

**Opinia Unii Metropolii Polskich i Związku Miast Polskich
dotycząca 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 (druk senacki 118)**

UWAGA ZASADNICZA, DOTYCZĄCA TERMINU WYBORÓW

Należy podkreślić, że ustawa z dnia 12 maja zawiera w art. 15 ust. 1 postanowienie o niestosowaniu w wyborach, których dotyczy, przepisów Kodeksu wyborczego określających terminy wykonania czynności wyborczych. Przyjmując do wiadomości tę możliwość zwracamy uwagę na istotę wskazania w Kodeksie wyborczym nieprzekraczalnych w normalnych warunkach terminów wykonania niektórych czynności składających się na proces wyborczy. Wyznaczenie tych terminów ma na celu:

- 1) zapewnienie sprawiedliwego, równego dla wszystkich wyborców i kandydatów udziału w wyborach,
- 2) zapewnienie możliwości należytego wywiązania się wszystkich podmiotów uczestniczących w przygotowaniu i przeprowadzeniu wyborów ze swoich obowiązków, których realizacja w tych niewątpliwie trudniejszych niż zwykle okolicznościach będzie wymagała **dodatkowego zaangażowania, nadzwyczajnych środków i bezprecedensowych rozwiązań organizacyjno-technicznych.**

Dlatego apelujemy do Państwowej Komisji Wyborczej, której przywraca się uprawnienia do normalnego kierowania procesem wyborczym, o wzięcie – zgodnie z zapowiedzią Przewodniczącego PKW z 10 i 11 maja br. – tych uwarunkowań pod uwagę podczas opiniowania projektu kalendarza wyborczego, jaki zaproponuje Marszałek Sejmu RP.

UWAGI OGÓLNE

1. Wybory na Prezydenta RP będą możliwe do przeprowadzenia w oparciu o ustawę w zaproponowanym brzmieniu oraz Kodeks wyborczy tylko w warunkach rzeczywistego wygasania pandemii koronawirusa w Polsce. W przeciwnym wypadku organizacja wyborów będzie stanowiła istotne bezpośrednie zagrożenie zdrowia i życia obywateli.

Dotyczy to również sytuacji, o której mowa w art. 15 ust 5 ustawy, tj. ewentualnego zarządzenia w drodze rozporządzenia, głosowania korespondencyjnego jako jedynej formy oddania głosu na terenie gminy lub jej części w związku z sytuacją epidemiczną na tym terenie. Podkreślić należy, że urzędy, w związku z sytuacją epidemiczną, pracują w ograniczonym składzie osobowym. Wynika to przede wszystkim ze struktury zatrudnienia w administracji. Organizacja głosowania korespondencyjnego *ad hoc* byłaby wówczas niemożliwa zarówno ze względów bezpieczeństwa, jak i z przyczyn obiektywnych.

2. Pozytywnie oceniamy przywrócenie Państwowej Komisji Wyborczej uprawnień przy organizowaniu i przeprowadzeniu wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.
3. Jedną z najistotniejszych słabości ustawy, jest utrzymanie wątpliwych założeń dotyczących dostarczania pakietów wyborczych przez operatora pocztowego do pocztowych skrzynek oddawczych (art. 5 ust. 5 Ustawy), wbrew ogólnej dyspozycji wprowadzonej w art. 5 ust. 2, która każe traktować pakiet wyborczy jako przesyłkę poleconą. Wszelkie wcześniejsze zastrzeżenia do tej formuły doręczania pakietów wyborczych i jej potencjalnego wpływu na realizację zasady powszechności wyborów są aktualne.

Szczególnie niezrozumiałe jest wprowadzenie odmiennego trybu doręczania pakietów wyborczych przez pracowników Poczty Polskiej (do skrzynek pocztowych; art. 5 ust. 5) oraz przez pracowników samorządowych (na zasadach ogólnych doręczenia; art. 5 ust. 3).

Również w wyborach organizowanych za granicą status przesyłki pakietu wyborczego (przesyłka nieregistrowana) jest nie do zaakceptowania (art. 6 ust. 2).

Podobne wątpliwości nasuwa status koperty zawierającej głos wyborcy – jeżeli wyborca zdecyduje się oddać głos za pośrednictwem Poczty Polskiej, wówczas również robi to w trybie przesyłki nieregistrowanej (art. 13, ust. 2).

4. Za poważne zagrożenie dla jakości procesu wyborczego uważamy obniżenie minimalnego składu komisji obwodowych do 3 osób (art. 19 ust. 1). Po 14 godzinach pracy non stop członkowie komisji będą musieli dokonać najważniejszej czynności wyborczej – ustalenia wyników głosowania. Składy 3-osobowe wykluczają rotacyjną pracę członków komisji w lokalach wyborczych, w godzinach głosowania, co było powszechnie stosowaną praktyką. W ten sposób zapewniano członkom komisji odpoczynek w ciągu dnia, a tym samym - sprawną pracę komisji obwodowych po zamknięciu lokali wyborczych.
5. Istotny wzrost pracochłonności przygotowania wyborów w urzędach gmin oraz obostrzenia sanitarne dotyczące organizacji wyborów muszą znaleźć swoje odzwierciedlenie w zasadach ustalania wysokości dotacji, która zostanie ostatecznie przekazana gminom na ten cel. W sposób jednoznaczny powinna zostać rozstrzygnięta kwestia finansowania z dotacji środków na zapewnienie bezpieczeństwa sanitarnego w lokalach wyborczych oraz środków ochrony osobistej niezbędnych do bezpiecznej organizacji i przeprowadzenia wyborów. Należy tu wziąć pod uwagę zarówno środki ochrony dla członków komisji, jaki i dla innych organów wyborczych (np. urzędników wyborczych) oraz pracowników samorządowych zaangażowanych w organizację wyborów. Kolejny istotny koszt, to koszt przygotowywania pakietów wyborczych (najprawdopodobniej czynność ta będzie wykonywana przez pracowników samorządowych, jednak na znacznie większą skalę). Zwracamy także uwagę, że w dzisiejszej, trudnej sytuacji finansowej nieobjętych żadną tarczą gmin, których nie stać na „kredytowanie organizacji wyborów”, dotacja na ten cel powinna zostać przekazana jak najszybciej.
6. Nie znajdujemy uzasadnienia dla wydawania nowego rozporządzenia w sprawie obowiązków organów prowadzących ewidencję ludności w zakresie wykonywania zadań związanych z prowadzeniem i aktualizacją rejestru wyborców oraz sporządzaniem spisów wyborców. Obowiązujące w tym zakresie przepisy, analizowane w związku z niniejszą ustawą, nie wymagają zmiany.
7. Biorąc pod uwagę krótki czas na wdrożenie nowych przepisów w życie, żeby wyczerpująco i w pełni odpowiedzialnie ocenić ustawę, niezbędne jest udostępnienie przez stronę rządową organom zaangażowanym w proces wyborczy projektów rozporządzeń, w których mają zostać uregulowane istotne kwestie procesu wyborczego w wyborach na Prezydenta RP w 2020 r. Za krytyczne należy uznać przepisy wykonawcze dotyczące bezpieczeństwa sanitarnego w lokalu wyborczym. Zwracamy uwagę, że nie powinny to być „wytyczne” dotyczące organizacji wyborów, a konkretne i przejrzyste przepisy, które będą mogły stanowić podstawę do oceny zgodności z prawem przeprowadzenia wyborów. Jest to szczególnie istotne w kontekście obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa wyborcom i osobom przeprowadzającym wybory. **Nie akceptujemy przerwania na samorządy odpowiedzialności, w tym także finansowej, za brak przejrzystych i jednoznacznie sformułowanych przepisów.**

UWAGI SZCZEGÓŁOWE

Art. 2

8. Z uwagi na wprowadzany w szerokim zakresie tryb głosowania korespondencyjnego, które w swej istocie obejmuje wszystkie grupy wyborców, w tym wyborców niepełnosprawnych, należy rozważyć wyłączenie przeprowadzenia wyborów w trybie tej ustawy w formie głosowania przez pełnomocnika, określonej w rozdziale VII Kodeksu wyborczego. Sposób sporządzania aktu pełnomocnictwa wymaga bezpośredniej wizyty urzędnika w miejscu zamieszkania wyborcy wnioskującego o udzielenie pełnomocnictwa, stwarzając obustronne ryzyka zakażenia. Głosowanie korespondencyjne zapewnia wyborcy możliwość realizacji praw wyborczych zgodnie z zasadą bezpośredniości w przeciwieństwie do trybu głosowania przez pełnomocnika. Gdyby przyjąć ten punkt widzenia, w art. 2 ust. 2 należałoby wykreślić część zdania: „a także w przypadku udzielenia przez wyborcę niepełnosprawnego pełnomocnictwa do głosowania”, oraz dodać ust. 5 w brzmieniu: „W wyborach przeprowadzanych w trybie ustawy nie stosuje się przepisów art. 54-61 Kodeksu wyborczego.”

Art. 3

9. W ust. 1 pkt 1) należy doprecyzować, że zgłoszenia dokonuje się za pośrednictwem urzędu gminy, właściwego ze względu na ujęcie wyborcy w rejestrze wyborców.

10. W ust. 1 pkt 1) należy wykreślić ostatnią część zdania (od: „,a wyborca podlegający...”). Dodatkowy termin składania zgłoszenia dla osób, które rozpoczęły kwarantannę po upływie terminu 12-to dniowego został ujęty w ust. 2.
11. Dodatkowy termin składania zgłoszenia, o którym mowa w art. 3 ust. 2, należy zmienić na: „ do 3 dnia przed dniem wyborów”. Pozostawienie takich samych ostatecznych terminów: zgłoszenia chęci głosowania korespondencyjnego i doręczenia pakietu wyborczego w 2 dniu przed dniem głosowania (art. 5 ust 1), może skutkować brakiem możliwości doręczenia pakietu wyborcy.
12. Ze względu na dowolną formę złożenia zgłoszenia zamiaru głosowania korespondencyjnego, wątpliwe jest uruchamianie dedykowanej e-usługi. Proponujemy w art. 3 ust. 3 wpisać „za pośrednictwem ePUAP” zamiast „za pośrednictwem usługi udostępnianej...”
13. W ust. 4 wymagane dane uzupełnić o numer telefonu lub adres e-mail – wówczas istotnie usprawnione zostanie zadanie urzędników wyborczych oraz konsulów, o którym mowa w art. 4 ust. 1 (wezwanie do uzupełnienia zgłoszenia)
14. W ust. 9, rozważyć należy czy wprowadzany przepis utrzymujący automatycznie ważność zgłoszenia do spisów wyborców w obwodach głosowania za granicą jest słusznym rozwiązaniem. Dotychczas zgłoszenie do spisów wyborców dotyczyło każdego wyborów z osobna i zmiana tej praktyki może uniemożliwić udział w wyborach wyborcom, którzy z zagranicy wrócili i przyjęli (na bazie wcześniejszych doświadczeń), że ujęci zostaną w spisach wyborców w miejscu zamieszkania na terenie RP. Jeżeli przepis zostanie utrzymany, w ust. 10 wyraz „zmienia” proponujemy zastąpić: „zmienił lub zamierza zmienić miejsce pobytu przed dniem głosowania...”

Art. 8

15. Ze względu na potrzebę zapewnienia doręczenia kopert zwrotnych do właściwej obwodowej komisji wyborczej, na tej kopercie obowiązkowym elementem identyfikującym przesyłkę powinien być numer komisji obwodowej, w której w spisie znajduje się wyborca. Uwaga jest szczególnie istotna w przypadku wspólnego adresu siedzib dla kilku obwodowych komisji wyborczych

Art. 18

16. Nie znajdujemy uzasadnienia dla zmiany przepisów dotyczących składów okręgowych komisji wyborczych w nadchodzących wyborach, w szczególności rezygnacji ze składów sędziowskich tych komisji.

Art. 19

17. Zdecydowanie wnosimy o zwiększenie liczebności minimalnych składów komisji obwodowych do 5-u osób, w tym włączenie w skład komisji przedstawiciela wójta (burmistrza, prezydenta).
18. Liczne wątpliwości praktyczne budzi przesądzenie w art. 19 ust. 2 o zachowaniu ważności zgłoszonych (w związku z wyborami planowanymi na 10 maja), kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych. Jak wiemy, ze względu na stan pandemii zgłoszonych zostało stosunkowo niewielu kandydatów, a ich gotowość do pracy w komisjach będzie wymagała weryfikacji. Biorąc pod uwagę spodziewany spadek liczby zachorowań można założyć, że pojawią się nowe osoby chętne do pracy w komisjach. Wnoskujemy więc o wprowadzenie regulacji zobowiązującej organy wyborcze do uzupełnienia list kandydatów, by komisje obwodowe pracowały w składach (minimum 5-osobowych) dających gwarancję rzetelnego wykonania czynności wyborczych.
19. W ustawie zabrakło przepisu, zgodnie z którym osoba skierowana na kwarantannę, do izolacji lub izolacji w warunkach domowych, a będąca członkiem obwodowych komisji wyborczej z mocy prawa traci status członka komisji. Należałoby uregulować przepływ informacji do organów wyborczych o takich osobach.

Art. 19

20. Ustawa przewiduje, że jeżeli dwie lub więcej obwodowych komisji wyborczych mają siedzibę w tym samym lokalu lub budynku, komisarz wyborczy może połączyć obwody głosowania, dla których utworzono te komisje i powołać dla nich wspólną obwodową komisję wyborczą. Połączenie lokali w oparciu o przesłankę: dwa lokale (lub więcej) w jednym budynku w mieście spowoduje, że liczba wyborców na lokal będzie wynosiła średnio 5 000. W efekcie nastąpi najpierw wydłużenie kolejki osób oczekujących do komisji w dniu głosowania, a następnie przeciążenie obwodowej komisji wyborczej przy ustalaniu wyników głosowania. Jeżeli łączenie miałyby nastąpić, to tylko w uzasadnionych przypadkach, uargumentowanych przez gminę i **tylko na jej wniosek**.

Art. 20

21. Przeprowadzenie szkoleń członków komisji wyborczych z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej (art. 20) oznacza, że w praktyce szkolenia nie zostaną zrealizowane. Wynika to ze struktury wieku i wykształcenia osób zgłaszających się do pracy w obwodowych komisjach wyborczych. Ponadto podstawowym celem zebrania członków komisji obwodowych, przy okazji prowadzenia szkoleń, jest wybór przewodniczącego i zastępcy przewodniczącego komisji. Ze względów wcześniej wspomnianych trudno wyobrazić sobie dokonanie tego aktu w formie elektronicznej, a ze względów organizacyjnych należy założyć, że zgromadzenie w jednym czasie członków obwodowych komisji w jednym miejscu będzie nieuniknione. Inaczej czasochłonność wyborów przewodniczących i zastępców (dla każdej komisji indywidualnie) będzie kolejnym istotnym zwiększeniem czasochłonności procesu przygotowania wyborów.

Warszawa/Poznań, 20 maja 2020 r.

(-) Tadeusz Truskolaski
Prezes Zarządu
Unii Metropolii Polskich

(-) Zygmunt Frankiewicz
Prezes
Związku Miast Polskich