby umożliwić deputowanym zdalne uczestnictwo w posiedzeniach, w tym w debatach i głosowaniu przez internet<sup>7</sup>. Projekt ustawy został złożony w Sejmie w dniu 6 kwietnia 2020 r. i tego samego dnia przeprowadzono jego trzy czytania. Wszystkie trzy zostały przyjęte niewielką większością głosów<sup>8</sup>. Przedstawienie pełnej analizy zgodności procesu przyjęcia projektu ustawy z Konstytucją i zasadami procedowania parlamentarnego wykracza poza zakres niniejszej opinii, w związku z czym nie podjęto w niej próby oceny, w jakim stopniu proces ten był zgodny z zasadami legalności i praworządności<sup>9</sup>. Należy podkreślić, że proces ten był niezgodny z wieloletnim stanowiskiem ODIHR i Komisji Weneckiej, zgodnie z którym przepisy wyborcze należy przyjmować w drodze publicznego, pluralistycznego, rzetelnego i efektywnego procedowania, które umożliwi osiągnięcie konsensusu przez główne zainteresowane strony<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> W sesjach plenarnych Sejmu może uczestniczyć ograniczona liczba deputowanych.

<sup>8</sup> Zgodnie z opublikowanym [podsumowaniem](#) prac Sejmu (w j. polskim).

<sup>9</sup> Zgodnie z pkt 18 [Listy kontrolnej dotyczącej praworządności](#) opublikowanej przez Komisję Wenecką zasada legalizmu obejmuje „przejrzysty, odpowiedzialny i demokratyczny proces uchwalania prawa”, a zasada praworządności „wspiera demokrację przez ustanawianie odpowiedzialności osób sprawujących władzę publiczną oraz przestrzeganie praw człowieka, które chronią mniejszości przed arbitralnymi rządami większości”.

<sup>10</sup> Pkt 5.8 dokumentu kopenhaskiego, podpisanego na konferencji OBWE w 1990 r., stanowi, że „akty prawne przyjmowane z zakończeniem postępowania publicznego oraz rozporządzenia będą publikowane, co będzie warunkiem ich stosowalności”. Zob. także m.in. połączone opinie ODIHR i Komisji Weneckiej [w sprawie projektu prawa wyborczego w Republice Kirgiskiej](#) oraz [w sprawie projektu ustawy zmieniającej prawo](#)

13. Powyższe względy dodatkowo zyskują na ważności w kontekście obecnych restrykcji, które ograniczają możliwości debaty publicznej oraz debaty osobistej w ramach procedowania parlamentarnego. Przyspieszony tryb przyjęcia projektu ustawy zgodnie z nowymi zasadami dotyczącymi zdalnego uczestnictwa w posiedzeniu mógł wpłynąć na możliwość konstruktywnego uczestnictwa w procedowaniu osób sprzeciwiających się tej inicjatywie. Brak możliwości przeprowadzenia debaty w komisji, brak czasu na zapoznanie się z proponowanymi przepisami i brak pełnej debaty plenarnej stanowią dodatkowe zagrożenie dla zasady legalności, która wymaga przejrzystego procedowania i odpowiedzialnego działania<sup>11</sup>. Osiągnięcie konsensusu, w tym w drodze uzyskania opinii głównych instytucji wdrażających, w tym także organów administracji wyborczej, byłoby szczególnie wartościowe w kontekście inicjatywy przeprowadzenia ogólnokrajowych wyborów w trybie wyłącznie korespondencyjnym, która to inicjatywa ma w Polsce charakter bezprecedensowy. Ułatwiłoby to także realistyczne zaplanowanie i przygotowanie wyborów.

14. Przyjęcie przepisów w trybie przyspieszonym można uzasadnić sytuacją nadzwyczajną. Przepisy takie powinny jednak w takim przypadku być ściśle ograniczone, odnosić się do nadzwyczajnych potrzeb oraz powinny zostać przyjęte w sposób zgodny z międzynarodowymi zasadami i standardami<sup>12</sup>.

**Zaleca się przyjmowanie zmian w ordynacji wyborczej w drodze publicznego i pluralistycznego procesu z poszanowaniem zasad legalności i praworządności, który umożliwia przeprowadzenie konstruktywnej dyskusji i ułatwia osiągnięcie konsensusu przez kluczowych zainteresowanych stron.**

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

15. Pomimo faktu, że do zaplanowanych wyborów został mniej niż miesiąc, a przygotowania do wyborów już trwają, projekt ustawy wprowadza znaczące zmiany do przepisów regulujących przebieg wyborów prezydenckich w 2020 r. w zakresie między innymi sposobu głosowania, procedur dnia wyborczego oraz kompetencji organów wyborczych. Ramy czasowe są niezrozumiale krótkie według wszelkich standardów. Proponowane zmiany legislacyjne zakładają przeprowadzenie wyborów ogólnokrajowych

---

[wyborcze w Mołdawii](#). Zob. także [Lista kontrolna dotycząca praworządności](#) opublikowana przez Komisję Wenecką.

<sup>11</sup> Zob. załącznik I do komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „[Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności](#)”, który stanowi, że „zasada legalności [...] w kategoriach materialnych obejmuje przejrzysty, odpowiedzialny, demokratyczny i pluralistyczny proces uchwalania prawa”. W wyroku [Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko CAS Succhi di Frutta SpA](#). Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że w „społeczeństwie praworządnym należy zapewnić w odpowiedni sposób przestrzeganie zasady legalizmu”.

<sup>12</sup> Zob. ust. 2 uwagi ogólnej Komitetu Praw Człowieka z 2001 r. [nr 29](#), zgodnie z którą „[ś]rodki, w ramach których odstępuje się od Paktu [Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych], muszą mieć charakter wyjątkowy i tymczasowy.” W dokumencie kopenhaskim z 1990 r. stwierdzono w pkt 25.3, że „środki, w ramach których odstępuje się od zobowiązań, będą ograniczone w stopniu ściśle wymaganym nagłą potrzebą”, oraz w pkt 25.1, że „środki, w ramach których odstępuje się od takich zobowiązań, muszą być wprowadzane w ścisłej zgodności z wymogami proceduralnymi przewidzianymi w takich instrumentach.” Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawach [Mehmet Hasan Altan przeciwko Turcji](#) (pkt 94 i 210) oraz [Sahin Alpay przeciwko Turcji](#) (pkt 78 i 180) ocenił, czy „czy podjęte środki [...] były ściśle podyktowane nagłą potrzebą oraz zgodne z innymi zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego”. Europejski Trybunał Praw Człowieka, w sprawie [Lawless przeciwko Irlandii](#) (pkt 28) dokonał oceny konieczności wprowadzenia sytuacji nadzwyczajnej przez irlandzki rząd.

wyłącznie w drodze głosowania korespondencyjnego. Zmiany te niosą ze sobą znaczące implikacje organizacyjne i logistyczne, a ich właściwe wprowadzenie wymagałoby odpowiedniego przygotowania, w tym szkolenia pracowników poczty oraz członków komisji wyborczych w zakresie procedur dnia wyborów oraz środków ochrony zdrowia<sup>13</sup>. Szczególną uwagę należałoby poświęcić informowaniu wyborców, z których większość nie miała uprzedniej styczności z wyborami korespondencyjnymi, w zakresie procedur używania kart do głosowania, godzin głosowania oraz lokalizacji skrzynek na karty do głosowania<sup>14</sup>. Niedostateczna kampania informacyjna dla wyborców może pogłębić ryzyko nieodpowiednio wypełnionych i złożonych kart do głosowania, co prowadzi do unieważnienia głosów.

16. Stabilność prawa wyborczego ma kluczowe znaczenie dla wiarygodności procesu wyborczego<sup>15</sup>. Zmiany prawa wyborczego tuż przed samymi wyborami zagrażają jego stosowaniu i wdrożeniu z uwagi na niedostateczne przygotowanie oraz pozbawiają zainteresowane strony wyborczych możliwości zaplanowania swych działań, co z kolei może ograniczyć zdolność kandydatów do pełnej realizacji przysługującego im biernego prawa wyborczego. Może to również prowadzić do zamieszania wśród wyborców oraz do ogólnego poczucia, że poprawki takie służą określonym interesom politycznym. Wyborcy mogą stwierdzić, że prawo wyborcze jest niczym więcej, jak tylko narzędziem w rękach rządzących<sup>16</sup>. Z tych względów Komisja Wenecka Rady Europy radzi, aby kluczowe elementy prawa wyborczego, zwłaszcza sposób przeprowadzania wyborów, skład komisji wyborczych oraz kształtowanie okręgów wyborczych nie ulegały zmianie na co najmniej rok przed planowanymi wyborami. Wszelkie reformy przepisów wyborczych mające mieć zastosowanie w danych wyborach winny mieć miejsce na tyle wcześniej, aby mogły w sposób realny być w nich zastosowane<sup>17</sup>. Stabilność prawa wyborczego służy również tworzeniu pewności prawnej, która jest niezbędnym składnikiem praworządności.

**Zaleca się, aby zmiany ustroju wyborczego podejmowano ze znacznym wyprzedzeniem względem danych wyborów w celu zachowania pewności prawnej i zagwarantowania wystarczającego czasu na przygotowania administracyjne i edukację wyborców.**

17. Projekt Ustawy upoważnia marszałka Sejmu do zmiany daty wyborów określonej w uprzednio wydanej decyzji „jeśli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ogłoszony zostanie stan epidemii” (art. 20 ust. 2 projektu ustawy). Termin „stan epidemii” nie jest jednym ze stanów nadzwyczajnych zdefiniowanych w Konstytucji<sup>18</sup>. Projekt ustawy zatem zastąpił

---

<sup>13</sup> Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych Komisji Weneckiej Rady Europy ([kodeks dobrej praktyki](#)), raport wyjaśniający, pkt 84: “Członkowie komisji wyborczych muszą odbyć standardowe szkolenie na wszystkich szczeblach administracji wyborczej. Szkolenia tego rodzaju muszą być również dostępne dla członków komisji wyznaczonych przez partie polityczne.”

<sup>14</sup> W projekcie ustawy nie ma mowy o kampanii informacyjnej dla wyborców, podczas gdy ustawa z 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się koronawirusa SARS-CoV-2 uchyla zastosowanie przepisów Prawa Wyborczego, w myśl których wymagane jest przesłanie z wyprzedzeniem wyborcom pocztą informacji o wyborach przez burmistrzów oraz komisarzy wyborczych (art. 102).

<sup>15</sup> Zob. sprawozdanie wyjaśniające, Kodeks dobrych praktyk, pkt 63.

<sup>16</sup> Tamże, pkt 63 i 65.

<sup>17</sup> Zob. deklaracja interpretacyjna w sprawie stabilności prawa wyborczego Komisji Weneckiej (CDLAD(2005) 43), pkt 4 i 5.

<sup>18</sup> W Konstytucji przewidziano trzy stany nadzwyczajne: stan wojenny, stan wyjątkowy oraz stan klęski żywiołowej (rozdział XI). W okresie stanu nadzwyczajnego oraz w okresie 90 dni po jego zakończeniu nie



postanowienia Konstytucji w zakresie stanów nadzwyczajnych, jako że przewidziano w nim stosowanie wprowadzonej naprędce podstawy prawnej zakładającej zmianę terminu wyborów przez marszałka Sejmu. Taka zmiana stanowi podstawę podważenia konstytucyjności przepisów oraz przesłankę do badania jej zgodności z, między innymi, zasadami okresowości wyborów, stabilności prawa wyborczego oraz pewności prawnej.

18. Zmiana daty wyborów po ustaleniu kalendarza wyborczego prowadzi do zmian kluczowych terminów w ramach procesu wyborczego, w tym rejestracji wyborców i kandydatów, oraz regulowania kampanii wyborczej, jej finansowania i dostępu do mediów, co może wpływać na czynne i bierne prawo wyborcze<sup>19</sup>.

**Zaleca się ponowne rozważenie przepisu pozwalającego marszałkowi Sejmu na zmianę daty wyborów.**

### **C. ADMINISTRACJA WYBORCZA**

19. Fakt przeprowadzania wyborów przez niezależne ciało jest ważnym gwarantem bezstronnego stosowania prawa wyborczego i równego traktowania kandydatów<sup>20</sup>. W Polsce Państwowa Komisja Wyborcza (PKW) jest stałym najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów i referendum (art. 157 ust. 1 Kodeksu Wyborczego). Państwowa Komisja Wyborcza wydaje również wytyczne wiążące komisje wyborcze niższego stopnia (art. 161 ust. 1 Kodeksu Wyborczego), a należy do niej także sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego (art. 160 ust. 1 pkt 1 Kodeksu Wyborczego).

20. Artykuły 3 ust. 9 oraz 6 ust. 4 projektu ustawy przyznają Ministerstwu Aktywów Państwowych uprawnienia do zaprojektowania karty do głosowania, określenia kształtu pakietu wyborczego oraz decyzji co do dodatkowych dołączonych doń materiałów, a także do określenia trybu odbioru wypełnionych pakietów wyborczych i związanych z tym materiałów, w tym także przepisów regulujących niezaklejone karty, karty nieopatrzone oświadczeniem wyborcy czy nieczytelne informacje w nich zawarte<sup>21</sup>. Obecnie te aspekty organizacji wyborów należą do kompetencji PKW (art. 53g ust. 7, art. 40 ust. 5, oraz art. 53j ust. 3 Kodeksu Wyborczego)<sup>22</sup>. Może istnieć uzasadnienie do zaangażowania innych agencji

---

można przeprowadzać wyborów krajowych ani lokalnych, a kadencja wybranych organów ulega odpowiedniemu przedłużeniu (art. 228 ust. 7 Konstytucji).

<sup>19</sup> W pkt 7.6 dokumentu kopenhaskiego, podpisanego na konferencji OBWE w 1990 r., przewidziano zobowiązanie do zapewnienia tym partiom i organizacjom odpowiednich gwarancji prawnych umożliwiających im konkurowanie między sobą na zasadach równego traktowania wobec prawa i przez władze.

<sup>20</sup> [Uwaga ogólna nr 25](#) Komitetu Praw Człowieka stanowi, że “[n]ależy ustanowić niezależny organ wyborczy, którego zadaniem będzie nadzór nad procesem wyborczym oraz zapewnienie, że jest on przeprowadzany sprawiedliwie, bezstronnie oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, zgodnymi z Paktem (pkt 20). W Kodeksie dobrej praktyki znaleźć można pouczenie, że „[z]a stosowanie prawa wyborczego musi być odpowiedzialny niezależny organ” (Wytyczne, pkt II.3.1.a).

<sup>21</sup> W Ustawie przyznaje się również ministerstwu prawo do określenia „dodatkowych elementów pakietu wyborczego w celu zapewnienia, że wyborcy będą mogli skutecznie wykonywać swoje prawo do głosowania” (art. 3 ust. 4).

<sup>22</sup> Ponadto ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się koronawirusa SARS-CoV-2 znosi odpowiedzialność PKW za przekazanie wyborcom informacji o wyborach i głosowaniu, wydanie certyfikatów prawa wyborczego, przeprowadzenie głosowania

do pomocy w zakresie procedur czy aspektów logistycznych procesu wyborczego, zwłaszcza nowych z nich. Np. PKW obecnie w zakresie realizacji niektórych etapów procesu wyborczego wspiera MSWiA, Ministerstwo Cyfryzacji, MSZ oraz inne urzędy. Projekt ustawy przerzuca jednak odpowiedzialność za szereg krytycznych aspektów procesu wyborczego z PKW na ministerstwo rządowe.

21. Ponieważ PKW jest organem powołanym do przeprowadzania wszelkich wyborów w Polsce, w tym wyborów prezydenckich, przesunięcie wielu ważnych funkcji do innego organu państwa, który nie ma żadnego doświadczenia w zarządzaniu procesem wyborczym, może doprowadzić w tym momencie do dodatkowej niepewności oraz osłabić zaufanie publiczne co do przeprowadzania wyborów. Co więcej, przekazanie odpowiedzialności za wybory do agendy rządowej usuwa prawne gwarancje zrównoważonej reprezentacji i służy podważeniu niezależności organów wyborczych, co stoi w sprzeczności ze zobowiązaniami międzynarodowymi i dobrymi praktykami wyborczymi<sup>23</sup>.

**Zaleca się, żeby kompetencje, które Projekt Ustawy przenosi na Ministra Aktywów Państwowych, pozostały przy PKW.**

22. Art. 10 projektu ustawy zmienia również strukturę komisji wyborczych, eliminując obwodowe komisje wyborcze w wyborach prezydenckich (art. 249 ust. 1 Kodeksu Wyborczego) i przekazując ich obowiązki w zakresie organizacji głosowania i liczenia głosów do gminnych obwodowych komisji wyborczych. Konsolidacja komisji obwodowych w ramach gminy jest logiczna pod względem tego, że oddawanie głosów odbywać się będzie wyłącznie w drodze korespondencyjnej i nie ma potrzeby organizowania głosowania w lokalach wyborczych, oraz jako że jest tylko jedna lista wyborcza. Nie jest jednak jasne, jak będzie to funkcjonować w praktyce, ponieważ każda gminna OKW musi zorganizować zbieranie głosów w całej gminie, a także zebrać, zweryfikować i policzyć dziesiątki a nawet setki tysięcy głosów korespondencyjnych w dniu wyborów.

23. W odróżnieniu od Kodeksu Wyborczego, według którego przewodniczący i ich zastępcy w OKW są wybierani przez ich członków w czasie pierwszego posiedzenia (art. 182 ust. 10 Kodeksu Wyborczego), projekt ustawy zakłada, że przewodniczący nowo powstałych gminnych OKW zostaną mianowani przez komisarzy wyborczych spośród „osób z urzędu” (art. 10 ust. 6 Kodeksu Wyborczego). Dokładny status tych „osób z urzędu” nie jest jasny. W rezultacie cała dyskusja w zdaniu powyższym jest bezprzedmiotowa). Poza powyższą niepewnością proponowane odejście od ogólnej zasady Kodeksu Wyborczego wybierania przewodniczących OKW nie wydaje się mieć rozsądnych podstaw. Art. 10 ust. 11 projektu ustawy zakłada dodatkową możliwość powoływania członków gminnych OKW wg uznania komisarza wyborczego. Biorąc pod uwagę, że obecni komisarze wyborczy zostali wyznaczeni przez PKW po nominacji przez MSWiA, wprowadzenie tych przepisów może być odebrane jako wmieszanie się władzy wykonawczej do procesu wyborczego, a zatem wpłynąć na postrzeganie jego bezstronności.

---

korespondencyjnego dla osób niepełnosprawnych oraz głosowaniu przez pełnomocnika, a także o projekcie kart do głosowania (art. 102 ustawy z 16 kwietnia 2020 r.).

<sup>23</sup> W pkt 20 uwagi ogólnej nr 25 Komitetu Praw Człowieka stwierdzono, że “[n]ależy ustanowić niezależny organ wyborczy, którego zadaniem będzie nadzór nad procesem wyborczym oraz zapewnienie, że jest on przeprowadzany sprawiedliwie, bezstronnie oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, zgodnymi z Paktem”.

**Zaleca się, żeby przewodniczący gminnych obwodowych komisji wyborczych byli wybierani przez członków komisji spośród swego grona na pierwszym posiedzeniu komisji.**

#### **D. IMPLIKACJE OPERACYJNE PROJEKTU USTAWY**

24. Projekt ustawy zakłada głosowanie częściowo korespondencyjne. Różni się ono od obecnego głosowania korespondencyjnego dostępnego dla osób z niepełnosprawnościami, w którym karty do głosowania przesyłane są pocztą. W proponowanym systemie głosowania poczta, czyli „wyznaczony operator” (wg terminologii z prawa pocztowego z 2013 r.) dostarcza karty do głosowania bezpośrednio pod adres wyborców zgodnie z ich spisem. Jednak wyborcy muszą następnie dostarczyć wypełnione karty do wyznaczonych miejsc, czyli „punktów składania głosów”, tylko w dniu wyborów. Międzynarodowe dobre praktyki zakładają, że choć można oferować alternatywne metody głosowania pod rygorem spełnienia określonych warunków, głosujący powinni zawsze mieć możliwość głosowania w lokalu wyborczym<sup>24</sup>. Rozważania zawarte w pkt 25–40 dotyczą zapisów w projekcie ustawy odnoszących się do określonych elementów projektowanego głosowania korespondencyjnego.

#### **Rejestracja wyborców**

25. Obecny system zgłaszania się do spisu wyborców w miejscu czasowego pobytu na mocy art. 28 Kodeksu Wyborczego, zostaje utrzymany. Jednak Kodeks Wyborczy pozwala wyborcom na dopisywanie się do spisu na 5 dni przed dniem wyborów, a projekt ustawy zakłada, że proces ten zostanie zakończony „w dniu, w którym Ustawa wejdzie w życie” (art. 4), a spis zostanie w tym dniu dostarczony wyznaczonemu operatorowi (art. 15 ust. 1). Prowadzi to do niepewności w odniesieniu do osób pragnących skorzystać z tej możliwości co do tego, kiedy dokładnie zakończy się możliwość dopisania do spisu wyborców, zwłaszcza jeśli termin wyborów ulegnie zmianie, co może ograniczyć ich prawa wyborcze<sup>25</sup>.

26. Na mocy art. 32 Kodeksu Wyborczego wyborcy, którzy zmieniają miejsce pobytu przed dniem wyborów mogą uzyskać zaświadczenie o prawie do głosowania w miejscu pobytu w dniu wyborów, pozwalające im na głosowanie w dowolnym miejscu, także poza ich gminą. Projekt ustawy znosi tę możliwość, wymagając, aby wyborcy złożyli kartę do głosowania wyłącznie w gminie, w której wyborca wpisany jest do spisu (art. 5 ust. 2)

**Zaleca się aby wyborcy otrzymali wystarczającą ilość czasu do złożenia wniosku do wpisania ich do spisu wyborców w miejscu czasowego pobytu, a także aby taka informacja znalazła się w kampanii informacyjnej dla wyborców.**

#### **Dostarczenie kart do głosowania i głosowanie**

---

<sup>24</sup> Zob. Kodeks dobrej praktyki, sekcja I pkt 3.2 ppkt 2. Zob. też sekcja I pkt 3.2 ppkt 3, w którym stwierdzono, że „głosowanie korespondencyjne powinno być dozwolone jedynie wówczas, gdy usługi pocztowe są bezpieczne i wiarygodne; prawo do głosowania korespondencyjnego może być ograniczone do osób hospitalizowanych lub więźniów, lub osób ograniczonej możliwości poruszania się, lub do wyborców przebywających za granicą; należy wykluczyć możliwość oszustwa i zastraszenia”.

<sup>25</sup> W wyborach parlamentarnych w 2019 r. dane 181 706 wyborców dodano lub zaktualizowano osobiście lub w drodze wniosków internetowych przed wspomnianym terminem.

27. Projekt ustawy zakłada, że karty do głosowania zostaną dostarczone do wyborców przez wyznaczonego operatora w terminie począwszy od siedmiu dni przed dniem wyborów, a skończywszy na dniu poprzedzającym wybory (art. 3 ust. 1). Okres ten wydaje się bardzo krótki, biorąc pod uwagę konieczność dostarczenia ponad 30 milionów pakietów do zarejestrowanych wyborców i daje niewielką możliwość identyfikacji i wyeliminowania problemów i niedociągnięć w procesie dostarczenia kart do głosowania<sup>26</sup>.

28. Projekt ustawy zakłada również, że przedstawiciel lokalnej administracji (wójt, burmistrz lub prezydenta miasta) ustala siedzibę gminnej obwodowej komisji wyborczej (art. 12), ale nic nie mówi o tym, czy to OKW, przedstawiciel lokalnej administracji lub wójt, burmistrz lub prezydenta miasta, przedstawiciele Krajowego Biura Wyborczego (KBW), czy jeszcze jakaś inna osoba ma decydować o lokalizacji gminnych skrzynek do głosowania ani kto ma je nadzorować. Nie jest również jasne na gruncie projektu ustawy, kto ma przekazać informacje o lokalizacji takich skrzynek wyborcom.

29. Art. 5 ust. 2 projektu ustawy pozwala na dostarczenie wypełnionej karty do głosowania przez osobę inną niż wyborca. Nie istnieje limit co do ilości kart, którą może dostarczyć jedna osoba. Może to prowadzić do praktyki, w której zbierane są większe ilości kart, na przykład przez przedstawicieli danego kandydata, albo stosowane są zabiegi w celu wpłynięcia na podjęte przez wyborców wybory, w tym głosowanie rodzinne, czy celowe unieważnianie kart do głosowania.

**Zaleca się, aby przepisy dotyczące oddawania kart do głosowania innych wyborców poddano rozsądnym ograniczeniom, a w projekcie ustawy znalazły się zapisy, w jaki sposób gminne skrzynki wyborcze będą nadzorowane i jak egzekwowane będą wszelkie ograniczenia.**

30. Z uwagi na brak odpowiednich postanowień w projekcie ustawy należy opracować procedurę w celu ustalenia sposobu zarówno „otwarcia”, jak i „zamknięcia” nadawczych skrzynek pocztowych odpowiednio o godzinie 06:00 i 20:00. Prawdopodobnie skrzynki te będą nadzorowane przez przedstawicieli gminnych OKW, którzy opieczętują je w okresie przed głosowaniem i po nim. Ponadto konieczne jest rozwinięcie przepisów na temat zabezpieczenia nadawczych skrzynek pocztowych i kart do głosowania w miejscu ich ustawienia oraz podczas przekazywania kart do głosowania gminnym przedstawicielom OKW. Procedura głosowania powinna także wyjaśniać prawo do głosowania osób obecnych przy nadawczej skrzynce pocztowej w terminie „zamknięcia”, które nie oddały jeszcze głosu na skutek kolejek i utrzymywania odpowiednich odległości<sup>27</sup>.

## **Odbiór kart do głosowania**

31. Projekt ustawy (art. 14. ust. 1) przewiduje, że wyznaczony operator będzie na bieżąco odbierał paczki z kartami do głosowania w ciągu dnia i przewoził je do gminnych OKW.

<sup>26</sup> Na podstawie aktualnych danych rejestrowych oznacza to, że w tym okresie każdego dnia należy dostarczyć około 5 milionów pakietów do głosowania, czyli 208 000 kart na godzinę, 3500 kart na minutę i 57 kart na sekundę (przez całą dobę). Nawet jeśli dostawca może poradzić sobie z taką ilością przesyłek, pozostaje otwartą kwestią to, czy zgromadzenie materiałów wyborczych, przekazanie tych przesyłek i inne działania mogą zostać podjęte przez administrację wyborczą i inne podmioty w ramach tego harmonogramu.

<sup>27</sup> Zgodnie z kodeksem wyborczym (art. 39 ust. 4) zagłosować mogą wyłącznie głosujący obecni godzinę przed końcem głosowania. Nie jest jasne, w jaki sposób przepis ten będzie interpretowany w kontekście proponowanej nadawczej skrzynki pocztowej.

Ustawa nie przewiduje jednak jednoznacznie, czy komisja będzie mogła od razu zweryfikować karty do głosowania na podstawie zawartości kopert zwrotnych (bez otwierania koperty na kartę do głosowania), w szczególności, że proces ten jest czasochłonny.

32. Artykuł 14 projektu ustawy wskazuje także, że karty do głosowania dostarczane będą do komisji gminnych do godziny 23:00. Zapis ten jest sprzeczny z art. 5 ust. 6 projektu ustawy, który wymaga, aby karty do głosowania dostarczone po zakończeniu głosowania, tj. po godz. 20:00, zostały przekazane do oddziału Krajowego Biura Wyborczego.

33. Wyborcy zobowiązani są zwrócić koperty z kartami do głosowania w dniu wyborów w godzinach 6:00-20:00. Tymczasem zasady głosowania korespondencyjnego, w tym dotyczące wyborców z niepełnosprawnościami, zawarte w aktualnie obowiązującym Kodeksie Wyborczym, zasadniczo dopuszczają zwrot kart do głosowania przed dniem wyborów. Daje to wyborcom większe możliwości oddania głosu i ułatwia organizatorom wyborów odbiór i sortowanie kart do głosowania. Ponadto brak przepisów dotyczących umożliwienia wyborcom z niepełnosprawnościami oddania głosu drogą pocztową zgodnie z aktualnie obowiązującymi przepisami Kodeksu Wyborczego może ograniczyć ich możliwość uczestniczenia w wyborach.

**Zaleca się rozważenie wydłużenia czasu dostępnego na zwrot kart do głosowania w celu zapewnienia odpowiedniego czasu przed dniem wyborów oraz uwzględnienia postanowień dotyczących pełnego głosowania korespondencyjnego dla osób z niepełnosprawnościami, analogicznych do zawartych w aktualnie obowiązującym Kodeksie Wyborczym.**

### **Weryfikacja kart do głosowania**

34. Zgodnie z art. 5 ust. 5 pkt 1 projektu ustawy karta do głosowania z koperty zwrotnej, która nie zawiera podpisanego oświadczenia wyborcy, zostaje odrzucona. Międzynarodowa praktyka wskazuje jednakże, że powszechnym błędem jest wkładanie oświadczenia do koperty z kartą do głosowania. Celem dopuszczenia takich głosów jako ważnych można wprowadzić przepis umożliwiający skontrolowanie koperty z kartą do głosowania przy zachowaniu tajności głosu w celu ustalenia, czy oświadczenie nie zostało włożone do koperty z kartą do głosowania. Oświadczenie to mogłoby zostać wyjęte z koperty i zweryfikowane bez ujawniania wyboru dokonanego przez głosującego.

35. Jeżeli w oświadczeniu wyborcy brak jest imienia, nazwiska lub numeru PESEL, zgodnie z art. 5 ust. 5 pkt 2 projektu ustawy jego karta do głosowania jest nieważna. Artykuł ten stanowi także, że karta do głosowania jest nieważna, jeżeli dane te są „nieczytelne”. Zapis ten wymaga dodatkowego doprecyzowania w celu zapewnienia jednolitego stosowania kategorii „nieczytelne” tak, by uniknąć rozbieżności i błędnego odrzucania lub uwzględniania głosów. Ponadto należy rozważyć przyjęcie uzasadnionego marginesu błędów w odniesieniu do skróconych form zapisu imion, inicjałów, numeru PESEL itp.

36. Zgodnie z art. 5 ust. 3. pkt 3 projektu ustawy niezaklejona koperta na kartę do głosowania stanowi podstawę do odrzucenia karty do głosowania. Cel takiego zapisu nie jest do końca jasny, zważywszy że zasadniczo to koperta zwrotna powinna być nienaruszona.

Ponadto prawdopodobieństwo, że koperta na kartę do głosowania będzie niezaklejona, zależy od metody i materiału wybranego dla celów zaklejania kopert. Wykorzystywanie kopert samoklejących pomogłoby uniknąć niepotrzebnego unieważnienia kart do głosowania, a ponadto należy opracować procedurę oceny niezaklejonych kopert tak, by zapewnić komisjom wyborczym wytyczne i stworzyć jednolite zasady.

**Zaleca się wprowadzenie jasnych zasad i procedur w zakresie oceny kart do głosowania zwracanych przez wyborców i odrzucanie wyłącznie tych kart do głosowania, w przypadku których stwierdzenie autentyczności jest niemożliwe.**

### **Przepisy dotyczące wyborców przebywających za granicą**

37. Projekt ustawy przywraca możliwość oddania głosu drogą korespondencyjną w wyborach prezydenckich wyborcom przebywającym za granicą. W tym celu wyborca ma obowiązek wystąpić o kartę do głosowania korespondencyjnego do placówki dyplomatycznej i zwrócić wypełnioną kartę do głosowania do dnia wyborów. Wyborcy nie będą mogli oddawać głosów w placówkach dyplomatycznych i innych wyznaczonych lokalizacjach zgodnie z aktualnymi przepisami Kodeksu Wyborczego. Zasadniczo wprowadzenie głosowania korespondencyjnego dla obywateli przebywających za granicą może umożliwić oddanie głosu wyborcom, którzy mieszkają zbyt daleko od wyznaczonych miejsc do głosowania, aby głosować osobiście.

38. Wprawdzie poszerzenie możliwości oddania głosu dla polskich obywateli przebywających za granicą jest działaniem idącym w dobrą stronę, wprowadzono 14-dniowy termin na złożenie wniosku o kartę do głosowania (w przypadku wyborów 10 maja wniosek należy złożyć do 26 kwietnia) (art. 7 ust. 1 projektu ustawy), ale nie jest jasne, czy wyborcy przebywający za granicą zostaną poinformowani o nowych zasadach i czy będą mieli możliwość złożenia wniosku i otrzymania karty do głosowania na czas. Częste zmiany systemu głosowania za granicą i wprowadzanie zasadniczo nowych procedur w przypadku trzech ostatnich wyborów krajowych może być także mylące dla wyborców. Warunki te mogą stanowić wyzwania praktyczne i organizacyjne, a także wywierać negatywny wpływ na ogólne uczestnictwo w wyborach wyborców przebywających za granicą.

### **Obserwacja wyborów**

39. Kodeks Wyborczy wprowadza instytucję mężów zaufania i niepartyjnych obserwatorów społecznych (rozdział I art. 9a) i przewiduje możliwość ich obecności podczas wszystkich czynności komisji określonych w art. 152 ust. 2 Kodeksu. Artykuł 152 ust. 2 nie obejmuje jednak gminnych OKW przewidzianych w projekcie ustawy<sup>28</sup>. Projekt ustawy powinien jasno określać prawa i warunki dotyczące obserwacji wszystkich czynności w komisjach wyborczych, czynności wyznaczonego operatora pocztowego oraz wszelkich innych podmiotów zaangażowanych w organizację nadchodzących wyborów prezydenckich<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Artykuł 152 ust. 2 wymienia okręgowe, rejonowe, terytorialne i obwodowe komisje wyborcze.

<sup>29</sup> Pkt 8 dokumentu kopenhaskiego, podpisanego na konferencji OBWE w 1990 r., stanowi, że „obecność obserwatorów, zarówno zagranicznych, jak i krajowych, może korzystnie wpłynąć na procesy wyborcze w państwach przeprowadzających wybory”.

40. Aktualne ograniczenia dotyczące przemieszczania się, podróży i organizowania zgromadzeń nałożone w celu zapobiegania rozprzestrzeniania się COVID-19 w znacznym stopniu utrudniają – jeżeli nie uniemożliwiają – zmobilizowanie, przeszkolenie i wykorzystanie mężów zaufania i obserwatorów społecznych w dniu wyborów. Projekt ustawy przewiduje środki ochrony osobistej dla członków gminnych OKW (art. 12 ust. 5 projektu ustawy), ale nie dla mężów zaufania ani obserwatorów.

**Zaleca się wprowadzenie jasnych postanowień dotyczących obserwacji czynności w gminnych obwodowych komisjach wyborczych przez mężów zaufania i obserwatorów społecznych oraz rozważenie zapewnienia środków ochrony osobistej dla mężów zaufania i obserwatorów społecznych.**