



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 22-04-2020 r.

Adam Bodnar

VII.602.9.2020

**Pan  
Krzysztof Kwiatkowski  
Senator RP  
Przewodniczący  
Komisji Ustawodawczej  
Senatu RP**

e-PUAP

Szanowny Panie Przewodniczący,

w odpowiedzi na Pana pismo z dnia 7 kwietnia 2020 roku (sygn. BPS.DKS.KU.0330.16.2020), uprzejmie **proszę o przyjęcie mojego stanowiska i opinii w sprawie uchwalonej przez Sejm RP dnia 6 kwietnia 2020 r. i przesłanej do Senatu RP ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.** (druk senacki nr 99; dalej jako: ustawa).

Uważam, że problematyka poruszona w ustawie jest niezwykle istotna dla właściwego funkcjonowania demokratycznego państwa i ochrony praw obywatelskich, dlatego znajduje się w sferze mojego szczególnego zainteresowania. Pragnę na wstępie zauważyć, co następuje:

Stosownie do art. 228 ust. 1 Konstytucji RP w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej. Stan nadzwyczajny może być wprowadzony tylko na podstawie ustawy, w drodze

rozporządzenia, które podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości (art. 228 ust. 2 Konstytucji RP). Zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych określa ustawa (art. 228 ust. 3 Konstytucji RP).

Z powołanych powyżej przepisów Konstytucji RP wynika w związku z tym, że stan nadzwyczajny może być wprowadzony tylko na podstawie ustawy. Normatywnym źródłem wprowadzenia jednego z konstytucyjnie określonych stanów nadzwyczajnych może więc być tylko ustawa, przy czym nie musi to być ustawa już opisująca jeden z tych stanów nadzwyczajnych (np. stan klęski żywiołowej), chociaż byłoby to pożądane w przyzwoicie funkcjonującym państwie rządów prawa. Ponieważ polska Konstytucja nie zna ustaw organicznych, może to być więc każda ustawa wprowadzona w sytuacji szczególnego zagrożenia, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające. O tym, czy w danej sytuacji mamy do czynienia ze stanem nadzwyczajnym decyduje bowiem to, czy zostały spełnione konstytucyjne przesłanki jego wprowadzenia oraz warunek formalny w postaci ustawowej podstawy do wprowadzenia tego stanu. Taką podstawę może stanowić zaś każda ustawa uchwalona ze względu na wystąpienie okoliczności określonych w art. 228 ust. 1 Konstytucji RP. Podstawę do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego w konstytucyjnym znaczeniu może więc stanowić także ustawa będąca *lex specialis* w stosunku do ustaw regulujących stany nadzwyczajne. Taką też ustawą jest ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374 ze zm.; dalej jako: ustawa o szczególnych rozwiązaniach). Już sam tytuł tej ustawy mówiący „o szczególnych rozwiązaniach”, a także o „przeciwdziałaniu sytuacjom kryzysowym” wskazuje, że zwykłe środki służące zwalczaniu choroby zakaźnej są niewystarczające, potrzebne są środki szczególne. Treść ustawy w sposób nie pozostawiający wątpliwości przekonuje zaś o tym, że te środki szczególne na czas sytuacji kryzysowej przybierają postać odmiennych zasad działania organów władzy publicznej (por. art. 14a ustawy o szczególnych rozwiązaniach regulujący materię zaprzestania wykonywania czynności przez sądy, czy też cały szereg przepisów ustawy regulujących w sposób odmienny okresowe funkcjonowanie administracji publicznej). Środki szczególne wprowadzane omawianą ustawą przewidują także ograniczenie albo wręcz czasowe pozbawienie jednostek

przysługujących im podstawowych wolności lub praw takich, jak wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawo do sądu (art. 14a ustawy o szczególnych rozwiązaniach), określona w art. 22 Konstytucji RP wolność działalności gospodarczej (art. 11 ustawy o szczególnych rozwiązaniach), określona w art. 52 Konstytucji RP wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 25 pkt 4 ustawy o szczególnych rozwiązaniach), wynikająca z art. 41 ust. 1 Konstytucji RP wolność osobista (art. 25 pkt 4 ustawy o szczególnych rozwiązaniach), wynikająca z art. 57 Konstytucji RP wolność zgromadzeń (art. 25 pkt 4 ustawy o szczególnych rozwiązaniach), czy też objęte treścią art. 70 Konstytucji RP prawo do nauki (art. 28 i art. 29 ustawy o szczególnych rozwiązaniach).

W świetle powyższego ustawa z dnia 2 marca 2020 r. spełnia wszelkie konstytucyjne warunki wymagane od aktu ustawodawczego regulującego stan nadzwyczajny. Została ona bowiem uchwalona w sytuacji szczególnego zagrożenia (w tym przypadku zagrożenia zakażenia ogółu populacji Polski wirusem SARS-CoV-2). Ustawa o szczególnych rozwiązaniach wprowadza ponadto środki daleko wykraczające poza zwykłe środki konstytucyjne, zmienia zasady działania organów władzy publicznej i w ekstremalny sposób ogranicza podstawowe wolności i prawa człowieka.

Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. została także zoperacjonalizowana przez organ wskazany w Konstytucji RP (art. 232), tj. Radę Ministrów, która wydała rozporządzenie z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem epidemii (Dz. U. poz. 566 ze zm.) zastąpione następnie rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 658 ze zm.), a ostatnio rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 697). Przepisami tych rozporządzeń skonkretyzowano ograniczenia takich podstawowych konstytucyjnych praw lub wolności jednostki jak wolność osobista, wolność poruszania się, wolność uzewnętrzniania religii, wolność zgromadzeń, wolność działalności gospodarczej, prawa własności, prawa do ochrony zdrowia, wolności korzystania z dóbr kultury. Przy czym niektóre z tych ograniczeń przybrały formę ograniczeń naruszających istotę konstytucyjnych wolności lub praw.

Pragnę podkreślić, że zgodnie z Konstytucją RP konwencjonalny stan nadzwyczajny można wprowadzić jednym aktem. **W istniejącej w dniu dzisiejszym w Rzeczypospolitej Polskiej rzeczywistości mamy jednak *de facto* do czynienia ze stanem nadzwyczajnym (a więc, że są spełnione wszelkie jego materialne cechy). Wniosek taki jest uzasadniony oceną całości sukcesywnie przyjmowanego prawodawstwa zarówno ustawowego, jak i wykonawczego. Co więcej, na elementy nadzwyczajnej struktury normatywnej tej składają się nie tylko ustawy i rozporządzenia, które były przedmiotem moich wcześniejszych wystąpień generalnych, lecz także zmiana regulaminu Sejmu RP polegająca na wprowadzeniu zdalnych posiedzeń tego ciała. W tym właśnie przejawia się owa "hybrydowość" stanu nadzwyczajnego polegająca na tym, że nie jest on wprowadzony jednym aktem normatywnym, lecz szeregiem aktów normatywnych o różnej hierarchii, ale wprowadzających wyjątkowe zasady działania organów władzy oraz drastyczne ograniczenia praw i wolności jednostki. W mojej ocenie, o ile wcześniej jeszcze wiele elementów materialnych stanu nadzwyczajnego nie było spełnionych, to obecnie kształt przepisów prawa został już w swoisty sposób "domknięty" i dlatego uprawniony jest wniosek o istniejącym i wprowadzonym w Polsce rzeczywistym stanie nadzwyczajnym.**

## **I. Zagadnienia ogólne związane z ustawą z dnia 6 kwietnia 2020 roku**

### **I.1 Tryb prac nad ustawą**

W świetle powyższego uznać trzeba, że zostały spełnione przewidziane przez Konstytucję RP kryteria materialne i kryteria formalne wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, w tym przypadku stanu klęski żywiołowej. Stan ten został wprowadzony za pomocą wymienionych aktów normatywnych i z całą mocą należy podkreślić, że obowiązuje on w rzeczywistości, czego każdy mieszkaniec Polski doświadcza osobiście każdego dnia. Dlatego też w tej sytuacji faktycznej i prawnej (a więc w sytuacji swoistego hybrydowego stanu nadzwyczajnego) aktualizuje się zakaz wynikający z art. 228 ust. 6 Konstytucji RP. Przepis ten przewiduje, że w czasie stanu nadzwyczajnego nie mogą być zmienione: Konstytucja, ordynacja wyborcza do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego,

ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych. **Oznacza to, że parlamentarne prace legislacyjne nad ustawą o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. są prowadzone z naruszeniem zakazu wynikającego z art. 228 ust. 6 Konstytucji RP. Są one bowiem prowadzone w czasie stanu nadzwyczajnego wprowadzonego ustawą z dnia 2 marca 2020 r. oraz wydanymi w wyniku przyjęcia tej ustawy rozporządzeniami Rady Ministrów określającymi w sposób zasadniczo odmienny od dotychczasowego stanu prawnego zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela.**

**W okresie w ten sposób wprowadzonego stanu nadzwyczajnego w konsekwencji nie tylko nie można zmieniać prawa wyborczego, lecz zakazane jest również przeprowadzanie samych wyborów. Z art. 228 ust. 7 Konstytucji RP wynika, że w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie może być skrócona kadencja Sejmu RP, przeprowadzone referendum ogólnokrajowe, nie mogą być przeprowadzone wybory do Sejmu RP, Senatu RP, organów samorządu terytorialnego oraz wybory Prezydenta Rzeczypospolitej, a kadencje tych organów ulegają odpowiedniemu przedłużeniu. Wybory do organów samorządu terytorialnego są możliwe tylko tam, gdzie nie został wprowadzony stan nadzwyczajny.**

**W konsekwencji uznać trzeba, że wybory przeprowadzone w stanie prawnym ukształtowanym ustawą z dnia 2 marca 2020 r. oraz rozporządzeniem Rady Ministrów naruszają zakaz wynikający z art. 228 ust. 7 Konstytucji RP. Jeszcze raz należy bowiem podkreślić, że w tym zakresie znaczenie prawne mają wprowadzone w sytuacji szczególnego zagrożenia (w tym przypadku epidemii) rzeczywiste zmiany w zakresie działania organów władzy publicznej oraz rzeczywiste ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela, a nie to za pomocą jakiej etykiety zmiany te zostaną opisane.**

**Mając powyższe zasadnicze zastrzeżenie na względzie, pragnę wskazać uprzejmie dalsze uwagi związane z trybem pracy nad ustawą.**

Z wielkim niepokojem przyjąłem tryb zgłoszenia projektu ustawy i określenia go jako pilny. Pragnę zauważyć bowiem, że z art. 123 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że Rada

Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, z wyjątkiem projektów ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustroj i właściwość władz publicznych, a także kodeksów. *Ratio legis* art. 123 ust. 1 Konstytucji RP odnoszącego się do Rady Ministrów powinno zostać wzięte pod uwagę także przy ocenie tempa prac nad projektem poselskim ustawy, która została uchwalona w dniu 6 kwietnia 2020 r. Intencją ustrojodawcy było bowiem, aby prace parlamentarne nad projektami ustaw, dotyczących fundamentalnych z punktu widzenia demokratycznego państwa prawa reguł, były prowadzone w sposób zabezpieczający przed pochopnym uchwaleniem przepisów. Dlatego prowadzenie prac legislacyjnych powinno być zgodne z wyraźną intencją ustrojodawcy wyrażoną w art. 123 ust. 1 Konstytucji RP i w pełni zgodne konstytucyjnymi wartościami, jak zasada zaufania obywateli do państwa i prawa wynikająca z art. 2 Konstytucji RP, czy też zasada dialogu społecznego wynikająca z preambuły do Konstytucji RP.

Pragnę również krytycznie ocenić tryb zgłoszenia i przyjęcia opiniowanej ustawy w odniesieniu do regulacji Regulaminu Sejmu RP odnoszącej się do wprowadzania zmian w kodeksach, bowiem materia analizowanej ustawy w oczywisty sposób odnosi się do regulacji zawartej w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – *Kodeks wyborczy* (Dz. U. z 2019 r. poz. 684 i 1504 oraz z 2020 r. poz. 568; dalej jako: Kodeks wyborczy).

Z dużym niepokojem odebrałem również przyjęcie ustawy w kontekście orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego terminu dokonywania zmian w prawie wyborczym<sup>1</sup> i ustanowionych standardów międzynarodowych w tym zakresie (m.in. zawartych w *Kodeksie dobrych praktyk w sprawach wyborczych* Komisji Weneckiej Rady Europy<sup>2</sup>). Pragnę zauważyć, że ustawa obejmująca kluczowe dla organizacji wyborów i realizacji praw wyborczych obywateli kwestie, po uchwaleniu przez Sejm RP i Senat RP oraz podpisaniu jej przez Prezydenta RP, miałyby wejść w życie nawet na kilka dni przed dniem wyborów zarządzonych na dzień 10 maja 2020 roku.

Pragnę również podkreślić, że w obliczu działań związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, odpowiedzialne wprowadzanie wszelkich

---

<sup>1</sup> Wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r. (sygn. akt K 31/06), wyrok TK z dnia 28 października 2009 r. (sygn. akt Kp 3/09).

<sup>2</sup> *Code of good practice in electoral matters, Guidelines and explanatory report*, adopted by the Venice Commission at its 51st and 52nd sessions (Venice, 5-6 July and 18-19 October 2002).

procedur dotyczących udziału wielu obywateli w życiu publicznym musi być poprzedzone rzetelną debatą i rozbudowanymi analizami proponowanych rozwiązań.

## **I.2 Ograniczenie materii ustawowej na rzecz aktów wykonawczych**

Należy zwrócić uwagę, że w ustawie część istotnych kwestii związanych z głosowaniem korespondencyjnym, które dotychczas były uregulowane w Kodeksie wyborczym, przeniesiono do uregulowania w drodze aktów wykonawczych. Prowadzi to do powstania, szczególnie w kontekście orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego<sup>3</sup>, poważnych wątpliwości, czy istotne elementy regulacji wyborczej nie powinny stanowić materii wyłącznie ustawowej i czy mogą zostać przekazane decyzjom organów władzy wykonawczej.

Należy wskazać m.in. na regulację dotyczącą elementów pakietu wyborczego. Zostały one wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy, ale nie jest to wyliczenie wyczerpujące (w przeciwieństwie do regulacji zawartej w art. 53g § 1 Kodeksu wyborczego). Jednocześnie, mimo otwartego katalogu zawartego w art. 3 ust. 3 ustawy, zawarto w ustawie upoważnienie dla ministra właściwego do spraw aktywów państwowych do określenia, według jego arbitralnego uznania, bez jakichkolwiek wytycznych dotyczących treści aktu wymaganych przez art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, w drodze rozporządzenia, „dodatkowych” elementów pakietu (art. 3 ust. 4 ustawy).

Podobne uwagi można sformułować m.in. w odniesieniu do trybu doręczania pakietów wyborczych przez operatora wyznaczonego do wyborcy. Tak sformułowane przepisy ustawowe należy uznać za wadliwe i niezgodne z wymaganiami zasady określoności przepisów prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji RP, oraz z zasadami konstruowania upoważnień ustawowych do wydawania aktów wykonawczych, określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

---

<sup>3</sup> W kontekście m.in. wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1998 r. (sygn. akt U 19/97).

## **II. Uwagi szczegółowe dotyczące materii ustawy z dnia 6 kwietnia 2020 r.**

### **II. 1. Zmiana terminu wyborów**

Pragnę zwrócić szczególną uwagę na konstrukcję prawną zawartą w art. 20 ust. 2 ustawy. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu Marszałek Sejmu RP „może zarządzić zmianę terminu wyborów określonego w wydanym wcześniej postanowieniu”. Zastrzeżono jednocześnie, że „[...] Nowy termin wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej określony przez Marszałka Sejmu musi odpowiadać terminom przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej określonym w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

Podkreślenia wymaga, że zarządzenie wyborów w związku z upływem kadencji, (zwanym wyborami terminowymi) następuje na podstawie dyspozycji wyrażonej w art. 128 ust. 2 Konstytucji RP. Marszałek Sejmu RP zarządza wybory postanowieniem, a więc aktem normatywnym indywidualnym, który podaje do wiadomości publicznej<sup>4</sup>. Postanowienie o zarządzeniu wyborów ogłasza się w Dzienniku Ustaw najpóźniej w 3. dniu od dnia zarządzenia wyborów. Zgodnie z Kodeksem wyborczym (art. 290 § 2), przed zarządzeniem wyborów Marszałek Sejmu RP jest zobowiązany zasięgnąć opinii Państwowej Komisji Wyborczej, co do kalendarza wyborczego (terminów wykonania czynności wyborczych), a następnie dni te określa w załączniku do postanowienia o zarządzeniu wyborów.

Pragnę podkreślić, że wybory Prezydenta RP zostały zarządzone dnia 5 lutego 2020 roku<sup>5</sup>, a załącznikiem do postanowienia jest kalendarz wyborczy dla wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 10 maja 2020 r., wskazujący precyzyjnie terminy wykonania poszczególnych czynności wyborczych.

Planowane uprawnienie Marszałka Sejmu RP do „zmiany terminu wyborów” już po ich ogłoszeniu (a w praktyce może to nastąpić nawet na kilka dni przed dniem głosowania), dotyczy fundamentalnej kwestii dla organizacji demokratycznych wyborów i nie ma precedensu w polskim prawie wyborczym. Niestety, w projekcie ustawy nie zawarto uzasadnienia dla wprowadzenia omawianego rozwiązania, trudno jest więc jednoznacznie poznać intencje jego pomysłodawców. Wskazano jedynie w ustawie, że „zmieniony” termin

---

<sup>4</sup> Szerzej: K.W. Czaplicki i inni, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 617-618.

<sup>5</sup> Postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 lutego 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 184).



wyborów, mieścić się musi (co oczywiste) w obrębie normy wskazanej w Konstytucji RP, więc w praktyce nie może on odbiegać w kalendarzu znacząco od dnia 10 maja 2020 r. Zorganizowanie wyborów w nowym, ale nieodległym terminie, nie będzie prowadzić więc do uniknięcia negatywnych skutków stanu epidemii i okoliczności uniemożliwiających obecnie organizację wyborów w terminie zarządzonym już postanowieniem z dnia 5 lutego 2020 roku.

Zwracając uwagę na kwestie proceduralne, podkreślenia wymaga, że regulacja art. 20 ust. 2 ustawy wskazuje na kompetencję Marszałka Sejmu RP, z której skorzystanie pozostaje w dowolnej decyzji Marszałka RP. Okoliczności jej podjęcia zostały zarysowane w sposób bardzo ogólny, wskazano bowiem jako jedyny warunek ogłoszenie „stanu epidemii” na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Nie określono żadnych bardziej szczegółowych przesłanek dla zarządzenia zmiany terminu wyborów, ani jej trybu (np. wskazując wymóg wcześniejszej konsultacji, np. z Ministrem Zdrowia, Państwowym Inspektorem Sanitarnym). Nie jest również jasne, czy wraz z zarządzeniem zmiany terminu wyborów, o którym mowa w art. 20 ust. 2 ustawy, zostanie zmodyfikowane jednocześnie brzmienie kalendarza wyborczego i czy zostanie zasięgnięta w tej mierze opinia Państwowej Komisji Wyborczej zgodnie z art. 290 § 2 Kodeksu wyborczego.

Podkreślić należy, że konsekwencje zmiany terminu wyborów dokonanej w takim trybie będą bardzo poważne – obejmując wyborców, wpływając na realizację ich podmiotowego prawa wyborczego, kandydatów, ale także organy zaangażowane w organizację wyborów.

Pragnę zauważyć, że zdecydowana większość terminów przewidzianych w Kodeksie wyborczym dla różnego rodzaju czynności wyborczych odnosi się właśnie do dnia głosowania. Pragnę przywołać tylko niektóre z obszarów, na jakie bezpośrednio wpłynie zmiana terminu wyborów w trybie wskazanym w art. 20 ust. 2 ustawy.

Podjęcie przez Marszałka Sejmu RP decyzji o zmianie terminu wyborów będzie miało poważny wpływ na przebieg kampanii wyborczej prowadzonej przez kandydatów (która, zgodnie z art. 104 Kodeksu wyborczego formalnie rozpoczęła się z dniem ogłoszenia postanowienia o zarządzeniu wyborów), szczególnie w kontekście zasady równości ich szans. Kandydaci ubiegający się o urząd Prezydenta RP planowali bowiem swoje strategie wyborcze z uwzględnieniem wskazanego w zarządzeniu Marszałek Sejmu RP z dnia 5 lutego 2020 r. terminu wyborów. Dotyczy to m.in. kwestii finansowych. Komitety wyborcze mogą

wydatkować na kampanię wyborczą wyłącznie kwoty ograniczone limitem (art. 327 § 1 Kodeksu wyborczego). Nie można wykluczyć, że niektórzy kandydaci w przypadku przesunięcia terminu wyborów np. o kilka dni – nie będą już faktycznie mogli prowadzić kampanii wyborczej w tym okresie.

**Należy również m.in. podnieść kwestię kampanii wyborczej w programach publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych, która jest unormowana w art. 326 Kodeksu wyborczego.** Nie jest jasne, jak w przypadku przesunięcia terminu wyborów, np. o tydzień, postanowieniem wydanym na kilka dni przed dniem wyborów, zostanie zrealizowane prawo kandydatów do nieodpłatnego rozpowszechniania audycji wyborczych w programach ogólnokrajowych publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych, szczególnie w kontekście czasu wskazanego w art. 326 § 2 i trybu zawartego w art. 326 § 3 Kodeksu wyborczego.

Termin wyborów ma również bezpośrednie przełożenie na szereg innych działań i konstrukcji prawnych, m.in. w odniesieniu do skutków skargi wnoszonej do Sądu Najwyższego na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej (w trybie przewidzianym w art. 161a Kodeksu wyborczego).

## **II.2. Ograniczenie roli organów wyborczych i administracji wyborczej**

Zgodnie z art. 157 § 1 Kodeksu wyborczego, Państwowa Komisja Wyborcza jest stałym najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów i referendum. Tymczasem w szeregu działań związanych z organizacją i przeprowadzeniem głosowania korespondencyjnego, znaczące kompetencje zostają na mocy ustawy przekazane bezpośrednio organom władzy wykonawczej, a w szczególności ministrowi właściwemu do spraw aktywów państwowych. Bardzo istotną rolę odegra również operator wyznaczony, w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – *Prawo pocztowe*<sup>6</sup>.

Pragnę zwrócić w tej mierze uprzejmie uwagę m.in. na **art. 3 ust. 9 ustawy, zgodnie z którym to minister właściwy do spraw aktywów państwowych, jedynie po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej** (a nie jak przewiduje to Kodeks wyborczy -

---

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. – *Prawo pocztowe* (Dz. U. z 2018 r. poz. 2188 oraz z 2019 r. poz. 1051, 1495 i 2005).

Państwowa Komisji Wyborcza), **ma określić, w drodze rozporządzenia, wzór karty do głosowania.**

Należy zwrócić przy tym uwagę, że art. 102 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. 695) stanowi, że przy przeprowadzaniu wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. nie stosuje się przepisów w zakresie m.in. ustalania przez Państwową Komisję Wyborczą wzoru karty do głosowania i zarządzania przez nią druku tych kart, tworząc niebezpieczną dla przeprowadzenia wyborów lukę w tym zakresie.

Zwrócić uwagę także należy na regulację art. 3 ust. 10 ustawy, który to przepis wskazuje wprost, że „pakiety wyborcze sporządzane są na zlecenie ministra właściwego do spraw aktywów państwowych przez wskazany przez niego podmiot lub podmioty. Niezwłocznie po sporządzeniu pakiety wyborcze są przekazywane operatorowi wyznaczonemu”. W dalszej części ustawy uregulowana została kwestia spisu wyborców w danej gminie, wskazując w art. 15 ust. 5, że szczegółowy tryb i formę przekazania spisu gminnej obwodowej komisji wyborczej oraz operatorowi wyznaczonemu określi, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw aktywów państwowych.

Udział w tej procedurze Państwowej Komisji Wyborczej, innych organów wyborczych, a także podmiotów wchodzących w strukturę administracji wyborczej został więc ustawą zminimalizowany w porównaniu do procedury głosowania korespondencyjnego przewidzianej przez Kodeks wyborczy (w rozdziale 6a).

Mając wzgląd na to, że głosowanie korespondencyjne ma stanowić jedyną procedurę udziału w głosowaniu, przekazanie wiodącej roli w jej organizacji i przeprowadzeniu, politycznemu organowi władzy wykonawczej, jakim jest minister właściwy do spraw aktywów państwowych, ma ogromną doniosłość – prowadzi może bowiem do wniosku o wprowadzeniu analizowaną ustawą, *de facto* systemowej zmiany przewidzianego obecnie w Kodeksie wyborczym modelu organizowania wyborów w Polsce i (dalszym)<sup>7</sup> odejściu od modelu niezależnej od organów władzy ustawodawczej i wykonawczej administracji wyborczej.

---

<sup>7</sup> Po zmianach zawartych w ustawie z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększania udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. poz. 130). Szerzej: pismo RPO do Marszałka Senatu RP z dnia 18 grudnia 2017 roku, sygn. VII.602.6.2014. JZ.

## II. 3 Głosowanie korespondencyjne

### a) Zagadnienia wstępne

Aby zapewnić większą gwarancję zasady powszechności wyborów, w wielu państwach rozważano wprowadzenie innych, niż osobiste głosowanie w lokalu wyborczym, sposobów oddawania głosu przez wyborców. W literaturze przedmiotu techniki takie określane są mianem alternatywnych procedur głosowania. Należy podkreślić, że punktem odniesienia dla nich jest tradycyjny, podstawowy tryb głosowania w lokalu (punkcie) wyborczym<sup>8</sup>.

Uznaje się, że w sytuacji, gdy obok podstawowej procedury oddawania głosu w lokalu wyborczym istnieją inne procedury głosowania zdalnego (stosowane zwykle w sytuacjach, gdy skorzystanie z zasadniczej procedury, jak jest osobiste udanie się do lokalu wyborczego, jest dla części wyborców z różnych względów utrudnione) i w efekcie wyborca może skorzystać z jednej z kilku procedur – gwarancja zasady powszechności zostaje wzmocniona. W takim modelu głosowanie korespondencyjne jest alternatywną procedurą głosowania i wraz z innymi procedurami (jak np. głosowanie przez pełnomocnika, głosowanie z wykorzystaniem Internetu, czy mobilnej urny wyborczej) stanowi w wielu państwach procedurę skutecznie wzmocniającą gwarancje powszechności wyborów. Korzysta z niej zwykle część (mniejszość) wyborców.

Odmiennie należy natomiast rozumieć procedurę głosowania wyłącznie korespondencyjnego (*all postal voting*). Ta formuła stosowana jest relatywnie rzadko (m. in. w niektórych amerykańskich stanach). Jest to w takim modelu jedyna obowiązująca procedura udziału w głosowaniu (możliwość osobistego oddawania głosu w lokalach wyborczych i inne procedury zostają zwykle zlikwidowane). Procedura w takim kształcie nie może być uznawana za alternatywną – nie występuje tak ważna, charakterystyczna bowiem ich cecha, jak gwarantowanie wyborcom kilku (co najmniej dwóch) procedur głosowania.

**W przypadku, gdy głosowanie korespondencyjne staje się jedyną procedurą głosowania – gwarancje zasady powszechności głosowania zostają znacząco obniżone w porównaniu do stanu, gdy występuje procedura podstawowa (głosowanie w lokalu**

---

<sup>8</sup> Szerzej: J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym*, Warszawa 2013.

wyborczym) i jedna (lub kilka) dodatkowych procedur (mogących być stosowanymi w sytuacjach m.in. „awaryjnych”) – w tym. m.in. głosowanie korespondencyjne.

Należy podkreślić, że w *Kodeksie dobrych praktyk w sprawach wyborczych* Komisji Weneckiej Europy<sup>9</sup>, dopuszczając zastosowanie alternatywnych procedur i uwzględniając ich pozytywną rolę w procesie wyborczym, zarysowano jednocześnie warunki, jakim procedury takie powinny odpowiadać, by mogły być uznane za zgodne z demokratycznymi standardami. Przede wszystkim w dokumencie tym uznano wprost za podstawową formę udziału w wyborach – głosowanie osobiste w lokalu (punkcie) wyborczym. W art. 3.2.2 podkreśla się doniosłość tej formy i obowiązek jej zapewnienia, wskazując, że „**wyborcy muszą mieć zawsze możliwość głosowania w lokalu wyborczym**”. Dopiero po tym zastrzeżeniu wymieniono „inne” procedury (głosowanie korespondencyjne, głosowanie przez pełnomocnika, z użyciem mobilnej urny wyborczej, a także głosowanie elektroniczne), podkreślając, że są dopuszczalne i „mogą być zaakceptowane po spełnieniu określonych warunków”<sup>10</sup>. W odniesieniu do procedury głosowania korespondencyjnego wskazano, że procedura taka powinna być stosowana tylko wówczas, gdy usługi pocztowe są bezpieczne i niezawodne<sup>11</sup>.

**Głosowanie (wyłącznie) korespondencyjne jako jedyna dostępna procedura głosowania niesie ze sobą szereg bardzo poważnych wyzwań organizacyjnych i technicznych.** Niewłaściwe jej funkcjonowanie prowadzi bowiem do pozbawienia wyborcy możliwości skorzystania z czynnego prawa wyborczego (na co zwracano uwagę m.in. w toku wdrażania tej procedury w ustawodawstwie wyborczym pojedynczych stanów w Stanach Zjednoczonych<sup>12</sup>, a także pilotażowo – w Wielkiej Brytanii<sup>13</sup>), tym bardziej, że wyborca nie ma innej możliwości skutecznego udziału w wyborach.

Rozważając zastosowanie procedury głosowania korespondencyjnego w polskim prawie wyborczym należy podkreślić, że została ona wprowadzona w 2011 roku, jako dodatkowa forma oddawania głosu wyborczego, z myślą o ułatwieniu udziału w wyborach

---

<sup>9</sup> *Code of good practice in electoral matters, Guidelines and explanatory report*, adopted by the Venice Commission at its 51st and 52nd sessions (Venice, 5-6 July and 18-19 October 2002).

<sup>10</sup> „[...] voters should always have the possibility of voting in a polling station. Other means of voting are acceptable under the following conditions [...]”.

<sup>11</sup> „[...] postal voting should be allowed only where the postal service is safe and reliable [...]”.

<sup>12</sup> Szerzej: J. K. Karp, S.A. Banducci, *Going postal: how all mail elections influence turnout*, Political Behavior 2000, vol. 22, no 3.

<sup>13</sup> Szerzej: *Delivering democracy: the future of postal voting*, London 2004.

grup wyborców, którzy napotykają trudności organizacyjno-techniczne w dotarciu do lokali wyborczych i zagłosowaniu w sposób tradycyjny. Dlatego w pierwszej kolejności nowa procedura została skierowana tylko do wybranych grup wyborców. Po pierwsze, została skierowana do wyborców z niepełnosprawnościami (była to kolejna dla tej grupy wyborców procedura „alternatywna”, obok możliwości głosowania przez pełnomocnika). Drugą grupę stanowili wyborcy przebywający poza granicami kraju. Pozytywne doświadczenia ze stosowaniem głosowania korespondencyjnego w wyborach do Sejmu RP i do Senatu RP w 2011 roku oraz w kolejnych wyborach spowodowały rozszerzenie przez ustawodawcę grupy uprawnionych do skorzystania z tej procedury. W wyborach, które odbyły się w 2015 roku, mógł z niej skorzystać każdy wyborca, zarówno w kraju, jak i za granicą. Należy zauważyć, że z procedury tej korzystały przede wszystkim osoby napotykające poważne problemy w dotarciu do lokali wyborczych (m.in. wyborcy poza granicami kraju). Funkcjonowanie głosowania korespondencyjnego w przyjętym modelu zostało pozytywnie ocenione przez organizacje międzynarodowe, które monitorują przeprowadzanie wyborów, m.in. przez Misję Oceny Wyborów Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie<sup>14</sup> w 2016 roku.

Procedura głosowania korespondencyjnego, jako alternatywna procedura głosowania, była więc wciąż w toku wdrażania (co jest procesem wieloletnim), kiedy to w 2018 roku<sup>15</sup> została decyzją ustawodawcy znacząco ograniczona, w efekcie czego w wyborach przeprowadzanych w latach 2018 – 2019 znalazła już tylko marginalne zastosowanie<sup>16</sup>.

## **b) Ocena mechanizmu zawartego w ustawie z dnia 6 kwietnia 2020 r.**

Na wstępie rozważań, **pragnę podkreślić, że - w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich - przeprowadzenie wyborów Prezydenta RP zarządzonych na dzień 10 maja 2020 roku, z uwagi na zagrożenia związane z COVID-19, nie jest możliwe.**

---

<sup>14</sup> Republic of Poland, Parliamentary Elections 25 October 2015. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, Warszawa 2016, s. 7-8.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększania udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. poz. 130).

<sup>16</sup> W wyborach do Sejmu RP i do Senatu RP w 2019 roku tylko 2104 osoby zgłosiły zamiar głosowania korespondencyjnego. Więcej danych: Rzeczpospolita Polska. Wybory parlamentarne, 13 października 2019 r. Sprawozdanie końcowe z krótkoterminowej misji obserwacji wyborów ODIHR, Warszawa 2020, s. 9.

Przewidziane w Kodeksie wyborczym mechanizmy wyborcze w tych wyjątkowych, specyficznych okolicznościach nie gwarantują obecnie, że wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej będą powszechne, zgodnie z art. 127 ust. 1 Konstytucji RP, a także nie są w stanie umożliwić realizację przez obywateli czynnego prawa wyborczego, o którym mowa w art. 62 ust. 1 Konstytucji RP. Szeroką analizę tego zagadnienia Rzecznik przedstawił już Państwowej Komisji Wyborczej, a także Marszałkowi Sejmu RP i Marszałkowi Senatu RP. Kampania wyborcza w opinii Rzecznika, nie toczy się aktualnie z poszanowaniem zasady równości szans kandydatów, a obywatelom nie jest przekazywana wiedza o wyborach w minimalnym, satysfakcjonującym stopniu. Przywołam w tym miejscu opinię Pani Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, dyrektor Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE, która zauważyła, że: „Obecne ograniczenia dotyczące zgromadzeń publicznych z powodu pandemii powodują, że prowadzenie kampanii jest prawie niemożliwe. Obawiam się, że jeśli wybory prezydenckie przebiegną w nadal na takich warunkach, mogą nie spełniać wielu międzynarodowych standardów” (*“The current limitations on public gatherings due to the pandemic make campaigning close to impossible. I am concerned that if the presidential election goes ahead under the current circumstances, it may fall short of a number of international standards”*)<sup>17</sup>.

Zgodnie z art. 2 ust 1 ustawy, wybory Prezydenta RP mają zostać przeprowadzone wyłącznie w drodze głosowania korespondencyjnego. Oznacza to (choć w regulacji nie zostało to ujęte wprost<sup>18</sup>), że nie znajdą zastosowania: procedura osobistego głosowania w lokalu wyborczym, głosowanie przez pełnomocnika, a także głosowanie korespondencyjne w formule przewidzianej w Kodeksie wyborczym. Ta zastosowana w polskim prawie wyborczym po raz pierwszy w takim modelu procedura wyłącznego głosowania korespondencyjnego ma, zdaniem ustawodawcy, przejąć na siebie pełny ciężar zagwarantowania zasady powszechności wyborów, a więc skutecznego utworzenia rzeczywistej możliwości uczestniczenia w głosowaniu każdemu uprawnionemu wyborcy. Kwestia ta budzi jednak poważne wątpliwości, które zostaną przedstawione poniżej.

---

<sup>17</sup> Źródło: <https://www.osce.org/odihr/elections/449695> (dostęp: 15 kwietnia 2020 r.).

<sup>18</sup> Należy zwrócić uwagę, że art. 102 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2020, poz. 695) przewiduje, że przy przeprowadzaniu wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. nie stosuje się przepisów Kodeksu wyborczego w zakresie m.in. głosowania korespondencyjnego i przez pełnomocnika.

Pragnę zauważyć, że biorąc pod uwagę skalę przedsięwzięcia, regulację dotyczącą głosowania (wyłącznie) korespondencyjnego należy uznać za skrótową, wręcz zdawkową. Przepisy ustawy regulują bowiem bezpośrednio tylko część mechanizmów, liczne rozwiązania szczegółowe (o zasadniczym często znaczeniu) delegując do uregulowania w drodze aktów wykonawczych (w szczególności – o czym była już mowa – w drodze rozporządzeń ministra właściwego do spraw aktywów państwowych). Znacząco utrudnia to pełną ocenę wielu mechanizmów wchodzących w skład głosowania korespondencyjnego, bowiem kompleksowa, szczegółowa analiza wielu istotnych kwestii nie będzie faktycznie możliwa przed wydaniem rozporządzeń. Z powodu toczącego się jeszcze procesu legislacyjnego rozporządzenia te zostaną wydane niemal w ostatnich dniach przed dniem głosowania.

### ***Przekazywanie pakietów wyborczych***

W art. 2 ust 4 ustawy wskazano, że wyborca głosujący w wyborach Prezydenta RP zarządzonych w 2020 r. nie składa wniosku o skorzystanie z możliwości głosowania korespondencyjnego. Oznacza że pakiet wyborczy umożliwiający oddanie głosu zostanie przesłany do każdego wyborcy z mocy prawa, automatycznie. Kwestią o ogromnej doniosłości jest w związku z tym precyzyjne wskazanie adresu, pod który pakiet ten będzie przekazywany fizycznie przez operatora wyznaczonego. W art. 3 ust. 1 ustawy wskazuje się, że operator „zapewnia w przypadku głosowania w kraju [...] doręczenie pakietu wyborczego bezpośrednio do oddawczej skrzynki pocztowej wyborcy lub pod adres wyborcy wskazany w części A spisu wyborców, o którym mowa w art. 26 § 6 pkt 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy [...]”.

Należy zauważyć, że spis wyborców sporządzany jest co do zasady z urzędu, a wpisywane są do niego osoby figuruje w rejestrze wyborców. Od wielu lat w Polsce prowadzona jest ewidencja ludności według miejsca (pobytu) zamieszkania, do czego wykorzystywana jest instytucja zameldowania, uregulowana przez ustawę z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2019 r. poz. 1397). Przewidziano w niej tzw.



obowiązek meldunkowy. Do rejestru wyborców wpisuje się z urzędu osoby będące obywatelami polskimi stale zamieszkałe na obszarze gminy i zameldowane na pobyt stały w tej gminie (art. 18 § 8 Kodeksu wyborczego). Jak wskazuje się w doktrynie: „Prawa wyborcze mają charakter powszechny. Przysługują według zasad równości i bezpośredniości [...]. Zagwarantowanie realizacji tych kardynalnych gwarancji demokratycznych wyborów wymaga ewidencjonowania wszystkich osób, które posiadają takie prawa i z tych praw korzystają. Tym celom służy stały rejestr wyborców oraz spis wyborców”<sup>19</sup>.

Warto podkreślić, że zadania obejmujące sporządzanie i aktualizowanie spisów wyborców są zadaniami zleconymi gminom (na podstawie art. 26 § 10 Kodeksu wyborczego).

Ponieważ w praktyce duża grupa wyborców jest zameldowana na pobyt stały (co wiąże się z ujęciem w rejestrze wyborców i później w spisie wyborców) w innym miejscu niż faktycznie ma miejsce zamieszkania lub pobytu w dniu głosowania, prawo wyborcze właśnie dla pełniejszego zagwarantowania zasady powszechności wyborów przewiduje szereg mechanizmów umożliwiających wyborcy skorygowanie takiego, niezgodnego ze stanem faktycznym, stanu. Jest to m. in. możliwość dopisania się na swój wniosek do spisu wyborców w miejscu zamieszkania albo pobrania tzw. zaświadczenia o prawie do głosowania. Ustawodawca w Kodeksie wyborczym pozostawia wyborcy dość dużo czasu na dokonanie wspomnianych korekt – wniosek o dopisanie się do spisu wyborca może złożyć na 5 dni przed dniem wyborów (art. 28 Kodeksu wyborczego), a zaświadczenie o prawie do głosowania można pobrać nawet na 2 dni przed dniem głosowania (art. 32 Kodeksu wyborczego). Warto zauważyć skalę tych działań – w wyborach do Sejmu RP i do Senatu RP przeprowadzonych w 2019 roku, do spisu wyborców dopisało się 181 706 wyborców. Z zaświadczenia o prawie do głosowania skorzystało natomiast 155 049 osób<sup>20</sup>.

**W kontekście wprowadzenia nowego rozwiązania, jakim jest głosowanie wyłącznie korespondencyjne, kwestią o ogromnej doniosłości jest zapewnienie, by pakiety**

---

<sup>19</sup> K.W. Czaplicki i inni, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 103.

<sup>20</sup> Więcej danych: *Rzeczpospolita Polska. Wybory parlamentarne, 13 października 2019 r. Sprawozdanie końcowe z krótkoterminowej misji obserwacji wyborów ODIHR*, Warszawa 2020, s. 10.

**wyborcze dotarły do każdego uprawnionego wyborcy**<sup>21</sup>. Jak już zostało wyżej wskazane, podstawą dla przekazania pakietów wyborczych, zgodnie z ustawą, będzie dla operatora wyznaczonego spis wyborców i dane adresowe w nim zawarte. Ogromne znaczenie ma więc kwestia procedur i terminów ewentualnych korekt, tak, by wyborcy zostali ujęci w odpowiednich spisach miejsca faktycznego zamieszkania lub pobytu. W tym zakresie instytucja zaświadczeń o prawie do głosowania nie znajdzie zastosowania<sup>22</sup>, pozostanie więc jedynie możliwość dopisania się (na wniosek wyborcy) do spisu wyborców.

Należy więc zwrócić szczególną uwagę na regulację zawartą w **art. 4 ustawy**. **Wskazuje się w nim bowiem, że dopisanie do spisu wyborców następuje na wniosek wyborcy wniesiony do urzędu gminy najpóźniej w dniu wejścia w życie ustawy** (zgodnie z art. 21 ustawy – wchodzi ona w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia).

**Wyborcy będą dysponować więc wręcz symbolicznym tylko czasem na dokonanie korekty w spisach wyborców**. Nie jest pewne, jaki odsetek z zainteresowanych uzyska odpowiednio wcześniej informację o takim wymogu i terminie. Nie można również nie sformułować obaw o kwestie techniczne złożenia wniosku do właściwego urzędu gminy w kontekście skuteczności realizacji czynnego prawa wyborczego.

Zgodnie z Kodeksem wyborczym, w ramach omawianej procedury wyborca jest zobowiązany złożyć w urzędzie gminy pisemny wniosek o dopisanie do spisu wyborców. Co do zasady więc wymagana jest obecność wyborcy w urzędzie gminy. Istnieje również możliwość przekazania wniosku z wykorzystaniem platformy za pośrednictwem serwisu OBYWATEL.GOV.PL i platformy ePUAP, należy jednak zauważyć, że krąg wyborców, jacy będą mogli skorzystać z takich procedur elektronicznych jest ograniczony (z uwagi na konieczność dysponowania kwalifikowanym podpisem elektronicznym, profilem zaufanym lub podpisem osobistym), zaś sama procedura nie będzie zrozumiała dla wyborców<sup>23</sup>, gdyż

---

<sup>21</sup> W tym kontekście szczególne zaniepokojenie RPO budzi fakt, że Polska Poczta przyznaje publicznie, że nie doręcza obecnie przesyłek pocztowych osobom zarażonym koronawirusem – zob. artykuł: [https://trojmiasto.wyborcza.pl/trojmiasto/7,35612,25888181,wyciekly-dane-zakazonych-koronawirusem-sanepid-przyznaje-wszyscy.html?\\_ga=2.193349608.436020519.1587364425-574706993.1585057453](https://trojmiasto.wyborcza.pl/trojmiasto/7,35612,25888181,wyciekly-dane-zakazonych-koronawirusem-sanepid-przyznaje-wszyscy.html?_ga=2.193349608.436020519.1587364425-574706993.1585057453) (dostęp: 22.04.2020 r.)

<sup>22</sup> Należy zwrócić uwagę, że art. 102 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2020, poz. 695) przewiduje, że przy przeprowadzaniu wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. nie stosuje się przepisów w zakresie m.in. zaświadczeń o prawie do głosowania.

<sup>23</sup> Zwróciła na to uwagę m.in. misja OBWE. Szerzej: Rzeczpospolita Polska. Wybory parlamentarne, 13 października 2019 r. Sprawozdanie końcowe z krótkoterminowej misji obserwacji wyborów ODIHR, Warszawa 2020, s. 10.

nie będzie w praktyce czasu na przeprowadzenie w tym zakresie działań informacyjnych czy edukacyjnych.

Inną kwestią, równie ważną, jest faktyczna możliwość obsługi i uwzględnienia zmian w spisach wyborców przez właściwe urzędy gmin, szczególnie przy pracy pracowników urzędów w dominującym w stanie epidemii trybie zdalnym<sup>24</sup>. Tymczasem, zgodnie z art. 15 ust. 1 zd. 2 ustawy, spis wyborców w danej gminie wójt, burmistrz lub prezydent miasta przekazuje operatorowi wyznaczonemu w dniu wejścia w życie ustawy.

Wysoco problematyczna w praktyce będzie możliwość sprawdzenia w urzędzie gminy, w której spis wyborców został sporządzony, czy wyborca został w spisie uwzględniony (art. 36 Kodeksu wyborczego), a także złożenia reklamacji w sprawie nieprawidłowości sporządzenia spisu (art. 37 Kodeksu wyborczego).

Chciałbym w tym miejscu podnieść również kwestię praw wyborców znajdujących się w kryzysie bezdomności (nigdzie niezamieszkałych), którzy mając pełnię praw wyborczych powinni mieć również zapewnioną możliwość korzystania z nich w pełnym wymiarze. Na gruncie ustawy z dnia 6 kwietnia 2020 r. zapewnienie im możliwości skorzystania z czynnego prawa wyborczego nie wydaje się realne.

Pragnę zwrócić także szczególną uwagę - w kontekście przygotowywania spisów wyborców - na kwestię umożliwienia oddawania głosu przez wyborców podlegający w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1239 i 1495 oraz z 2020 r. poz. 284 i 374). W stanowisku przekazanym Państwowej Komisji Wyborczej w dniu 24 marca 2020 roku wskazałem, że w praktyce skorzystanie przez tą grupę z procedur głosowania jest bardzo problematyczne<sup>25</sup>. Uwzględnienia wymaga również specyficzna sytuacja wyborców przebywających w zakładzie leczniczym, domu pomocy społecznej, zakładzie karnym i areszcie śledczym.

Podsumowując tę część rozważań należy więc zauważyć, że kluczowa kwestia adresowej podstawy dla przekazywania pakietów wyborczych wyborcom budzi bardzo

---

<sup>24</sup> Wątpliwości takie (odnośnie do spisu wyborców jak i innych czynności związanych z wyborami) podniesiono w piśmie Unii Metropolii Polskich oraz Związku Miast Polskich z dnia 20 marca 2020 roku (źródło: <https://www.metropolie.pl/wp-content/uploads/2020/03/20.03.2020.-UMP-wyst%C4%85pienie-do-PKW.pdf>, dostęp: 29 marca 2020 roku).

<sup>25</sup> Pismo z dnia 24 marca 2020 roku, sygn. VII.602.9.2020.JZ.

poważne zastrzeżenia. W praktyce może doprowadzić to do sytuacji, w której pakiety przeznaczone dla setek tysięcy wyborców nie trafią do nich, bowiem nie zostaną przekazane w miejscu, w którym wyborcy ci faktycznie mają oni miejsce stałego zamieszkania lub mają (z różnych względów) miejsce stałego pobytu.

## ***Doręczenie pakietu wyborczego***

Pragnę podnieść doniosłość i wagę procedury doręczenia pakietu wyborczego przez (przedstawiciela) operatora wyznaczonego. Na podstawie treści ustawy niezmiernie trudno jest dokonać jej oceny, bowiem szczegółowe, istotne rozwiązania mają zostać dopiero uregulowane w aktach wykonawczych wydanych przez ministra właściwego do spraw aktywów państwowych. Zakłada się bowiem m.in, że minister ten, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia określi, w drodze rozporządzenia szczegółowy tryb doręczania pakietów wyborczych przez operatora wyznaczonego do wyborcy (art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy). Minister właściwy do spraw aktywów państwowych określi już samodzielnie sposób i tryb: doręczania pakietów wyborczych do wyborców podlegających w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, doręczania pakietów wyborczych do wyborców przebywających w zakładzie leczniczym, domu pomocy społecznej, zakładzie karnym i areszcie śledczym. Bardzo trudno więc na tym etapie ocenić adekwatność procedur w odniesieniu do bezpieczeństwa epidemiologicznego. W opinii Rzecznika ogromne znaczenie będzie miała także dokładna analiza rozwiązań zawartych w ustawie z uwzględnieniem realiów funkcjonowania oddawczych skrzynek pocztowych wyborców (art. 3 ust. a ustawy), szczególnie w kontekście możliwości zagubienia pakietów, a także ochrony danych osobowych. W tym zakresie konieczna będzie bez wątpienia opinia operatora wyznaczonego. Przesyłki pakietów wyborczych są przesyłkami listowymi nierejestrowanymi w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – *Prawo pocztowe* (art. 5 ust. 7 ustawy).

Należy zauważyć, że odmiennie od ustawy, kwestie doręczenia pakietu wyborczego szczegółowo zostały uregulowane w Kodeksie wyborczym m.in. wskazać należy na art. 53e – wskazujący w § 6, że pakiet „doręcza się wyłącznie do rąk własnych wyborcy, po okazaniu dokumentu potwierdzającego tożsamość i pisemnym pokwitowaniu odbioru”.

**Bez wątpienia ogromnym wyzwaniem będzie faktyczna możliwość skutecznego przekazania pakietów wyborczych przez operatora wyznaczonego w przewidywanym w ustawie terminie.** W tym zakresie konieczna będzie opinia i jednoznaczna deklaracja operatora wyznaczonego.

Należy jednak wyraźnie podkreślić, że przewidywany w ustawie termin doręczenia („(...) w terminie przypadającym od 7 dni do dnia przypadającego przed dniem głosowania, doręczenie pakietu wyborczego”, art. 3 ust 1 ustawy) nie zawiera „marginesu bezpieczeństwa” - może być w praktyce zbyt krótkim terminem dla podjęcia przez wyborcę jakichkolwiek działań w przypadku np. braku doręczenia pakietu wyborczego w ustawowym terminie.

### ***Pakiet wyborczy***

Ustawa w art. 3 ust. 3 wymienia przykładowe elementy, jakie wchodzi w skład pakietu wyborczego. Niestety, nie ma wśród nich nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a, które umożliwiają skuteczne oddawanie głosu m.in. osobom z dysfunkcją wzroku. Warto zauważyć, że w przeciwieństwie do ustawy, art. 53g Kodeksu wyborczego<sup>26</sup>, wyraźnie wymienia takie nakładki na karty do głosowania jako obligatoryjny element pakietu wyborczego, jeśli tylko wyborca zażądał ich przesłania. Mechanizm nakładek na karty do głosowania, stanowiąc dodatkową gwarancję zasady powszechności wyborów, jest dobrze oceniany przez środowiska osób z niepełnosprawnościami. Jego pozytywną rolę podkreślała w swoich raportach m.in. Misja Oceny Wyborów OBWE.

Zauważyć należy co prawda, że - zgodnie z art. 3 ust. 4 ustawy - katalog elementów wchodzących w skład pakietu wyborczego nie uznaje się za zamknięty, wskazując że „Minister właściwy do spraw aktywów państwowych może określić, w drodze rozporządzenia, dodatkowe elementy wchodzące w skład pakietu wyborczego”, jednak konstrukcja taka budzi wątpliwości, odnośnie do zakresu delegacji, a także dowolności decyzji ministra co do uzupełnienia pakietu wyborczego o nakładki na karty do głosowania sporządzone w alfabecie Braille'a. Nawet jednak w przypadku wskazania w rozporządzeniu ministra nakładek na karty jako „dodatkowego elementu” pakietu wyborczego, poważne wątpliwości wciąż wzbudza kwestia uregulowania trybu zgłaszania żądania przez wyborców, ustalenia wzoru nakładek i faktycznej, technicznej możliwości ich przygotowania. Pragnę

---

<sup>26</sup> Należy zwrócić uwagę, że art. 102 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2020, poz. 695) przewiduje, że przy przeprowadzaniu wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. nie stosuje się przepisów w zakresie m.in. głosowania korespondencyjnego.

jednocześnie podkreślić, że w mojej opinii wszystkie elementy wchodzące w skład pakietu wyborczego powinny być wymienione *expressis verbis* w ustawie w sposób wyczerpujący i nie być uzależnione od arbitralnej decyzji organu władzy wykonawczej<sup>27</sup>.

**Chciałbym w tym miejscu zasygnalizować** (kwestia ta będzie omawiana szerzej w dalszej części opinii) **ogromną wagę dla skutecznej realizacji głosowania korespondencyjnego edukacji i rzetelnej informacji przekazywanej wyborcy**. Pragnę podkreślić, że zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy wyborca podpisuje oświadczenie, o którym mowa w art. 3 ust. 3 pkt 5 ustawy i wpisuje, w miejscu do tego przeznaczonym, swoje imię i nazwisko oraz numer PESEL. Oprócz karty do głosowania w zaklejonej kopercie na kartę do głosowania, w kopercie zwrotnej wyborca umieszcza podpisane oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu. **Brak takiego oświadczenia - podobnie jak brak wpisania imienia i nazwiska lub numeru PESEL, a także wpisanie tych danych nieczytelnie, brak podpisu na nim** - powoduje, że koperty na kartę do głosowania nie wrzuca się do urny, a kartę uważa się za nieważną i nie bierze się jej pod uwagę przy ustalaniu wyników głosowania w gminie (art. 5 ust. 1 ustawy).

Jak ukazuje przebieg głosowania korespondencyjnego w ubiegłych latach, pewien odsetek głosujących mimo, że były to osoby zainteresowane procedurą głosowania korespondencyjnego i które same zgłosiły zamiar takiego głosowania oraz otrzymały w pakiecie wyborczym instrukcję głosowania korespondencyjnego, niestety nie wiedział o tym lub nie zwrócił uwagi na te niezwykle istotne wymogi prawne<sup>28</sup>.

### ***Przekazywanie koperty zwrotnej***

Pragnę zwrócić również uwagę na bardzo istotną kwestię przekazywania koperty zwrotnej przez wyborcę. W ustawie (art. 5) uregulowano ją ogólnie i nieprecyzyjnie, co utrudnia ocenę (szereg rozwiązań szczegółowych ma zostać dopiero uregulowanych w aktach wykonawczych). W ustawie przewidziano umieszczanie koperty zwrotnej w „specjalnie

---

<sup>27</sup> Co prawda art. 20 ustawy odsyła w sprawach nieuregulowanych przepisami projektu ustawy do uregulowań Kodeksu wyborczego, ale biorąc pod uwagę, że projekt ustawy autonomicznie określa skład pakietu wyborczego, powstają poważne wątpliwości co do stosowania Kodeksu wyborczego w tym zakresie. Patrz również przypis 27.

<sup>28</sup> W 2011 roku było to nawet 15% kopert zwrotnych wśród wyborców głosujących w kraju. Więcej: *Gwarancje korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby starsze i osoby z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia*, red. J. Zbieranek, Biuro RPO, Warszawa 2012, s. 74.

przygotowanej do tego celu nadawczej skrzynce pocztowej operatora wyznaczonego na terenie gminy, w której widnieje w spisie wyborców”. Rozwiązanie takie zakłada więc konieczność udania się wyborcy poza miejsce stałego pobytu bądź zamieszkania w określonym przedziale czasowym, „nie wcześniej niż o godzinie 6.00 i nie później niż do godziny 20.00 w dniu głosowania” (art. 5 ust. 2 ustawy).

Bardzo trudno jest ocenić szczegółowo to rozwiązanie m.in. pod względem faktycznej dostępności „skrzynek nadawczych” dla wyborców m.in. w szczególności na terenach nieurbanizowanych, jak również pod kątem zapewnienia ich bezpieczeństwa zdrowotnego. Ustawa bowiem odsyła w zakresie wymagań, jakim powinna odpowiadać nadawcza skrzynka pocztowa operatora wyznaczonego przygotowana do umieszczenia koperty zwrotnej, do rozporządzenia ministra właściwego do spraw aktywów państwowych wydanego „mając na względzie odpowiednie zabezpieczenie skrzynek nadawczych, w szczególności w celu zagwarantowania głosowania w sposób tajny” (art. 5 ust. 2 zd. 2 ustawy). Pragnę w tym miejscu podkreślić, że wspomniane „odpowiednie zabezpieczenie” skrzynek nadawczych ma kardynalne znaczenie dla zachowania zasady tajności głosowania.

Przesyłki kopert zwrotnych są przesyłkami listowymi nierejestrowanymi w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – *Prawo pocztowe* (art. 5 ust. 7 ustawy). W tej chwili nie jest możliwa ocena szczegółowych rozwiązań w tym zakresie, mają być one bowiem znane wraz z wydaniem aktów wykonawczych, a więc możliwe, że dopiero na kilka dni przed dniem głosowania.

Należy w tym miejscu podkreślić, że **obowiązki państwa w zagwarantowaniu zasady tajności głosowania, w przypadku głosowania wyłącznie korespondencyjnego, należy uznać za znacząco szersze i dalej idące niż w odniesieniu do dotychczasowego modelu głosowania korespondencyjnego uregulowanego w Kodeksie wyborczym**<sup>29</sup>. Jak już zostało wskazane, dotychczas głosowanie korespondencyjne stanowiło alternatywną procedurę głosowania, która stosowana była wyłącznie na podstawie wniosku uprawnionego wyborcy, zamiast głosowania w lokalu wyborczym, lub głosowania przez pełnomocnika. Wyborca głosujący korespondencyjnie mógł również już po uzyskaniu pakietu wyborczego (m.in. w razie jakichkolwiek wątpliwości, np. odnośnie do zagwarantowania zasady tajności),

---

<sup>29</sup> Obowiązki państwa i wyborcy w tym modelu zarysował Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 lipca 2011 r. (sygn. akt K 9/11).



skorzystać w godzinach głosowania z trybu osobistego dostarczenia koperty zwrotnej do obwodowej komisji wyborczej (art. 53h § 5 Kodeksu wyborczego). Tymczasem w przypadku głosowania wyłącznie korespondencyjnego uregulowanego w ustawie, wyborca, aby skorzystać z czynnego prawa wyborczego, *de facto* zostaje zmuszony do zastosowania tej jedynej procedury przewidzianej w ustawie.

Zgodnie z ustawą, co do zasady, każdy wyborca, aby skutecznie zagłosować, musi umieścić „sam lub za pośrednictwem innej osoby” kopertę zwrotną w skrzynce (art. 5 ust. 2 ustawy). W ustawie wyodrębniono grupy wyborców, wobec których minister właściwy do spraw aktywów państwowych określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy sposób i tryb odbierania kopert zwrotnych, tj. od: wyborców podlegających w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, oraz od wyborców przebywających w zakładzie leczniczym, domu pomocy społecznej, zakładzie karnym i areszcie śledczym (art. 6 ust. 2 pkt 3 ustawy w powiązaniu z art. 6 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 ustawy). Sugerować to może zamiar stworzenia odrębnej, specjalnej, regulacji odbierania kopert zwrotnych od tych wyborców, jednakże nie jest to pewne, ponieważ ostateczne decyzje w tym zakresie podejmie minister właściwy do spraw aktywów państwowych. Nie można też w związku z tym wyłącznie na podstawie ustawy ocenić adekwatności i skuteczności takiej procedury.

Należy jednak podkreślić, że nie przewidziano osobnego sposobu i trybu odbierania kopert zwrotnych od osób z niepełnosprawnościami, a także od osób starszych (którzy ukończyli 60. rok życia). Na mocy przepisów kodeksowych (art. 53h § 2 Kodeksu wyborczego) wyborcy tacy (m.in. ze względu na ograniczoną mobilność, czy stan zdrowia) mają możliwość przekazania koperty zwrotnej przedstawicielowi operatora wyznaczonego. Zgodnie natomiast z ustawą, osoby z niepełnosprawnościami i osoby w zaawansowanym wieku muszą osobiście umieścić we wskazanym przedziale czasowym kopertę zwrotną w „specjalnie przygotowanej do tego celu nadawczej skrzynce pocztowej operatora wyznaczonego na terenie gminy, w której widnieje w spisie wyborców” lub podjąć działania, by znaleźć inną osobę, której powierzą kopertę zwrotną i która umieści ją we właściwej skrzynce nadawczej.

**Pragnę zarazem podkreślić, że ratyfikacja przez Polskę Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 poz. 1169; dalej jako: „Konwencja”), potwierdziła prawo osób z niepełnosprawnościami do pełnego i równego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności oraz poszanowania ich przyrodzonej godności. Konwencja opiera się m.in. na zasadach niedyskryminacji, pełnego i skutecznego udziału i włączeniu w społeczeństwo, równości szans oraz dostępności, o czym stanowi jej art. 3. Zgodnie z art. 29 Konwencji państwa-strony mają obowiązek zagwarantować osobom niepełnosprawnym prawa polityczne i możliwość korzystania z nich, na zasadzie równości z innymi osobami oraz są zobowiązane do zapewnienia, że osoby niepełnosprawne będą mogły efektywnie i w pełni uczestniczyć w życiu politycznym i publicznym, na zasadzie równości z innymi osobami, bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli, włączając w to prawo i możliwość korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego (art. 29 lit. a). Powyższemu celowi mają służyć takie działania państwa jak: zapewnienie, że tryb głosowania oraz stosowane w związku z nim urządzenia i materiały będą odpowiednie, dostępne i łatwe do zrozumienia oraz zastosowania, a także ochrona praw osób niepełnosprawnych do tajnego głosowania w wyborach i referendach publicznych.**

Komitet ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami (KPON/*Committee on the Rights of Persons with Disabilities – CRPD*) analizując zobowiązania państwa wynikające z art. 5 Konwencji w powiązaniu z jej art. 29, podkreślił że należy zapewnić, że proces wyborczy jest dostępny dla wszystkich osób niepełnosprawnych, w tym przed wyborami, w ich trakcie oraz po nich. Państwa powinny także zapewnić racjonalne usprawnienia osobom z niepełnosprawnościami oraz środki wsparcia oparte na indywidualnych potrzebach osób niepełnosprawnych do uczestnictwa w życiu politycznym i publicznym.

W powyższym kontekście **tym bardziej należy podkreślić, że ustawa nie przewiduje nawet w zarysie, gdzie mają być umieszczone nadawcze skrzynki pocztowe, do których wyborcy mają przekazywać wypełnione pakiety wyborcze i czy brana pod uwagę będzie konieczność dostosowania skrzynek i ich otoczenia do potrzeb osób z niepełnosprawnościami.** W szczególności ustawa nie precyzuje i nie zawiera żadnych wytycznych odnośnie do tego, jakie wymagania musi spełniać pomieszczenie/otoczenie,

w którym skrzynka będzie umieszczona/posadowiona oraz sama skrzynka nadawcza, m.in. to, na jakiej wysokości będzie umieszczona i jaki do niej fizycznie będzie dostęp. Brak określenia wymagań dla otoczenia, w którym ma być umieszczona nadawcza skrzynka pocztowa, w zakresie dostępności dla osób z niepełnosprawnościami, rodzi poważne ryzyko, że osoby z trudnościami w poruszaniu się (poruszające się z pomocą wózków, kul, osoby starsze, rodzice z małymi dziećmi), napotkają na znaczące, a być może niemożliwe do pokonania, trudności z umieszczeniem pakietu wyborczego w nadawczej skrzynce pocztowej.

Osoby starsze mogą doświadczać tych samych barier co osoby z niepełnosprawnościami, w szczególności osoby z niepełnosprawnością słuchu, wzroku i niepełnosprawnością ruchową, ale też trudności specyficznych związanych z ich wiekiem. Osoby starsze mogą w szczególności mieć problem z samodzielnym dotarciem do nadawczej skrzynki pocztowej, jeśli napotkają na przeszkody w środowisku, takie jak: brak transportu do skrzynki umieszczonej w znacznej odległości od ich miejsca zamieszkania, czy umieszczenie skrzynki w otoczeniu, gdzie występują bariery architektoniczne. Seniorzy często też są osobami samotnymi, które nie będą miały możliwości skorzystania z pomocy innej osoby w dostarczeniu pakietu wyborczego do nadawczej skrzynki pocztowej w określonych ustawą godzinach. Dodatkowo, w czasie pandemii, mogą mieć dodatkowe trudności w pozyskaniu takiego wsparcia ze względu na zasady dystansu społecznego. Należy wziąć przy tym pod uwagę szczególną sytuację osób starszych mieszkających w placówkach opiekuńczych, zwłaszcza w tych, w których są aktualnie problemy z zapewnieniem personelu. To stwarza dodatkowe ryzyko, że te osoby starsze nie będą miały równych możliwości udziału w wyborach.

Osoby starsze, jak i osoby z niepełnosprawnościami, zmagające się ze schorzeniami powiązаныmi ze swoją niepełnosprawnością, jako te wskazane w grupie ryzyka w zakresie zachorowania na COVID-19, mogą w ogóle zrezygnować z udziału w wyborach z obawy przed zakażeniem koronawirusem. Dotyczy to zwłaszcza osób, które będą musiały same udać się do nadawczej skrzynki pocztowej w celu przekazania pakietu wyborczego z wypełnioną kartą do głosowania. Jednak z drugiej strony, biorąc pod uwagę, że badania społeczne wskazywały na wysokie poczucie obowiązku co do udziału w wyborach wśród osób starszych, należy spodziewać się w tej grupie większej aktywności. Uwzględniając ryzyko

epidemiczne dla tej grupy społecznej należy podjąć szczególne środki ostrożności zdrowotnej.

### ***Głosowanie wyborców polskich poza granicami kraju***

Ustawa w przepisach art. 7 – 9 reguluje problematykę głosowania korespondencyjnego polskich wyborców przebywających poza granicami kraju. Mając na uwadze brzmienie art. 2 ust 1. ustawy, który stanowi że „wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzane w 2020 r. zostaną przeprowadzone wyłącznie w drodze głosowania korespondencyjnego”, ta procedura głosowania będzie jedyną dostępną również dla tej grupy wyborców.

Podkreślenia wymaga, że **ta grupa wyborców – jako jedyna, by móc w ogóle skorzystać z określonej ustawą procedury – będzie musiała, zgodnie z art. 7 ust. 1, zgłosić zamiar głosowania korespondencyjnego właściwemu konsulowi do 14. dnia przed dniem wyborów.** Przepis ten należy interpretować jako *lex specialis* w odniesieniu do art. 2 ust. 4 ustawy, który zawiera (gołosłowną zatem) zasadę, że wyborca głosujący w wyborach Prezydenta RP zarządzonych w 2020 r. nie składa wniosku o skorzystanie z możliwości głosowania korespondencyjnego.

Analizując wskazaną procedurę, szczególną uwagę należy zwrócić na ustawowe określenie terminów w odniesieniu do wyborców głosujących poza granicami Polski. Po pierwsze, w ustawie nie wskazano żadnego terminu dotyczącego wysłania pakietu do wyborcy (termin taki przewidywał m.in. obecnie już nieobowiązujący przepis art. 53f § 1 Kodeksu wyborczego: „Konsul niezwłocznie po otrzymaniu [...] kart do głosowania, jednak nie później niż [...] dni przed dniem wyborów, wysłał pakiet wyborczy do wyborcy wpisanego do spisu wyborców, który wyraził zamiar głosowania korespondencyjnego za granicą [...]”<sup>30</sup>).

Największe natomiast zastrzeżenia wzbudza kwestia terminu na skuteczne zgłoszenie przez wyborcę zamiaru głosowania korespondencyjnego. Biorąc pod uwagę datę złożenia projektu ustawy, a także możliwy przebieg procesu legislacyjnego, **nie jest w ogóle pewne, czy ustawa wejdzie w życie w terminie umożliwiającym w ogóle skuteczne zgłoszenie**

---

<sup>30</sup> Na podstawie ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, Nr 26, poz. 134, Nr 94, poz. 550, Nr 102, poz. 588, Nr 134, poz. 777, Nr 147, poz. 881, Nr 149, poz. 889, Nr 171, poz. 1016 oraz Nr 217, poz. 1281, z 2012 r. poz. 849, poz. 951 oraz poz. 1529, z 2014 r. poz. 179, poz. 180 i 1072 oraz z 2015 r. poz. 1043, 1044 i 1045).

**zamiaru głosowania korespondencyjnego przez wyborców konsulowi (do 14. dnia przed dniem wyborów).** Korzystania z innych procedur głosowania będzie w tym czasie niemożliwe.

Niepewność dotyczy również praktycznej możliwości przesłania przez wyborcę koperty zwrotnej konsulowi (art. 8 ust. 1 ustawy) w związku z licznymi obostrzeniami dotyczącymi przemieszczania się w poszczególnych państwach.

Podkreślenia wymaga, że w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 szereg państw odmówiło możliwości zorganizowania wyborów Prezydenta RP w lokalach wyborczych, bądź nie udzieliło odpowiedzi, a zgoda taka jest wymagana<sup>31</sup>. Na prawdopodobieństwo wystąpienia takiej sytuacji Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał m.in. w swoim piśmie skierowanym do Państwowej Komisji Wyborczej, formułując obawy, że przeprowadzenie wyborów Prezydenta RP dnia 10 maja 2020 roku nie będzie możliwe<sup>32</sup>. Dnia 20 kwietnia 2020 r. zostało wydane rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie utworzenia obwodów głosowania dla obywateli polskich przebywających za granicą<sup>33</sup>. W załączniku do tego rozporządzenia wskazano ustanowienie 162 obwodów do głosowania, jednocześnie określając siedziby obwodowych komisji wyborczych. Dla porównania w wyborach do Sejmu RP i do Senatu RP w 2019 roku powołano 320 obwodowych komisji wyborczych za granicą<sup>34</sup>.

Należy zasygnalizować jednocześnie (kwestia ta będzie omawiana szerzej w dalszej części opinii), że nawet jeśli ustawa wejdzie w życie w terminie umożliwiającym wyborcom zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego konsulowi, wciąż trudne do wykonania będzie uprzednie poinformowanie wyborców o tej jedynej dla nich procedurze oddawania głosu i wymogach dla jej zastosowania.

W świetle powyższego należy więc stwierdzić, że przewidziana w ustawie procedura głosowania (wyłącznie) korespondencyjnego dla wyborców poza granicami kraju, przede

---

<sup>31</sup> Szerzej m.in. w uzasadnieniu do projektu rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie utworzenia obwodów głosowania w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 roku dla obywateli polskich przebywających za granicą, źródło: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12332501/katalog/12678854#12678854> (dostęp: 20 kwietnia 2020 roku).

<sup>32</sup> Pismo z dnia 24 marca 2020 roku, sygn. VII.602.9.2020.JZ.

<sup>33</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 20 kwietnia 2020 r. w sprawie utworzenia obwodów głosowania w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 roku dla obywateli polskich przebywających za granicą (Dz. U. z 2020 r. poz. 706).

<sup>34</sup> Sprawozdanie Państwowej Komisji Wyborczej z wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych 13 października 2019 r.

wszystkim z uwagi na bardzo krótki okres, jaki pozostał do wyborów Prezydenta RP, może **w praktyce doprowadzić do faktycznego pozbawienia tej grupy wyborców w ogóle możliwości oddania głosu**, w najlepszym wypadku będzie charakteryzować się bardzo ograniczoną skutecznością. Warto zauważyć, że dotyczyć to może bardzo licznej grupy obywateli (dla przykładu, w wyborach do Sejmu RP i do Senatu RP przeprowadzonych w 2019 roku, do spisów wyborców prowadzonych przez właściwych konsulów RP dopisało się 330 676 wyborców)<sup>35</sup>.

## **II. 4 Zmiany w strukturze i organizacji organów wyborczych**

### **a) Gminne obwodowe komisje wyborcze**

Należy zauważyć, że ustawa przewiduje poważne zmiany struktury organów wyborczych najniższego szczebla, które będą zaangażowane w przeprowadzenie wyborów Prezydenta RP. Zgodnie z art. 10 ust. 4 ustawy – z dniem wejścia jej w życie – mają zostać rozwiązane obwodowe komisje wyborcze powołane przed tym dniem (w trybie, o którym mowa w art. 182 Kodeksu wyborczego, a więc dotyczy to głosowania w kraju). Przewiduje się jednocześnie powołanie w każdej gminie gminnych obwodowych komisji wyborczych. **Należy zauważyć, że zamysł ustanowienia zupełnie nowej struktury organów wyborczych w tak krótkim okresie przed dniem głosowania musi budzić uzasadnione wątpliwości i jest działaniem bez precedensu.**

W ustawie przewiduje się (jednorazowe) ustanowienie nowego modelu komisji wyborczej w wyborach Prezydenta RP - gminnych obwodowych komisji wyborczych.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie zajmuje stanowiska odnośnie do oceny możliwości skutecznego realizowania przewidzianych przez ustawę zadań przez gminne obwodowe komisje wyborcze, w tym w szczególności w składach o wskazanej liczebności (w art. 10 ustawy) – oczekując na opinię w tej sprawie Państwowej Komisji Wyborczej. Podobnie nie wypowiada się w kwestii realności powołania składów komisji w tak krótkim okresie przed dniem wyborów; w art. 10 ust. 2 ustawy zakłada się także, że w bardzo krótkim okresie komisje powoła komisarz wyborczy - najpóźniej w terminie 2 dni po wejściu w życie ustawy.

---

<sup>35</sup> Szerzej: *Rzeczpospolita Polska. Wybory parlamentarne, 13 października 2019 r. Sprawozdanie końcowe z krótkoterminowej misji obserwacji wyborów ODIHR*, Warszawa 2020, s. 10.

Ogromnym wyzwaniem będzie też z pewnością kwestia zapewnienia odpowiedniego bezpieczeństwa zdrowotnego wszystkim członkom komisji wyborczych. Obawy budzi w tym kontekście kwestia przeprowadzenia szkoleń, a przede wszystkim wspólnej pracy członków komisji wyborczych<sup>36</sup>.

Należy zwrócić także uwagę na problemy interpretacyjne związane z zadaniami, ustanowionych w ustawie, gminnych obwodowych komisji wyborczych. Ustawa w art. 12 ust. 1 wskazuje tylko ogólnie, że gminna obwodowa komisja wyborcza wykonuje zadania przewidziane dla obwodowych komisji wyborczych - z zastrzeżeniem jej przepisów. Art. 13 ustawy stanowi, że w zakresie nieuregulowanym w ustawie, do spraw związanych w szczególności z powołaniem, rozwiązaniem, wygaśnięciem członkostwa, dietami dla członków, działaniem, w tym zadaniami gminnej obwodowej komisji wyborczej stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu wyborczego, dotyczące obwodowych komisji wyborczych. Takie ogólne rozwiązania mogą okazać się niewystarczające i będą wywołać wiele problemów w praktycznym ich stosowaniu – prowadząc do różnego rodzaju niejasności, czy niespójności, które trudno będzie usunąć w krótkim okresie przed wyborami.

## **b) Obserwacja prac gminnych obwodowych komisji wyborczych**

W odniesieniu do problematyki funkcjonowania gminnych obwodowych komisji wyborczych muszę również podnieść bardzo istotną **kwestię mężów zaufania i obserwatorów społecznych**. Regulacja w tym zakresie po ewentualnym wejściu w życie ustawy byłaby niejasna. Jeśli przyjąć, że gminne obwodowe komisje wyborcze są zupełnie nową, odrębną strukturą utworzoną w ustawie na potrzeby przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP za pomocą procedury wyłącznie korespondencyjnej, powstać mogą wątpliwości, czy wchodzi one w zakres wyliczenia organów wyborczych zawartego w art. 152 § 2 Kodeksu wyborczego (wymienione są m.in. obwodowe komisje wyborcze). Tymczasem, zgodnie z Kodeksem wyborczym uprawnienie komitetów wyborczych do wyznaczenia męża zaufania (art. 103a), a także określonych stowarzyszeń i fundacji do

---

<sup>36</sup> Szereg krytycznych uwag w tym zakresie formułuje opinia Zarządu Głównego Polskiego Towarzystwa Epidemiologów i Lekarzy Chorób Zakaźnych w sprawie ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. Źródło: <https://www.senat.gov.pl/prace/senat/proces-legislacyjny-w-senacie/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawa,964.html> (dostęp: 21 kwietnia 2020 roku).

wyznaczania obserwatora społecznego (art. 103c), odnosi się do komisji wyborczych, o których mowa w art. 152 § 2 Kodeksu wyborczego.

Powstaje więc pytanie o bardzo dużej doniosłości, czy ogólne odesłania zawarte w ustawie (art. 12 i 13) mogą stanowić wystarczającą podstawę dla ustanowienia mężów zaufania i obserwatorów społecznych – ze wszystkimi konsekwencjami dla zasady jawności wyborów. Kwestia ta wymaga jasnego, jednoznacznego doprecyzowania.

## II. 5 Informacja o wyborach

Wprowadzeniu zmian w regulacji wyborczej, w szczególności jeśli dotyczyć one mają kwestii zasadniczych dla przeprowadzenia wyborów oraz praw wyborczych, muszą towarzyszyć odpowiednie działania informacyjne i edukacyjne. Z pewnością powinny one być intensyfikowane w dłuższym okresie poprzedzającym wybory. Bez wątplenia mają one bowiem wpływ na skuteczne zagwarantowanie zasady powszechności wyborów. Zgodzić się należy<sup>37</sup>, że prawo do informacji wyborczej (w tym podstawowej informacji o głosowaniu – m.in. terminie i procedurach oddawania głosu) wywodzić można z prawa do informacji publicznej gwarantowanej m.in. przez art. 19 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka<sup>38</sup>, art. 19 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych<sup>39</sup>, czy art. 10 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka<sup>40</sup>. Na standardy skutecznego dostarczenia przez instytucje państwa przed wyborami informacji o głosowaniu wskazuje szereg dokumentów o charakterze międzynarodowym. Dla przykładu, w swoich wytycznych dla dokonywania oceny prawa wyborczego w poszczególnych państwach, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie wskazuje na konieczność stosowania rozwiązań zapewniających dostarczenie wyborcom „na czas” informacji zarówno o kwestiach dotyczących rejestracji wyborców, jak i procedurach wyborczych<sup>41</sup>. Renomowany, szwedzki instytut IDEA, rozważając wyzwania dla organizowania wyborów na świecie związane z wirusem COVID-

---

<sup>37</sup> A. Frydrych-Depka, *Prawo do informacji o wyborach*, Studia Wyborcze, t. 25, 2018, s. 60 i nast.

<sup>38</sup> Powszechna Deklaracja Praw Człowieka uchwalona 10 grudnia 1948 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ.

<sup>39</sup> Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., ratyfikowany przez RP w 1997 r. (Dz. U. z 1977 r., nr 38, poz. 167).

<sup>40</sup> Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Rzym, 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284).

<sup>41</sup> *Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections*, Warszawa 2013, s. 21. Również: A. Frydrych-Depka, *Prawo do informacji o wyborach*, Studia Wyborcze, t. 25, 2018, s. 61.



19, wyraźnie podkreślił, że jeśli zostaną przyjęte alternatywne procedury głosowania, wyborcy muszą uzyskać odpowiednie informacje i powinni zostać odpowiednio wyedukowani o tym, jak i kiedy mogą z nich korzystać. Wskazano, że w sytuacji wprowadzenia izolacji w związku z rozpowszechnianiem się wirusa COVID-19, kampanię informacyjną należy dostosowywać tak, aby docierała do wyborców zarówno za pośrednictwem mediów tradycyjnych (telewizyjnych i radiowych), jak i internetowych<sup>42</sup>.

W ustawie przewiduje się wprowadzenie na zaledwie kilka lub kilkanaście dni przed dniem głosowania zasadniczych zmian dotyczących terminu wyborów, spisu wyborców, wreszcie procedury oddawania głosu, a więc kwestii mających zasadnicze znaczenie dla przeprowadzenia wyborów. **W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich w tak krótkim czasie przeprowadzenie jakiegokolwiek rzetelnej kampanii informacyjnej o zmianach w prawie wyborczym i głosowaniu nie jest możliwe.**

Należy zwrócić również uwagę, że m.in. przewidywane przez Kodeks wyborczy mechanizmy informowania wyborców są już w odniesieniu do wyborów Prezydenta RP zarządzonych na dzień 10 maja 2020 roku w toku, a faktyczna możliwość ich uzupełnienia wydaje się problematyczna. Dotyczy to m.in. procedury przekazania informacji wyborcom w formie druku bezadresowego wynikającej z art. 37d Kodeksu wyborczego. Stosowanie najważniejszych procedur informowania wyborców planuje się zresztą wyłączyć w wyborach Prezydenta RP (m.in. podawania w formie obwieszczenia do wiadomości wyborców informacji, o których mowa w art. 16 § 1 Kodeksu wyborczego)<sup>43</sup>.

Pragnę podkreślić, że konieczne jest zwrócenie uwagi wyborców na szereg bardzo istotnych kwestii związanych ze szczegółami oddawania głosu korespondencyjnie m.in. z uwagi na konkretne wymogi prawne, których nieprzestrzeganie powoduje, że kopertę na kartę do głosowania nie wrzuca się do urny, a kartę uważa się za nieważną i nie bierze się jej pod uwagę przy ustalaniu wyników głosowania w gminie (art. 5 ust. 5 ustawy).

Pragnę powtórzyć, że jak pokazał przebieg głosowania korespondencyjnego w ubiegłych latach, część głosujących, mimo, że były to osoby zainteresowane procedurą, które same zgłosiły zamiar takiego głosowania i otrzymały w pakiecie wyborczym instrukcję

---

<sup>42</sup>Elections during COVID-19: Considerations on how to proceed with caution, Źródło: <https://www.idea.int/news-media/news/elections-during-covid-19-considerations-how-proceed-caution>

<sup>43</sup> Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 102 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2020, poz. 695), nie stosuje się przepisów w tym zakresie.

głosowania korespondencyjnego, niestety wciąż nie miało wystarczającej wiedzy lub nie zwróciło uwagi na istotne wymogi dotyczące m.in. oświadczenia, czy zaklejenia kopert (choć zarysowane wężej w art. 72 § 3 Kodeksu wyborczego niż w ustawie)<sup>44</sup>. W efekcie ich karty do głosowania nie były uwzględniane przy ustalaniu wyników głosowania.

**Pragnę zwrócić w tym kontekście szczególną uwagę na szczególne potrzeby informacyjne wyborców z niepełnosprawnościami.** Jednym z ważnych praw gwarantowanych w Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych jest prawo do pozyskiwania informacji. Państwa-strony Konwencji mają obowiązek podjąć niezbędne środki, aby zapewnić osobom z niepełnosprawnościami możliwość poszukiwania i pozyskiwania informacji na zasadzie równości z innymi osobami, m.in. poprzez dostarczanie osobom niepełnosprawnym informacji przeznaczonych dla ogółu społeczeństwa, w dostępnych dla nich formach i technologiach, odpowiednio do różnych rodzajów niepełnosprawności, na czas i bez dodatkowych kosztów, na zasadzie równości z innymi osobami, o czym stanowi art. 21 Konwencji. W ramach zapewnienia dostępności informacji państwa-strony są również obowiązane do akceptowania i ułatwiania korzystania przez osoby niepełnosprawne w sprawach urzędowych z języków migowych, alfabetu Braille'a, komunikacji wspomagającej (augmentatywnej) i alternatywnej oraz wszelkich innych dostępnych środków, sposobów i form komunikowania się przez osoby niepełnosprawne, według ich wyboru oraz uznania i akceptowania języków migowych.

Pragnę podkreślić, że niepełnosprawność intelektualna charakteryzuje się przede wszystkim utrudnieniami w sferze percepcyjnej i poznawczej, powodując wolniejsze tempo uczenia się i opanowywania różnorodnych sprawności poznawczych i społecznych<sup>45</sup>. Osoby z niepełnosprawnością intelektualną często potrzebują asysty w wykonywaniu swoich praw. Tego rodzaju pomoc może dotyczyć w szczególności: dostarczenia informacji potrzebnej do podjęcia decyzji, zakomunikowania tej informacji w odpowiedniej formie, często przy użyciu języka prostego do czytania albo w formie wizualnej. W ustawie nie przewidziano żadnych

---

<sup>44</sup>Art. 73 § 3 Kodeksu wyborczego ma obecnie brzmienie: „Jeżeli w kopercie zwrotnej brak jest podpisanego oświadczenia, o którym mowa w art. 53g § 1 pkt 6, lub gdy koperta na kartę do głosowania nie jest zaklejona, koperty na kartę do głosowania nie wrzuca się do urny, a karty nie bierze się pod uwagę przy ustalaniu wyników głosowania w obwodzie”.

<sup>45</sup> A. Wołowicz-Ruszkowska, *Niepełnosprawność intelektualna – wielowymiarowość zjawiska, Osoba z niepełnosprawnością intelektualną w postępowaniach sądowych i przed innymi organami. Poradnik praktyczny*, Warszawa 2015, źródło: [https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/ON\\_w\\_postepowaniu\\_sadowym.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/ON_w_postepowaniu_sadowym.pdf) (dostęp: 17 kwietnia 2020 r.).

szczególnych środków mających na celu dostarczenie osobom z tym rodzajem niepełnosprawności informacji o wyborach, ich przebiegu oraz samej procedurze głosowania.

Brak w ustawie obowiązku opracowania dokumentów wyborczych w sposób dostępny dla osób z tą niepełnosprawnością może przekładać się na brak samodzielności w wypełnieniu karty do głosowania (za wyborcę z niepełnosprawnością intelektualną kartę wypełni w takim przypadku inna osoba według swego wyboru), a także rodzi ryzyko oddania głosu, który będzie uznany za nieważny w związku z niedopełnieniem obowiązków dotyczących przygotowania pakietu wyborczego przez wyborcę po wypełnieniu karty do głosowania.

Osoby głuche i niesłyszące często nie znają języka polskiego, posługują się natomiast naturalnym dla nich Polskim Językiem Migowym. W ustawie brak jest obowiązku przygotowania informacji o wyborach oraz pakietu wyborczego, w tym w szczególności instrukcji głosowania, w Polskim Języku Migowym. W ten sposób część osób głuchych i niesłyszących nie otrzyma zrozumiałej dla nich informacji, co należy zrobić, żeby wziąć udział w wyborach i oddać ważny głos. Osoby z niepełnosprawnością słuchu nie zawsze mają wokół siebie osoby, które mogłyby pomóc im w odczytaniu informacji tekstowej. Poszukiwanie i pozyskiwanie informacji często zajmuje im znacznie więcej czasu i wymaga większego wysiłku niż w przypadku osób bez tej niepełnosprawności.

Należałoby zatem przygotować informacje o wyborach oraz instrukcje głosowania w Polskim Języku Migowym. Takie informacje powinny być dostępne na stronach organów odpowiedzialnych za przeprowadzenie wyborów, w szczególności na stronach internetowych samorządów gminnych i Państwowej Komisji Wyborczej, a także dostępne za pośrednictwem specjalnej infolinii z wideoczatem.

Osoby z niepełnosprawnością wzroku, w tym niewidzące i słabowidzące, mogą doświadczać trudności w odczytywaniu tekstu oraz wypełnianiu karty do głosowania. Podobnie, jak w przypadku osób z niepełnosprawnością intelektualną i niepełnosprawnością słuchu, mają specjalne potrzeby jeśli chodzi o sposób dostarczenia informacji o wyborach oraz informacji zawartych w instrukcji głosowania. Należy podkreślić, że bez użycia specjalistycznego sprzętu lub oprogramowania, nie zapoznają się z tymi informacjami dostarczonymi w formie pisemnej.

Wyborca z niepełnosprawnością, nawet jeśli uda mu się przezwyciężyć bariery dotyczące prawidłowego wypełnienia karty do głosowania, złożenia pakietu wyborczego w celu umieszczenia w nadawczej skrzynce pocztowej, czy wypełnienia oświadczenia, o którym mowa w art. 3 ust. 3 ustawy, może nie oddać głosu skutecznie. Przesłanki zawarte w art. 5 ust. 5 ustawy dotyczą bowiem w dużej mierze tej grupy wyborców, w związku z tym, że to wyborca z niepełnosprawnością, w szczególności sensoryczną, może nieczytelnie wypełnić oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania, nie umieścić tego oświadczenia w kopercie zwrotnej, nie zakleić koperty zwrotnej, czy też umieścić pakiet wyborczy w skrzynce znajdującej się poza jego obwodem głosowania. Może to wynikać przede wszystkim z nieadekwatności instrukcji głosowania oraz informacji o wyborach. Podobne obawy dotyczyć mogą osób z niepełnosprawnością wzroku czy z niepełnosprawnością manualną.

Należy zauważyć, że dotychczasowe polskie doświadczenia, w pełni skuteczne wdrażanie nowych mechanizmów prawa wyborczego, w tym procedur głosowania wymaga długotrwałych, kompleksowych działań informacyjnych i edukacyjnych. Godzi się przypomnieć, że procedura głosowania korespondencyjnego została wprowadzona do Kodeksu wyborczego w 2011 roku, a od wyborów 2015 roku mogli z niej skorzystać, na swój wniosek, wszyscy wyborcy w kraju i za granicą. Organizacje społeczne oraz Rzecznik Praw Obywatelskich wskazywały wówczas, że niezbędna jest wielomiesięczna, kompleksowa akcja informacyjna, mająca upowszechnić wiedzę o korespondencyjnej metodzie głosowania, procedurach i uprawnionych do jej stosowania. Niestety, mimo działań podjętych m.in. przez Państwową Komisję Wyborczą, z badania przeprowadzonego przez Centrum Badania Opinii Społecznej i Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich w kwietniu 2015 roku (na kilka dni przed upływem terminu zgłaszania zamiaru skorzystania z procedury głosowania korespondencyjnego) wynikało, że tylko 15% Polaków miało świadomość, iż każdy wyborca może zagłosować korespondencyjnie. 60% badanych nie wiedziało o tej możliwości nic, natomiast pozostali wskazali błędne odpowiedzi. Należy podkreślić szczególnie małą wiedzę

na temat tej procedury wśród grupy starszych badanych (powyżej 65. roku życia), spośród których jedynie co dziesiąty znał tą procedurę<sup>46</sup>.

Na konieczność podjęcia dalszych cyklicznych działań w zakresie edukacji i informowania wyborców o procedurze głosowania korespondencyjnego wskazywała również w swoim raporcie z monitoringu wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP, które odbyły się w październiku 2015 roku, Misja Oceny Wyborów OBWE<sup>47</sup> (formułując zalecenie w tej kwestii, ale odnotowując pewną poprawę).

**Procedura głosowania korespondencyjnego była więc od 2011 roku wciąż w toku wdrażania i utwierdzania się w świadomości wyborców (co jest procesem długim i wieloletnim), kiedy w 2018 roku<sup>48</sup>, wbrew sprzeciwom m.in. Rzecznika Praw Obywatelskich, znacząco ją ograniczono i w dużej mierze rozmontowano jej infrastrukturę.** To stanowi m.in. różnicę w porównaniu do procedury głosowania korespondencyjnego w Niemczech (przywołanej w uzasadnieniu projektu ustawy), która jest wdrażana od lat 50-tych XX wieku, była stopniowo rozszerzana, ciesząc się rosnącym uznaniem wyborców.

Bez wątplenia zatem należy podnieść również kwestię zaufania i przekonania wyborców do procedury głosowania korespondencyjnego jako formy udziału w głosowaniu. Warto zauważyć, że co do zasady, polscy wyborcy są raczej tradycjonalistami – zgodnie z badaniami opinii społecznej przeprowadzonymi przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich pod koniec 2018 roku, zdecydowana **większość polskich wyborców (73%) jako preferowany sposób udziału w wyborach wskazała głosowanie osobiste w lokalu wyborczym.** Co bardzo istotne, wśród ankietowanych wyborców z niepełnosprawnościami i w zaawansowanym wieku wskazania takie są znacznie częstsze. Wśród najstarszych ankietowanych (w wieku od 65. lat) na procedurę głosowania w lokalu wyborczym wskazuje zdecydowana większość spośród nich (88%)<sup>49</sup>. Alternatywne procedury głosowania

---

<sup>46</sup> *Wiedza o ułatwieniach w głosowaniu przed wyborami prezydenckimi* (opr. J. Zbieranek), BRPO-CBOS, kwiecień 2015.

<sup>47</sup> Rzeczpospolita Polska, Wybory parlamentarne, 25 października 2015 r., Raport Misji Oceny Wyborów OBWE/ODIHR, Warszawa 2016.

<sup>48</sup> Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększania udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. poz. 130).

<sup>49</sup> Badanie dla Rzecznika Praw Obywatelskich przeprowadzono metodą wywiadów bezpośrednich (*face to face*) w dniach od 29 listopada do 9 grudnia 2018 roku na liczącej 942 osoby reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski. Szerzej: *Ułatwienia w głosowaniu. Opinie i oczekiwania, Komunikat z badań*, CBOS-BRPO, Warszawa, marzec 2019.

uznawane były (zgodnie z ich przeznaczeniem) jako procedury znajdujące zastosowanie raczej w sytuacjach, gdy faktycznie niemożliwe jest osobiste oddanie głosu w lokalu wyborczym. Należy jednak podkreślić, że część z wyborców preferuje w takiej sytuacji głosowanie korespondencyjne (wykluczając głosowanie przez pełnomocnika z powodu braku zaufania do procedury), ale część preferuje głosowanie przez pełnomocnika (artykułując brak zaufania do głosowania korespondencyjnego<sup>50</sup>).

Oznacza to więc, że istnieje oczywiście grupa wyborców, która nie ma zaufania do procedury głosowania korespondencyjnego i z uwagi na brak innej procedury zapewne w ogóle nie weźmie udziału w głosowaniu. Powstaje pytanie, jaki wpływ na taki stan ma działanie ustawodawcy. Warto przypomnieć, że w uzasadnieniu projektu ustawy zgłoszonego pod koniec 2017 roku, postulując całkowite zlikwidowanie procedury głosowania korespondencyjnego wskazano, że „Wnioskodawcy uznają, że [...] głosowanie korespondencyjne w istotny sposób zwiększa ryzyko nieprawidłowości”<sup>51</sup>. Zarzuty te były wielokrotnie powtarzane w debacie publicznej towarzyszącej procom nad zmianami w prawie wyborczym na przełomie 2017 i 2018 roku<sup>52</sup>, a także szeroko cytowane w mediach.

**Podsumowując powyższe, pragnę powtórzyć, że w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich przeprowadzenie w najbliższym czasie wyborów Prezydenta RP, z uwagi na zagrożenia związane z COVID-19, nie jest możliwe.** Przewidziane w Kodeksie wyborczym mechanizmy wyborcze w tych wyjątkowych, specyficznych okolicznościach nie gwarantują, że wybory będą powszechne i zgodne z międzynarodowymi standardami<sup>53</sup>. Szeroką analizę tego zagadnienia (z uwzględnieniem kolejnych zmian legislacyjnych)

---

<sup>50</sup> O postawach takich szerzej w: *Gwarancje korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby starsze i osoby z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia*, Biuro RPO, red. J. Zbieranek, Warszawa 2012.

<sup>51</sup> Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. Druk nr 2001.

<sup>52</sup> Szerzej m.in. Sprawozdania z prac Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (NPW)

<http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=KOMISJAND&NrKadencji=8&KodKom=NPW> (dostęp: 15 kwietnia 2020 roku).

<sup>53</sup> Art. 102 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2020, poz. 695) przewiduje zresztą, że przy przeprowadzaniu wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. nie stosuje się przepisów w zakresie m.in. wielu ułatwień w głosowaniu.

przedstawiłem już Państwowej Komisji Wyborczej<sup>54</sup>, a także Marszałkowi Sejmu RP<sup>55</sup> i Marszałkowi Senatu RP<sup>56</sup>. Pragnę podkreślić również, że w mojej opinii kampania wyborcza nie toczy się z poszanowaniem zasady równości szans kandydatów, a obywatelom nie jest przekazywana wiedza o wyborach w minimalnym, satysfakcjonującym stopniu.

Analizowana ustawa i przewidziane w niej konstrukcje prawne mają według ustawodawcy stanowić skuteczne *remedium* na powyższe.

Pragnę oświadczyć, że w mojej opinii zostały spełnione przewidziane przez Konstytucję RP kryteria materialne i kryteria formalne wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, w tym przypadku stanu klęski żywiołowej. Co więcej, stan ten został wprowadzony za pomocą aktów normatywnych i z całą mocą należy podkreślić, że obowiązuje on w rzeczywistości. **Dlatego też w tej sytuacji faktycznej i prawnej (a więc w sytuacji swoistego hybrydowego stanu nadzwyczajnego) aktualizuje się zakaz wynikający z art. 228 ust. 6 Konstytucji RP. Przepis ten przewiduje, że w czasie stanu nadzwyczajnego nie może być zmieniona m.in. ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.**

Oznacza to, że w mojej opinii prace legislacyjne nad ustawą są prowadzone z naruszeniem zakazu wynikającego z art. 228 ust. 6 Konstytucji RP. Mając na względzie to zasadnicze zastrzeżenie wskazać muszę również, że tryb prac nad ustawą budzi oczywiste zastrzeżenia dotyczące terminu wprowadzania zmian do prawa wyborczego. Należy podkreślić, że ustawa ma oddziaływać na podstawowe kwestie związane z realizacją praw wyborczych – m.in. dotycząc terminu wyborów, struktury organów wyborczych, czy procedur oddawania głosu.

**Z zaprezentowanej w niniejszej opinii szczegółowej analizy poszczególnych rozwiązań zawartych w ustawie wynika wniosek, że nie zapewniają one wystarczających gwarancji, że wybory zostaną przeprowadzone zgodnie z zasadą powszechności wyborów (art. 127 ust. 1 Konstytucji RP) i nie są w stanie umożliwić pełnej realizacji przez obywateli czynnego prawa wyborczego, o którym mowa w art. 62 ust. 1 Konstytucji RP.** Duże grupy wyborców mogą być bowiem wyłączone z możliwości udziału w głosowaniu z uwagi na nieadekwatność i nieskuteczność procedury (wyłączonego)

---

<sup>54</sup> Pismo z dnia 24 marca 2020 roku, sygn. VII.602.9.2020.JZ.

<sup>55</sup> Pismo z dnia 2 kwietnia 2020 roku, sygn. VII.602.9.2020.JZ.

<sup>56</sup> Pismo z dnia 30 marca 2020 roku, sygn. VII.602.9.2020.JZ.

głosowania korespondencyjnego wprowadzonej w przewidzianej formule, w tak krótkim czasie przed wyborami, bez rozbudowanej akcji informacyjnej. Co więcej, przewidziane w ustawie rozwiązania nie gwarantują również wypełniania zasady równości szans kandydatów, co wpływa na realizację biernego prawa wyborczego.

Mając powyższe na względzie, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627), uprzejmie proszę Pana Przewodniczącego o przyjęcie powyższych uwag, poinformowanie o nim Państwa Senatorów oraz wykorzystanie w dalszych pracach nad ustawą. Jednocześnie pragnę podkreślić, że opinia może zostać uzupełniona i rozszerzona w przypadku wyrażenia takiego oczekiwania przez Wysoki Senat.

Łączę wyrazy szacunku

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/