

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

Warszawa, 20 lutego 2023 r.

Senator Krzysztof Kwiatkowski,
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
Senat Rzeczypospolitej Polskiej
Warszawa

Szanowny Panie Senatorze,

W odpowiedzi na Pana prośbę z dnia 7 stycznia br. skierowaną do ODIHR dotyczącą wydania opinii prawnej w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks Wyborczy – oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 911, druki parlamentarne nr 2651, 2800, 2897, 2930, 2930-A), załączam przedmiotową Opinię ODHIR. Zawiera ona ocenę zgodności projektu ustawy ze zobowiązaniami podjętymi na forum OBWE, zobowiązaniami i standardami międzynarodowymi dotyczącymi demokratycznych wyborów oraz z międzynarodowymi dobrymi praktykami.

Z nadzieją na naszą dalszą współpracę,

Z poważaniem,



Matteo Mecacci

dw.: Jego Ekscelencja Adam Hałaciński, Stały Przedstawiciel Rzeczypospolitej Polskiej przy
OBWE

Warszawa, 20 lutego 2023 r.

OPINIA W SPRAWIE PROJEKTU USTAWY O ZMIANIE USTAWY – KODEKS WYBORCZY ORAZ NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW (DRUK SENACKI NR 911)

RZECZPOSPOLITA POLSKA

Opinia została sporządzona w oparciu o nieoficjalne tłumaczenie na język angielski projektu ustawy na zlecenie Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR).



Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE

ul. Miodowa 10, PL-00-251 Warszawa
Tel.: +48 22 520 06 00, Fax: +48 22 520 0605
www.legislationline.org

STRESZCZENIE I KLUCZOWE ZALECENIA

Projekt ustawy, który wprowadza szerokie zmiany do Kodeksu wyborczego z 2011 roku oraz innych aktów prawnych, został przyjęty przez niższą izbę parlamentu (Sejm) w krótkim czasie i przy braku poparcia partii opozycyjnych. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego skrytykowały proces przyjęcia ustawy za pośpiech i brak konsultacji z kluczowymi zainteresowanymi stronami.

Stabilność prawa wyborczego jest kluczowym elementem wiarygodności procesu wyborczego, uznanym w międzynarodowej dobrej praktyce wyborczej. Zmiany ram prawnych dotyczących wyborów, wprowadzane na krótko przed wyborami, mogą dezorientować wyborców i stwarzać ryzyko powstania wrażenia, że zmiany te sprzyjają określonym interesom politycznym. Takie zmiany mogą również negatywnie wpłynąć na przygotowania do wyborów, pozostawiając organom wykonawczym zbyt mało czasu na zaplanowanie i dostosowanie swoich działań. Projekt ustawy wprowadza m.in. istotne zmiany w systemie rejestracji wyborców oraz w składzie i powoływaniu komisji wyborczych, przy czym wybory mają się odbyć jesienią 2023 r.

Szereg zmian zaproponowanych w projekcie ustawy wprowadza usprawnienia do procesu wyborczego i podejmuje kroki w kierunku realizacji wcześniejszych zaleceń ODIHR. Jednocześnie inne zmiany budzą obawy, a pewne aspekty projektu ustawy powinny zostać dopracowane, aby zapewnić skuteczne korzystanie z praw wyborczych zgodnie z międzynarodowymi standardami dotyczącymi demokratycznych wyborów. W związku z tym, ODIHR przedstawia następujące kluczowe zalecenia:

- zmiany ram prawnych dotyczących wyborów powinny być przyjmowane w drodze publicznego i integracyjnego procesu konsultacyjnego pozwalającego na rzetelne uwzględnienie poglądów zainteresowanych stron i ułatwiającego osiągnięcie szerokiego poparcia wśród kluczowych zainteresowanych stron;
- aby zapewnić stabilność prawa wyborczego, zgodnie z międzynarodowymi dobrymi praktykami, nie zaleca się wprowadzania zmian podstawowych elementów ram prawnych dotyczących wyborów w ciągu jednego roku przed kolejnymi regularnymi wyborami;
- należy zapewnić odpowiedni czas na opracowanie, przetestowanie i wdrożenie Centralnego Rejestru Wyborców oraz okresową niezależną ocenę tego procesu w celu wypracowania publicznego zaufania do nowego systemu; Państwowa Komisja Wyborcza, jako organ odpowiedzialny za administrację wyborczą i zapewniający przestrzeganie prawa wyborczego, powinna otrzymać odpowiednie uprawnienia do nadzorowania opracowania i utrzymywania Centralnego Rejestru Wyborców;
- należy rozważyć obniżenie maksymalnej liczby mieszkańców przypadających na jeden obwód głosowania, aby uniknąć przepełnienia lokali wyborczych, zabezpieczyć tajność głosowania i zoptymalizować obciążenie obwodowych komisji wyborczych;
- wszelkie zmiany w powoływaniu okręgowych i rejonowych komisji wyborczych powinny opierać się na jasno określonych kryteriach wyboru i procesie selekcji, które zapewnią bezstronność i opartą na osiągnięciach zawodowych rekrutację, aby zagwarantować zaufanie obywateli do organów administracji wyborczej;
- zachęca się władze do rozważenia uprzednich zaleceń ODIHR, w tym tych dotyczących udziału wyborców niepełnosprawnych, jak również zwiększenia zaufania względem integralności i uczciwości procesu wyborczego, jako narzędzia zachęcającego do zwiększenia frekwencji wyborczej;

- należy ponownie przeanalizować proponowany system wynagradzania pełnomocników kandydatów w wyborach, a także przepisy umożliwiające tym pełnomocnikom i obserwatorom społecznym nagrywanie przebiegu głosowania oraz przepisy zobowiązujące pełnomocników i obserwatorów społecznych do przekazywania ministrowi do spraw informatyzacji nagrań z otwarcia, głosowania (jeśli jest dozwolone) i liczenia głosów;
- projekt ustawy powinien uwzględnić obecne dysproporcje w równości głosów oraz zawierać przepisy gwarantujące okresowy przegląd okręgów wyborczych w celu zapewnienia równych wyborów w odniesieniu do podziału mandatów parlamentarnych pomiędzy okręgi.

Te i dodatkowe zalecenia, wyróżnione pogrubioną czcionką, znajdują się w całym tekście niniejszej opinii.

W ramach mandatu polegającego na wspieraniu państw należących do OBWE we wdrażaniu zobowiązań OBWE dotyczących wymiaru ludzkiego, OBWE/ODIHR dokonuje, na wniosek, przeglądu projektów i istniejących przepisów w celu oceny ich zgodności z międzynarodowymi standardami praw człowieka oraz zobowiązaniami OBWE oraz przedstawia konkretne zalecenia w zakresie poprawy.

OPINIA W SPRAWIE PROJEKTU USTAWY O ZMIANIE USTAWY – KODEKS WYBORCZY ORAZ NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW (DRUK SENACKI Nr 911)

KONTEKST I ZAKRES OPINII

Dnia 7 lutego 2023 r. do Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (dalej „ODIHR”) wpłynął wniosek Pana Krzysztofa Kwiatkowskiego, Przewodniczącego senackiej Komisji Ustawodawczej, o wydanie opinii prawnej (dalej „opinia”) w sprawie Projektu ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (dalej „projekt ustawy”). Pismem z dnia 9 lutego 2023 roku ODIHR potwierdziło swoją gotowość do wydania opinii prawnej na temat projektu ustawy.

Niniejsza opinia zawiera przegląd projektu ustawy pod kątem zgodności ze zobowiązaniami OBWE, innymi standardami międzynarodowymi oraz dobrymi praktykami dotyczącymi demokratycznych wyborów. Zakres niniejszej opinii obejmuje wyłącznie projekt ustawy przedłożony do zaopiniowania. W niezbędnym zakresie odwołano się do Konstytucji i innych polskich aktów prawnych. Tak ograniczona opinia nie stanowi całościowego przeglądu ogółu ram prawnych dotyczących wyborów. Z uwagi na sygnalizowaną pilną potrzebę opublikowania tej opinii prawnej, ODIHR podjęło decyzję o sporządzeniu Pilnej opinii, która nie zawiera szczegółowej analizy wszystkich przepisów projektu ustawy, ale skupia się przede wszystkim na najistotniejszych kwestiach z perspektywy międzynarodowych standardów praw człowieka oraz zobowiązań OBWE dotyczących wymiaru ludzkiego związanych z demokratycznymi wyborami.

Poniższe zalecenia uwzględniają ustalenia i wnioski z poprzednich działań ODIHR w zakresie obserwacji wyborów w Polsce. Niniejsza opinia nie stanowi przeszkody dla ODIHR w formułowaniu w przyszłości dodatkowych pisemnych lub ustnych zaleceń lub uwag dotyczących ustawodawstwa wyborczego w Polsce.

Niniejsza opinia została sporządzona w oparciu o nieoficjalne tłumaczenie projektu ustawy na język angielski, które zostało dołączone do niniejszego dokumentu jako załącznik. Mogą pojawić się błędy w tłumaczeniu.

ANALIZA I ZALECENIA

Projekt ustawy wprowadza szerokie zmiany do Kodeksu wyborczego z 2011 r. oraz wprowadza zmiany w wybranych przepisach Ustawy z 1997 r. o partiach politycznych, Ustawy z 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Ustawy z 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym, Ustawy z 2000 r. o referendum lokalnym, Ustawy z 2003 r. o referendum ogólnokrajowym oraz kilku innych aktów prawnych. Ze względu na krótki czas przewidziany na przygotowanie niniejszej opinii, koncentruje się ona głównie na zmianach w Kodeksie wyborczym i wskazuje na przepisy, które budzą wątpliwości lub wydają się wymagać poprawy.

Proces legislacyjny

Projekt ustawy (druk senacki nr 911) łączy kilka projektów ustaw wprowadzonych w niższej izbie parlamentu, Sejmie (druki sejmowe nr 2651, 2800, 2897, 2930, 2930-A). Wiele z tych poprawek zostało wprowadzonych w parlamencie dnia 22 grudnia 2022 r. i wszystkie zostały przyjęte w drugim i trzecim (ostatnim) czytaniu tego samego dnia - 26 stycznia 2023 r., bez poparcia partii opozycyjnych (230 głosów za, 220 głosów przeciw). Protokół parlamentarny wskazuje również, że dwa posiedzenia komisji sejmowej odbyły się między 11 stycznia a 26 stycznia¹. ODIHR przyjmuje do wiadomości, że ponad 50 organizacji społeczeństwa obywatelskiego wystosowało publiczny apel sprzeciwiając się brakowi konsultacji z kluczowymi zainteresowanymi stronami i pospiesznemu przyjęciu tych poprawek, z których

¹ Zgodnie z [informacją](#) na stronie internetowej Sejmu (w języku polskim).

wiele uznają za niewystarczająco przemyślane i pozbawione odpowiedniego uzasadnienia lub właściwej oceny ich skutków².

W tym kontekście ODIHR pragnie skorzystać z okazji, by przytoczyć swoje ugruntowane stanowisko, podzielane również przez Komisję Rady Europy ds. Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka), że ustawodawstwo wyborcze powinno być przyjmowane w drodze publicznego, integracyjnego i skutecznego procesu konsultacyjnego, sprzyjającego budowaniu konsensusu wśród kluczowych zainteresowanych stron³. Szeroki konsensus polityczny w sprawie zasad wyborczych przyczynia się do akceptacji wyników wyborów i zwiększa wiarygodność procesu wyborczego.

Projekt ustawy wprowadza istotne zmiany w pracy administracji publicznej i urzędników wyborczych różnych szczebli, o czym mowa poniżej. Niezbędne jest przeprowadzenie konsultacji z tymi urzędnikami, a także należyte uwzględnienie ich zdania i doświadczenia w tym procesie. Wszystkie zmiany przewidziane w projekcie ustawy powinny być dokonywane z przekonaniem, że odpowiedzialni urzędnicy będą mogli właściwie wypełniać swoje ustawowe zadania, prawa wyborcze zostaną zabezpieczone, a jakość procesu nie ulegnie obniżeniu.

ODIHR z przykrością stwierdza brak w pełni integracyjnego procesu przygotowania tych zmian i przypomina, że wysiłki na rzecz budowania ponadpartyjnego wsparcia i znaczącego zaangażowania kluczowych zainteresowanych stron, w tym odpowiednich organizacji społeczeństwa obywatelskiego, są kluczowe dla uzyskania zaufania obywateli wobec zmian. Ponadto ODIHR stwierdza, że wszelkie pomyślane zmiany ustawodawstwa wyborczego powinny być oparte na jasnym i kompleksowym projekcie ustawy, który spełnia międzynarodowe zobowiązania i standardy oraz odnosi się do wcześniejszych zaleceń.

Zaleca się, aby zmiany ram prawnych dotyczących wyborów powinny były przyjmowane w drodze publicznego i integracyjnego procesu konsultacyjnego pozwalającego na rzetelne uwzględnienie poglądów zainteresowanych stron i ułatwiającego osiągnięcie szerokiego poparcia wśród kluczowych zainteresowanych stron.

Stabilność prawa wyborczego

Stabilność prawa wyborczego jest kluczowym elementem wiarygodności procesu wyborczego. Zgodnie z deklaracją Komisji Weneckiej, „stabilność prawa jest kluczowa dla wiarygodności procesu wyborczego, który sam w sobie jest kluczowy dla umacniania demokracji. Przepisy, które ulegają częstym zmianom - a zwłaszcza przepisy skomplikowane - mogą dezorientować wyborców. Nade wszystko, wyborcy mogą dojść do wniosku, słusznego lub nie, że prawo wyborcze jest po prostu narzędziem w rękach władzy, a ich własne głosy mają niewielkie znaczenie przy ustalaniu wyników wyborów”⁴. Zmiany ram prawnych wprowadzane na krótko przed wyborami mogą również negatywnie wpłynąć na przygotowania do wyborów, pozostawiając organom wykonawczym zbyt mało czasu na zaplanowanie i dostosowanie swoich działań.

2 Zob. wspólne [stanowisko](#) „NIE dla pośpiesznych i nieprzemyślanych zmian w Kodeksie wyborczym!” (w języku polskim).

3 Par. 5.8 dokumentu kopenhaskiego OBWE z 1990 r. stanowi, że „ustawy, przyjęte po zakończeniu otwartej procedury, oraz rozporządzenia będą publikowane, co jest warunkiem ich obowiązywania”. Zob. m.in. [Opinion on the Draft Act on Special Rules for Conducting the General Election of the President of the Republic of Poland Ordered in 2020](#) (Senate Paper No.99) (Opinia w Sprawie Projektu Ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzenia wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (druk senacki nr 99)). Zob. również [Rule of Law Checklist](#) (Lista kontrolna dotycząca praworządności Komisji Weneckiej).

4 Zob. [Code of Good Practice in Electoral Matters](#) (Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych Komisji Weneckiej), par. II.2.b (Wytyczne) i par. 63 - 65 (Raport wyjaśniający).

Ponadto moment wprowadzenia obecnie proponowanych zmian do ustawodawstwa wyborczego, mniej niż rok przed kolejnymi wyborami parlamentarnymi, może zostać uznany za niezgodny z międzynarodowymi dobrymi praktykami, jeżeli zmiany dotyczą podstawowych aspektów wyborów, w tym zmian w składzie komisji wyborczych⁵. Wyjątek od zasady stabilności prawa wyborczego jest dopuszczalny, jeśli istnieje szeroki konsensus w sprawie reformy. Projekt ustawy wprowadza również istotne zmiany w systemie rejestracji wyborców.

Ponadto polski Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie orzekał, że istotne zmiany w ustawodawstwie wyborczym nie powinny być przyjmowane w ciągu sześciu miesięcy od ogłoszenia wyborów⁶.

Aby zapewnić stabilność prawa wyborczego, nie zaleca się wprowadzania zmian podstawowych elementów ram prawnych dotyczących wyborów w ciągu jednego roku przed kolejnymi regularnymi wyborami.

Centralny Rejestr Wyborców

Jedną z głównych zmian proponowanych w projekcie ustawy jest wprowadzenie Centralnego Rejestru Wyborców. Centralny Rejestr ma zastąpić obecny system, w którym rejestry wyborców prowadzone są przez gminy przy pomocy regionalnych oddziałów Krajowego Biura Wyborczego pod nadzorem Państwowej Komisji Wyborczej⁷. Projekt ustawy określa obowiązki w zakresie utrzymywania i aktualizacji Centralnego Rejestru Wyborców. Zgodnie z projektowanym art. 18 ust. 4 Kodeksu wyborczego, całkowitą odpowiedzialność za utrzymanie i rozwój Centralnego Rejestru ponosi minister właściwy do spraw informatyzacji, przy czym gminy zachowują zadanie aktualizacji informacji o swoich mieszkańcach (projektowany art. 26 ust. 2 Kodeksu wyborczego).

Pozytywnie należy ocenić wprowadzenie Centralnego Rejestru Wyborców jako krok w kierunku wcześniej zalecanym przez ODIHR⁸. Scentralizowany rejestr może potencjalnie usprawnić m.in. sporządzanie spisów wyborców, zmiany miejsca zamieszkania oraz tymczasowe dopisywanie do spisów wyborców w kraju i za granicą. Jest to jednak również duże przedsięwzięcie, wymagające zbudowania systemu, który będzie niezawodny, bezpieczny i dostępny dla wielu tysięcy użytkowników. Zakres, w jakim potencjalne zalety tego rejestru zostaną osiągnięte, będzie uzależniony od koncepcji i wdrożenia nowego systemu, na którego opracowanie, przetestowanie i wdrożenie należy przeznaczyć odpowiednią ilość czasu. Korzystne będzie poddanie tego procesu niezależnej ocenie na jego krytycznych etapach, na przykład przez powołany doraźnie interdyscyplinarny panel ekspertów. Ocena taka mogłaby służyć zarówno jako instrument rozwiązywania problemów, jak również jako narzędzie budowania zaufania obywateli do nowego systemu. Klauzule tymczasowe projektu ustawy, w tym *vacatio legis*, powinny odzwierciedlać potrzebę zapewnienia sprawnego działania nowego Centralnego Rejestru przed jego wdrożeniem do ogólnopolskich wyborów.

5 Wytuczna II. 2.b. Kodeksu dobrej praktyki w sprawach wyborczych stanowi, że „podstawowe elementy prawa wyborczego, w szczególności właściwy system wyborczy, członkostwo komisji wyborczych oraz wykreślanie granic okręgów wyborczych – nie powinny być otwarte dla zmian na co najmniej jeden rok przed wyborami, lub winny być ujęte w konstytucji lub w prawie na szczeblu wyższym niż prawo powszednie”.

6 Zob. m.in. wyroki z 3 listopada 2006 r. oraz 28 października 2009 r.

7 Krajowe Biuro Wyborcze (KBW) jest stałym organem wykonawczym odpowiadającym przed Państwową Komisją Wyborczą za administracyjną, finansową i logistyczną organizację wyborów. KBW posiada biura regionalne w całym kraju.

8 Zob. Zalecenie 13 [Final Report of the ODIHR Special Election Assessment Mission to Poland's 2020 Presidential Election](#) (Polska, Wybory Prezydenckie, 28 czerwca i 12 lipca 2020 r.: Misja specjalna obserwacji wyborów ODIHR Sprawozdanie końcowe).

Zaleca się zapewnienie odpowiedniego czasu na opracowanie, przetestowanie i wdrożenie Centralnego Rejestru Wyborców oraz okresową niezależną ocenę tego procesu w celu wypracowania zaufania obywateli do nowego systemu.

Projekt ustawy przyznaje Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) uprawnienia do „sprawowania nadzoru nad aktualizowaniem danych zgromadzonych w Centralnym Rejestrze Wyborców oraz sporządzaniem spisów wyborców” (projektowany art. 160 §1 punkt 2 Kodeksu wyborczego). Takie sformułowanie przekazuje jedynie ograniczone uprawnienia PKW, która jest upoważniona do nadzorowania zgodności z prawem wyborczym (art. 160 §1 punkt 1 Kodeksu Wyborczego). Jako krajowy organ zarządzający wyborami, PKW (oraz KBW jako jej organ wykonawczy) powinna sprawować nadzór nad Centralnym Rejestrem Wyborców oraz dysponować uprawnieniami niezbędnymi do skutecznego sprawowania tego nadzoru. Umożliwi to PKW ocenę testów Centralnego Rejestru Wyborców i określenie, kiedy będzie on gotowy do wdrożenia, terminowe wykrycie wszelkich braków w jego funkcjonowaniu oraz utrzymanie zaufania zainteresowanych stron do nowego systemu, co ma zasadnicze znaczenie dla jego wiarygodności.

Zaleca się, aby Państwowa Komisja Wyborcza, jako organ odpowiedzialny za administrację wyborczą i zapewniający przestrzeganie prawa wyborczego, otrzymała odpowiednie uprawnienia do nadzorowania opracowania i utrzymywania Centralnego Rejestru Wyborców.

Spisy wyborców

Wprowadzenie Centralnego Rejestru Wyborców pociąga za sobą zmiany w licznych przepisach Kodeksu wyborczego, które są zmieniane projektem ustawy. Ważne jest, aby zmiany te nie spowodowały osłabienia istniejących gwarancji integralności procesu wyborczego. Przykładowo, istniejąca powszechna możliwość wglądu w spisy wyborców w gminie (art. 36 Kodeksu wyborczego) zostaje zastąpiona w projekcie ustawy procesem, w którym osoba może drogą elektroniczną uzyskać dostęp i zweryfikować tylko własne dane w spisie wyborców (projektowany art. 36 Kodeksu wyborczego). Możliwość wglądu w spis wyborców co najmniej przez kandydatów w wyborach przy założeniu, że istnieją zabezpieczenia danych osobowych, wzmacnia integralność spisów wyborców poprzez stworzenie możliwości wykrycia nieścisłości, takich jak rejestry dotyczące osób zmarłych.

Kolejna z projektowanych zmian umożliwia dopisanie do spisu i dopuszczenie do głosowania wyborców, którzy nie figurują w spisie wyborców przez obwodową komisję wyborczą „jeżeli wójt potwierdzi, że pominięcie w spisie jest wynikiem omyłki” (projektowany art. 51 § 2 punkt 2 Kodeksu wyborczego). Nie jest jasne, w jaki sposób ma nastąpić potwierdzenie przez wójta i jaka ewentualna weryfikacja ma być podjęta. Przepis ten zastępuje bardziej restrykcyjny wymóg dostarczenia przez wyborcę dowodu, że stale zamieszkuje on w danym obwodzie oraz potwierdzenia przez urząd gminy, że wyborca ma prawo do głosowania i nie został ujęty w spisie wyborców w innym obwodzie (art. 51 § 2 punkt 2 Kodeksu wyborczego).

Zaleca się zachowanie istniejących zabezpieczeń integralności procesu wyborczego, w szczególności w odniesieniu do możliwości wglądu do spisów wyborców wraz z zabezpieczeniami dotyczącymi ochrony danych osobowych oraz wymogu przedstawienia dowodu zamieszkania potwierdzonego przez gminę na poparcie dopisania wyborców do spisów w dniu wyborów.

Obwody głosowania

Projekt ustawy obniża minimalną liczbę mieszkańców dla utworzenia zwykłego obwodu głosowania z 500 do 200 (projektowany art. 12 § 3 Kodeksu wyborczego) i zawiera inne

rozwiązania ułatwiające powoływanie dodatkowych obwodów głosowania. Środek ten zmniejszy obciążenie pracą niektórych obwodowych komisji wyborczych (OKW), które będą teraz miały mniejszą liczbę wyborców, co należy ocenić pozytywnie. Na obszarach, gdzie dostępne są dodatkowe lokale odpowiednie na potrzeby głosowania, środek ten może zmniejszyć odległość do lokali wyborczych dla niektórych wyborców. Jednakże przewidywany wzrost liczby lokali wyborczych będzie wymagał przeznaczenia dodatkowych środków, w tym na rekrutację i szkolenie członków obwodowych komisji wyborczych oraz wysiłki mające na celu powiadomienie wyborców o zmienionej lokalizacji ich lokali wyborczych. Pozytywnie należy również ocenić fakt, że projekt ustawy eliminuje istniejący system podwójnej obwodowej komisji wyborczej (jedna komisja do spraw administrowania głosowaniem i kolejna do spraw liczenia głosów), co pozwoli na bardziej efektywną alokację zasobów.

Jednocześnie projekt ustawy nie rozwiązuje problemu związanego z tą kwestią, wskazanego w poprzednich sprawozdaniach ODIHR z obserwacji wyborów - wysokiej maksymalnej liczby mieszkańców przypadających na jeden obwód wyborczy. Zwiększenie tej liczby z 3 tys. do 4 tys. przed wyborami parlamentarnymi w 2019 roku, wbrew uprzedniemu zaleceniu ODIHR, doprowadziło do tego, że lokale wyborcze często były zbyt małe, aby w sposób uporządkowany pomieścić liczbę przydzielonych wyborców, a przepełnienie przyczyniło się do naruszenia tajności głosowania, co stanowiło naruszenie standardów międzynarodowych⁹. Dodatkowo duża liczba kart do głosowania, które będą liczone przez duże obwodowe komisje wyborcze w noc wyborczą, może w praktyce zmniejszyć skuteczność przewidzianych w projekcie ustawy środków zwiększających przejrzystość i dokładność liczenia kart do głosowania, a mianowicie obowiązku okazywania każdej karty do głosowania wszystkim członkom obwodowej komisji wyborczej (projektowany art. 71 § 1b Kodeksu wyborczego) oraz zakazu przeprowadzania procedury liczenia kart do głosowania w grupach członków komisji, a nie wszystkich razem (projektowany art. 69 § 3b Kodeksu wyborczego).

Zaleca się, aby maksymalna liczba mieszkańców przypadających na jeden obwód głosowania została obniżona, aby uniknąć przepełnienia lokali wyborczych, zabezpieczyć tajność głosowania i zoptymalizować obciążenie obwodowych komisji wyborczych. Ponadto, jeżeli w wyniku zmian powstaną dodatkowe lokale wyborcze, należy z dużym wyprzedzeniem przed wyborami zająć się kwestią rekrutacji i szkolenia urzędników wyborczych oraz informowania wyborców.

Skład komisji wyborczych

Projekt ustawy wprowadza zmiany w zakresie tworzenia okręgowych komisji wyborczych i rejonowych komisji wyborczych. Podczas gdy obecny Kodeks wyborczy wymaga, aby członkami tych komisji byli sędziowie pełniący służbę lub w stanie spoczynku, projekt ustawy zmienia ten wymóg na „wyształcenie wyższe prawnicze” oraz „rękojmię należytego pełnienia tej funkcji” (projektowane art. 170.1 i 174.1 Kodeksu wyborczego). Pozytywnie należy ocenić fakt, że projekt ustawy eliminuje rolę ministra sprawiedliwości z procesu powoływania i przewiduje, że komisje te będą powoływane bezpośrednio przez PKW (projektowany art. 170.2 Kodeksu wyborczego).

⁹ Zob. [Final Report of the ODIHR Limited Election Observation Mission to Poland's 2019 Parliamentary Elections](#) (Rzeczpospolita Polska, Wybory Parlamentarne, 13 Października 2019: Sprawozdanie końcowe) p. 22-23 oraz Zalecenie 23. Par. 7.4 [dokumentu kopenhaskiego OBWE](#) z 1990 r. zobowiązuje państwa należące do OBWE do

„zapewnienia, że głosy oddawane są w głosowaniu tajnym lub w równoważnej procedurze głosowania swobodnego”. Zob. również art. 25 [International Covenant on Civil and Political Rights](#) (Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych) oraz art. 3 Protokołu nr 1 do Europejskiej konwencji praw człowieka.

Należy przypomnieć, że niezawisłość i bezstronność organów administracji wyborczej stanowią gwarancję integralności procesu wyborczego i zaufania zainteresowanych stron do procesu wyborczego¹⁰. Wcześniejsze sprawozdania ODIHR z obserwacji wyborów w Polsce stwierdzały, że organy administracji wyborczej na ogół cieszyły się takim zaufaniem¹¹. Międzynarodowa dobra praktyka zachęca do włączania sędziów wraz z przedstawicielami partii politycznych do komisji wyborczych, pod warunkiem, że powołani sędziowie spełniają wymogi w zakresie niezawisłości i bezstronności, ich powołanie jest przejrzyste, a powołani nie podlegają zwierzchnictwu osób kandydujących¹².

Odejście od obecnego składu okręgowych i rejonowych komisji wyborczych, zwłaszcza podjęte bez dostatecznego rozważenia skutków i konsultacji oraz blisko terminu wyborów, może spowodować osłabienie tych ważnych gwarancji niezawisłości i bezstronności, potencjalnie ze szkodą dla zaufania obywateli do organów administracji wyborczej. Z projektu zmian nie wynika jasno, w jaki sposób zostanie zapewniona bezstronna i oparta na osiągnięciach zawodowych rekrutacja członków komisji¹³. Taki proces rekrutacji wymaga przejrzystych i jasnych kryteriów wyboru i mianowania, a także procedur ogłaszania, przyjmowania oraz oceny nominacji i zgłoszeń.

Wszelkie zmiany w powoływaniu okręgowych i rejonowych komisji wyborczych powinny opierać się na jasno określonych kryteriach wyboru i procesie selekcji, które zapewnią bezstronną i opartą na osiągnięciach zawodowych rekrutację, aby zagwarantować zaufanie obywateli do organów administracji.

Projektowany art. 182.3 Kodeksu wyborczego znacznie zwiększa liczbę członków obwodowych komisji wyborczych dla specjalnych obwodów głosowania utworzonych w zakładach leczniczych, karnych i wychowawczych: z obecnych pięciu członków do nawet 11 członków obwodowej komisji wyborczej, jeżeli obwód obejmuje więcej niż 500 osób. Przyczyny takiego wzrostu nie są dostatecznie oczywiste.

Działania na rzecz zwiększenia frekwencji

Projekt ustawy kładzie szczególny nacisk na zwiększenie frekwencji wyborczej, m.in. poprzez zmianę tytułu rozdziału 5a w dziale I Kodeksu wyborczego z „Przekazywanie informacji o wyborach wyborcom” na „Działania na rzecz zwiększenia frekwencji”. W tym celu projekt ustawy przewiduje m.in. zorganizowanie bezpłatnego transportu do i z lokali wyborczych na obszarach, na których w dniu wyborów nie funkcjonuje publiczny transport zbiorowy, dla wyborców niepełnosprawnych oraz osób powyżej 60. roku życia (projektowane art. 37e - 37g Kodeksu wyborczego). Takie środki ułatwiające korzystanie z prawa do głosowania są mile widziane, ale powinny być połączone z zabezpieczeniami przed nadużywaniem tych środków w celu wywierania nacisku lub wpływu na wyborców. Należy rozważyć zapewnienie takiej samej możliwości również wyborcom, którzy ze względu na ograniczoną mobilność nie są w stanie skorzystać z dostępnego transportu zbiorowego w dniu wyborów.

10 Par. 20 [Komentarza ogólnego nr 25](#) Komitetu Praw Człowieka ONZ stanowi, że „niezależny organ wyborczy powinien być ustanowiony w celu nadzorowania procesu wyborczego i zapewnienia, że jest on prowadzony uczciwie, bezstronnie i zgodnie z ustanowionymi prawami, które są zgodne z Paktem”. W rozdziale II.3.1.b Kodeksu dobrej praktyki w sprawach wyborczych stwierdza się, że: „tam, gdzie brak jest długotrwałej tradycji niezależności władz administracyjnych od tych, którzy władają siłą polityczną – muszą być powołane na wszystkich szczeblach niezależne, bezpartyjne komisje wyborcze, poczynając od szczebla krajowego do poziomu lokalu wyborczego”.

11 Zob. [Final Report the ODIHR Special Election Assessment Mission \(Polska, Wybory Prezydenckie, 28 czerwca i 12 lipca 2020 r.: Misja specjalna obserwacji wyborów ODIHR Sprawozdanie końcowe\)](#), str. 7.

12 Zob. [Code of Good Practice in Electoral Matters](#) (Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych), par. II.3.1.d (Wytyczne) i par. - 75 (Raport wyjaśniający).

13 Par. 26 dokumentu kopenhaskiego OBWE stanowi, że „państwa należące do OBWE [...] będą zatem zachęcać, ułatwiać i, w stosownych przypadkach, wspierać [...] rozwój bezstronnej i skutecznej służby publicznej,

w której rekrutacja i awans opierają się na systemie osiągnięć zawodowych”.

Można podjąć inne działania w celu zwiększenia frekwencji wyborców niepełnosprawnych, zgodnie z wcześniejszymi zaleceniami ODIHR¹⁴.

Doceniając cel ustawodawcy jakim jest rozwiązanie kwestii frekwencji wyborczej, ODIHR ponownie podkreśla znaczenie zaufania obywateli do uczciwości i integralności procesu wyborczego oraz bezpośredniego związku tego zaufania z frekwencją wyborczą. Rozpatrywanie zmian w ramach prawnych dotyczących wyborów jest dla parlamentu ważną okazją do uwzględnienia uprzednich zaleceń ODIHR mających na celu poprawę integralności i uczciwości procesu wyborczego, w szczególności poprzez zapobieganie nadużywaniu zasobów państwowych w kampaniach wyborczych oraz zapewnienie bezstronności mediów publicznych¹⁵.

Zachęca się władze, aby skorzystały z okazji do rozważenia uprzednich zaleceń ODIHR, w tym tych dotyczących udziału wyborców niepełnosprawnych, jak również zwiększenia zaufania względem integralności i uczciwości procesu wyborczego, jako narzędzia zachęcającego do zwiększenia frekwencji wyborczej.

Pełnomocnicy komitetów wyborczych i nagrywanie w lokalach wyborczych

Projekt ustawy wprowadza kilka nowych rozwiązań związanych z rolą osób zaufanych (pełnomocników) komitetów wyborczych kandydatów w wyborach, z których część budzi zastrzeżenia. Pełnomocnicy kandydatów w wyborach (mężowie zaufania) pełnią funkcję obserwatorów w komisjach wyborczych z ramienia swoich partii i kandydatów w wyborach oraz są uprawnieni do śledzenia czynności komisji wyborczych, do których zostali delegowani (art. 103a i 103b Kodeksu wyborczego). W projekcie ustawy proponuje się, aby pełnomocnicy kandydatów w wyborach do obwodowych komisji wyborczych otrzymywali dietę w wysokości 40% diety przysługującej członkom obwodowej komisji wyborczej. Wynagrodzenie to ma być wypłacane przez wójta, za poświadczeniem przewodniczącego obwodowej komisji wyborczej, potwierdzającym, że pełnomocnik obserwował głosowanie co najmniej pięć godzin i cały proces ustalania wyników głosowania w lokalu wyborczym (projektowany art. 103aa Kodeksu wyborczego).

Implikacje tej propozycji budzą niepokój. W szczególności, jako osoba zaufana danego kandydata w wyborach, pełnomocnik ma realizować jego interesy. Stawianie pełnomocnika w stosunku zależności od obwodowej komisji wyborczej lub wójta koliduje z prawem kandydatów w wyborach do obecności własnego obserwatora w komisjach wyborczych. Ponadto taka pośrednia subwencja publiczna może stymulować wzrost liczby pełnomocników w często już zatłoczonych lokalach wyborczych.

Zaleca się ponowne rozważenie proponowanego systemu wynagradzania pełnomocników kandydatów w wyborach.

14 Zalecenia 7, 23 oraz 24 [Final Report of the ODIHR Limited Election Observation Mission](#) to Poland's 2019 Parliamentary Elections (Rzeczpospolita Polska, Wybory Parlamentarne, 13 Października 2019: Sprawozdanie końcowe); Zalecenia 9 oraz 10 [Final Report of the ODIHR Special Election Assessment Mission](#) to Poland's 2020 Presidential Election (Polska, Wybory Prezydenckie, 28 czerwca i 12 lipca 2020 r.: Misja specjalna obserwacji wyborów ODIHR Sprawozdanie końcowe).

15 Zob. w szczególności Zalecenia 2, 4, 6, 19 oraz 20 [Final Report of the ODIHR Limited Election Observation Mission](#) to Poland's 2019 Parliamentary Elections (Rzeczpospolita Polska, Wybory Parlamentarne, 13 Października 2019: Sprawozdanie końcowe); Zalecenia 2, 3, 5 oraz 20 [Final Report of the ODIHR Special Election Assessment Mission](#) to Poland's 2020 Presidential Election (Polska, Wybory Prezydenckie, 28 czerwca i 12 lipca 2020 r.: Misja specjalna obserwacji wyborów ODIHR Sprawozdanie końcowe).

Projekt ustawy zmienia również art. 42 ust. 5 Kodeksu wyborczego, który obecnie zezwala pełnomocnikom kandydatów w wyborach na nagrywanie czynności obwodowej komisji wyborczej przed rozpoczęciem głosowania i po zamknięciu lokalu wyborczego. W wersji znowelizowanej pełnomocnicy mieliby prawo nagrywać również przebieg głosowania. Na mocy art. 103c ust. 2 Kodeksu wyborczego przepisy te będą miały zastosowanie również do obserwatorów społecznych. Zezwolenie na nagrywanie procesu głosowania przez pełnomocników partii i kandydatów w wyborach lub obserwatorów zagraża tajemnicy głosowania i może prowadzić do wywierania presji na wyborców, co jest sprzeczne z międzynarodowymi standardami¹⁶. Nagrywanie procesu głosowania może doprowadzić do tego, że przedstawiciele partii działający w złych intencjach będą wywierać wpływ na wyborców poprzez nakłanianie lub zastraszanie. Takie nagrywanie może również wywołać wśród wyborców podatnych na wpływy przekonanie, że ich głos nie jest tajny. Ponadto tajemnica głosowania obejmuje również to, czy dany wyborca głosował, czy nie. Ograniczenia dotyczące rozpowszechniania takich nagrań, omówione poniżej, nie eliminują możliwości udostępniania ich bez zezwolenia, np. za pośrednictwem mediów społecznościowych, co dodatkowo budzi obawy dotyczące ochrony danych osobowych.

Należy ponownie rozważyć przepisy umożliwiające pełnomocnikom komitetów wyborczych i obserwatorom społecznym nagrywanie procesu głosowania w lokalach wyborczych.

Ponadto projekt ustawy wprowadza obowiązek przekazywania przez pełnomocników kandydatów w wyborach i obserwatorów społecznych nagrań dokonanych w lokalach wyborczych ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji za pośrednictwem aplikacji lub portalu internetowego oraz usuwania tych nagrań z urządzeń własnych pełnomocników (projektowane art. 42 ust. 6a-42 ust. 6d Kodeksu wyborczego). Na urzędników wyborczych nałożono obowiązek zgłaszania ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji list pełnomocników kandydatów w wyborach oraz obserwatorów społecznych, którzy będą dokonywać nagrań w lokalach wyborczych (projektowany art. 103a ust. 2a Kodeksu wyborczego). Obecne przepisy pozwalają pełnomocnikom i obserwatorom na rejestrowanie procedur otwarcia, zamknięcia i liczenia głosów w lokalach wyborczych oraz na zachowanie tych zapisów do ewentualnego wykorzystania w skargach wyborczych. Nowe przepisy ingerują, z jednej strony, w rolę obserwatorów w demokratycznym procesie wyborczym, poprzez nieuzasadnione ograniczenie możliwości pełnomocników kandydatów w wyborach i obserwatorów społecznych do zbierania dowodów niewłaściwych zachowań w lokalach wyborczych podczas otwierania i liczenia głosów oraz zachowywania tych dowodów na potrzeby przyszłych postępowań. Ponadto scentralizowane gromadzenie przez rząd list pełnomocników i obserwatorów społecznych może mieć efekt zastraszający. Z drugiej strony, przepisy te zakładają utworzenie rządowego repozytorium nagrań i nie określają w jaki sposób, jeśli w ogóle, można uzyskać dostęp do tych nagrań dla jakichkolwiek celów śledczych lub wykorzystać je jako dowód w sądowych odwołaniach od wyników głosowania, ani w jaki sposób baza danych jest utrzymywana.

Zaleca się ponowne rozważenie przepisów zobowiązujących pełnomocników komitetów wyborczych i obserwatorów społecznych do przekazywania ministrowi do spraw informatyzacji swoich nagrań z otwarcia, głosowania (jeśli jest dozwolone) i liczenia głosów.

16 Par. 7.7 [dokumentu kopenhaskiego OBWE](#) z 1990 r. zobowiązuje państwa należące do OBWE do zapewnienia wyborcom możliwości oddania głosu „bez obaw o odwet”. Par. 19 [Komentarza ogólnego](#) nr 25 Komitetu Praw Człowieka ONZ stanowi, że „wyborcy powinni mieć możliwość niezależnego formułowania opinii, bez przemocy lub groźby przemocy, przymusu, nakłaniania lub manipulacyjnej ingerencji jakiegokolwiek rodzaju”.

Skargi wyborcze

W całym Kodeksie wyborczym projekt ustawy skraca czas wydawania przez Sąd Najwyższy postanowień w sprawie skarg wyborczych. W szczególności terminy te zostały skrócone z trzech do dwóch dni w art. 205.2 (skarga na odmowę przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego w wyborach parlamentarnych), w art. 300.2 (skarga na odmowę przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego w wyborach prezydenckich), w art. 304.7 (skarga na odmowę rejestracji kandydata na prezydenta) oraz w art. 404.2 (skarga na odmowę przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego w wyborach samorządowych). Takie ograniczenie zagraża efektywności sądowych środków odwoławczych względem naruszeń praw wyborczych i jest sprzeczne ze standardami międzynarodowymi¹⁷.

Aby zapewnić skuteczny środek odwoławczy, sąd powinien dysponować odpowiednim czasem na rozpatrzenie skargi, zbadanie dowodów i wydanie uzasadnionej decyzji. Biorąc pod uwagę wymogi procesu wyborczego, czas ten musi być z konieczności krótki, ale nie może być taki, aby skarga stała się formalnością. Komisja Wenecka zaleca, aby takie skargi były rozpatrywane przez sądy w ciągu trzech do pięciu dni, zaznacza jednak, że w przypadku sądów najwyższych dłuższy okres może być odpowiedni¹⁸.

Zaleca się ponowne rozważenie skrócenia czasu na podjęcie przez Sąd Najwyższy decyzji w sprawie skarg wyborczych.

Ponadto projekt ustawy eliminuje możliwość odwołania się wyborców do PKW od decyzji komisarza wyborczego w sprawie utworzenia specjalnych obwodów wyborczych w zakładach opieki zdrowotnej, zakładach karnych i placówkach oświatowych. Decyzje takie podlegałyby zaskarżeniu jedynie bezpośrednio do Naczelnego Sądu Administracyjnego i musiałyby być rozstrzygane w ciągu dwóch, a nie trzech dni (projektowany art. 12.13 Kodeksu wyborczego). Wyeliminowanie administracyjnego środka odwoławczego (skarga do PKW) w tych przypadkach nie wydaje się być uzasadnione.

Z uwagi na trudną sytuację wyborców w obwodach specjalnych, w szczególności w zakładach karnych, eliminacja ta prowadzi do ograniczenia środków ochrony praw wyborczych.

Zaleca się utrzymanie w art. 12 ust. 13 Kodeksu wyborczego możliwości wniesienia skargi do PKW.

Podział mandatów pomiędzy okręgi wyborcze

Projekt ustawy nie reguluje niezrealizowanego zobowiązania parlamentu do ponownego podziału mandatów do Sejmu proporcjonalnie do liczby ludności w okręgach wyborczych (art. 203 Kodeksu wyborczego)¹⁹.

17 Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że „ze względu na złożoność procesu wyborczego i związane z tym ograniczenia czasowe wymagające usprawnienia różnych procedur związanych z wyborami, odpowiednie władze krajowe mogą być zobowiązane do rozpatrywania skarg związanych z wyborami w stosunkowo krótkich terminach, aby uniknąć opóźnienia procesu wyborczego. [...] Niemniej jednak względy te nie mogą służyć osłabieniu skuteczności procedury odwoławczej i należy zapewnić, aby podjęte zostały rzeczywiste wysiłki w celu odniesienia się do istoty spornych skarg indywidualnych dotyczących nieprawidłowości wyborczych oraz aby odnośne decyzje były wystarczająco uzasadnione”. (Sprawa Namat Aliyev przeciwko Azerbejdżanowi, par. 90).

18 Zob. [Code of Good Practice in Electoral Matters](#) (Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych), par. II.3.3.g (Wytyczne) i par. - 95 (Raport wyjaśniający).

19 Zob. również str. 6 oraz Zalecenie 8 [Final Report of the ODIHR Special Election Assessment Mission to Poland's 2019 Parliamentary Elections](#) (Rzeczpospolita Polska, Wybory Parlamentarne, 13 Października 2019: Sprawozdanie końcowe).

Brak działań parlamentu w tej kwestii stoi w sprzeczności z międzynarodowymi zobowiązaniami do zapewnienia równych wyborów, gwarantowanymi również przez Konstytucję RP²⁰. PKW wielokrotnie zwracała się do Sejmu w sprawie konieczności aktualizacji tego podziału w oparciu o aktualną liczbę ludności, ostatnio w październiku 2022 r.²¹.

Zaleca się, aby projekt ustawy uwzględnił obecne dysproporcje w równości głosów oraz zawierał przepisy gwarantujące okresowy przegląd okręgów wyborczych w celu zapewnienia równych wyborów w odniesieniu do podziału mandatów parlamentarnych pomiędzy okręgi.

20 Par. 7.3 [dokumentu kopenhaskiego OBWE](#) z 1990 roku zobowiązuje państwa należące do OBWE do „zagwarantowania dorosłym obywatelom powszechnych i równych wyborów”; zob. również art. 25 [International Covenant on Civil and Political Rights](#) (Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych) oraz art. 3 Protokołu nr 1 do Europejskiej konwencji praw człowieka. Art. 96 ust. 2 [Konstytucji RP](#) stanowi: „Wybory do Sejmu są powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne oraz odbywają się w głosowaniu tajnym”.

21 Zob. [wniosek PKW do Marszałka Sejmu](#), 21 października 2022 r. (w języku polskim).