



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 21-05-2020 r.

Adam Bodnar

VII.602.9.2020.JZ

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

e-PUAP

Szanowny Panie Przewodniczący,

w odpowiedzi na Pana pismo z dnia 14 maja 2020 roku uprzejmie **proszę o przyjęcie mojego stanowiska i opinii w sprawie uchwalonej przez Sejm RP dnia 12 maja 2020 r., a następnie przesłanej do Senatu RP, ustawy o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego** (druk senacki nr 118; 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.

Na wstępie pragnę podkreślić, że Rzecznik Praw Obywatelskich od wielu tygodni z zaniepokojeniem monitoruje kwestię organizowania wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, szczególnie w kontekście zagwarantowania pełni konstytucyjnych praw wyborczych obywateli w trudnym czasie walki z wirusem SARS-CoV-2. Już w piśmie z dnia 24 marca 2020 roku Rzecznik przedstawił Przewodniczącemu Państwowej Komisji Wyborczej rozbudowaną analizę dotyczącą zarządzonych przez Marszałka Sejmu RP

wyborów Prezydenta RP, wskazując liczne zagrożenia dla ich organizacji i przeprowadzania w kontekście zapewnienia gwarancji praw wyborczych obywateli i bezpieczeństwa zdrowotnego.

Pragnę podkreślić, że Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie wskazywał, że z uwagi na występujące na terenie Polski zagrożenie wirusem SARS-CoV-2, które bezsprzecznie, w istotny sposób oddziałuje na życie społeczne i bezpieczeństwo obywateli, zasadne było wprowadzenie stanu klęski żywiołowej, zgodnie z art. 228 ust. 1 Konstytucji RP i ustawą z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. z 2017 r., poz. 1897). Pragnę zauważyć, że zgodnie z Konstytucją RP, w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90. dni po jego zakończeniu nie mogłyby być przeprowadzone m.in. wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W opinii Rzecznika brak wprowadzenia stanu nadzwyczajnego i przewidzianej w Konstytucji RP zmiany terminu wyborów Prezydenta RP przyczyniły się niestety do ogromnego chaosu prawnego i organizacyjnego w naszym kraju.

W ostatnim czasie dokonano kilku głębokich zmian prawa wyborczego w zakresie procedur oddawania głosu. Wszystkie te zmiany wprowadzono w bardzo krótkim okresie przed zarządzonym terminem wyborów. Pragnę podkreślić, że Rzecznik starał się opiniować wszystkie kolejne zgłaszane projekty, zwracając szczególną uwagę na zapewnianie gwarancji praw wyborczych obywateli. W tym zakresie przedstawił m.in. swoje opinie Marszałkowi Senatu RP (dnia 30 marca 2020 roku – do druku senackiego nr 96) i Marszałek Sejmu RP (dnia 2 kwietnia 2020 roku - do druku sejmowego nr 314). Dnia 22 kwietnia 2020 roku Rzecznik Praw Obywatelskich przekazał Przewodniczącemu Komisji Ustawodawczej Senatu RP opinię do ustawy uchwalonej przez Sejm RP dnia 6 kwietnia 2020 r. i przesłanej do Senatu (druk senacki nr 99).

W odniesieniu do opiniowanej ustawy, pragnę zauważyć, co następuje:

1. Tryb prac nad ustawą

Projekt ustawy wpłynął do Sejmu RP dnia 11 maja 2020 roku, a pierwsze, drugie i trzecie czytanie odbyły się już dnia 12 maja 2020 roku (tego również dnia została złożona

obszerna autopoprawka zawarta w druku nr 368-A)¹, a więc za ledwie w ciągu kilkudziesięciu godzin. Negatywnie oceniam 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 RP, Senatu RP oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój 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 opiniowanej ustawy, która została uchwalona w dniu 12 maja 2020 r.** Intencją ustrojodawcy było bowiem, aby prace parlamentarne nad projektami ustaw, dotyczącymi 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, takimi, 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.

Bez wątplenia taki tryb zgłoszenia i przyjęcia opiniowanej ustawy należy ocenić krytycznie także 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 wyborczym² i ustanowionych standardów międzynarodowych w tym zakresie (m.in. zawartych w *Kodeksie dobrych praktyk w sprawach wyborczych* Komisji Weneckiej Rady Europy³).

¹ Źródło: (<http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=EB911F83DC8DBC3C12585650063A0E3> (dostęp: dnia 19 maja 2020 roku).

² 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).

³ *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).

Pragnę zauważyć, że ustawa obejmuje bez wątpienia kluczowe dla organizacji wyborów i realizacji praw wyborczych obywateli kwestie.

W obliczu działań związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem SARS-CoV-2, staranne i odpowiedzialne wprowadzanie wszelkich procedur dotyczących udziału wielu obywateli w życiu publicznym musi być poprzedzone rzetelną debatą i rzetelnymi analizami proponowanych rozwiązań prawnych i organizacyjnych.

2. Terminy czynności wyborczych

Pragnę zwrócić szczególną uwagę na konstrukcję prawną zawartą w art. 15 ust. 1 ustawy. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu „W postanowieniu o zarządzeniu wyborów Marszałek Sejmu po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, określa dni, w których upływają terminy wykonania czynności wyborczych przewidzianych w Kodeksie wyborczym i ustawie, mając na względzie termin wyborów ustalony w postanowieniu”. Jednocześnie wskazano, że „Terminów wykonania czynności wyborczych wskazanych w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy nie stosuje się”.

Marszałek Sejmu RP zarządza wybory postanowieniem, a więc aktem indywidualnym, który podaje do wiadomości publicznej⁴. Zgodnie z brzmieniem Kodeksu wyborczego (art. 290 § 2): „W postanowieniu [...] Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, określa dni, w których upływają terminy wykonania czynności wyborczych przewidzianych w kodeksie (kalendarz wyborczy)”. Zmiana przewidziana przez art. 15 ust. 1 ustawy ma więc ogromne znaczenie dla organizacji wyborów Prezydenta RP i realizacji praw wyborczych, zarówno przez kandydatów, jak i wyborców. Zawiesza się bowiem szereg zawartych w Kodeksie wyborczym terminów dla dokonania najważniejszych czynności, przekazując uprawnienie do ich stanowienia przez Marszałka Sejmu RP. Warto w tym miejscu przywołać przykładowo, jakie czynności znalazły się w tzw. kalendarzu wyborczym, stanowiącym załącznik do postanowienia Marszałka Sejmu RP w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta RP z dnia

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

5 lutego 2020 roku⁵. Określał on precyzyjne terminy m.in. na: zawiadamanie Państwowej Komisji Wyborczej o utworzeniu komitetów wyborczych kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, powołanie okręgowych komisji wyborczych, dokonywanie przez komisarzy wyborczych zmian w podziale na obwody głosowania i zmian siedzib obwodowych komisji wyborczych, zgłaszanie do Państwowej Komisji Wyborczej kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w celu zarejestrowania, powołanie przez komisarzy wyborczych obwodowych komisji wyborczych, sporządzenie spisów wyborców przez gminy, podanie do publicznej wiadomości danych o kandydatach na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zgłaszanie komisarzowi wyborczemu przez wyborców niepełnosprawnych zamiaru głosowania korespondencyjnego w kraju, w tym przy pomocy nakładek na karty do głosowania w alfabecie Braille'a, nieodpłatne rozpowszechnianie audycji wyborczych w programach publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych przygotowanych przez komitety wyborcze, składanie wniosków o sporządzenie aktu pełnomocnictwa do głosowania, składanie wniosków przez wyborców o dopisanie ich do spisu wyborców w wybranym przez siebie obwodzie głosowania na terenie kraju, zgłaszanie przez wyborców przebywających za granicą wniosków o wpisanie do spisu wyborców w obwodach głosowania utworzonych za granicą, zakończenie kampanii wyborczej, przekazanie przewodniczącym obwodowych komisji wyborczych spisów wyborców oraz przeprowadzenie głosowania.

Należy więc podkreślić, że Marszałek Sejmu RP zyskuje, na mocy art. 15 ust. 1 ustawy, uprawnienie do samodzielnego (jedynie „po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej”) i arbitralnego **ustanawiania** dni, w których upływają terminy wykonania czynności wyborczych.

Co więcej, zgodnie z brzmieniem art. 15 ust. 4 ustawy, „Marszałek Sejmu może, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw zdrowia oraz Państwowej Komisji Wyborczej, zmienić terminy wykonania czynności wyborczych ustalone w postanowieniu [...]”. Oznacza to, że Marszałek Sejmu RP nie tylko uzyska wspomniane uprawnienie do **ustanawiania** dni, w których upływają terminy wykonania czynności wyborczych, ale również do ich **późniejszego zmieniania**. Podkreślenia wymaga, że regulacja art. 15 ust. 4

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

ustawy, kreując nową kompetencję Marszałka Sejmu RP, pozostawia możliwość skorzystania z niej dowolnej decyzji tego organu (po zasięgnięciu opinii). Nie określono bowiem żadnych bardziej szczegółowych przesłanek dla zarządzenia zmiany, wskazano jedynie w sposób dość ogólny, że zmiana ta powinna być dokonana „[...] mając na względzie sytuację epidemiczną na obszarze całego kraju bądź jego części”.

Przewidywane w ustawie uprawnienie Marszałka Sejmu RP do zmieniania terminów wykonania czynności wyborczych już po ich ustanowieniu (ustaleniu, określeniu) i ogłoszeniu (a w praktyce zmiana taka może nastąpić nawet na kilka dni przed dniem głosowania), dotyczy fundamentalnej kwestii dla organizacji demokratycznych wyborów.

Niestety, w ustawie nie zawarto uzasadnienia dla wprowadzenia omawianego rozwiązania, trudno jest więc jednoznacznie odkodować intencje ustawodawcy. Podkreślić należy, że konsekwencje zmiany terminów dokonanej w takim trybie będą bardzo poważne i obejmą prawa wyborcze wyborców, kandydatów, organy zaangażowane w organizację wyborów.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, ewentualne zmiany odnoszące się do terminów wykonania czynności wyborczych regulowanych w Kodeksie wyborczym, powinny zostać również określone w ustawie. Przewidziane w ustawie zawieszenie stosowania Kodeksu w tak szerokim zakresie i nadanie kompetencji Marszałka Sejmu RP do ustanawiania w to miejsce terminów postanowieniem budzi bardzo poważne zastrzeżenia m.in. z uwagi na ich zgodność z zawartym w Konstytucji RP katalogiem źródeł prawa (art. 87 Konstytucji RP). Postanowienia wydawane przez Marszałka Sejmu nie są z pewnością źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej, zaś Marszałek Sejmu w świetle Konstytucji nie jest organem uprawnionym do wydawania aktów normatywnych o mocy powszechnie obowiązującej. Poza tym zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów muszą wynikać z ustawy (art. 127 ust. 7 Konstytucji RP), niedopuszczalne jest więc, aby aktem stosowania prawa Marszałek Sejmu określał materię, która w świetle Konstytucji stanowi materię ustawową. Nie do zaakceptowania jest również wprowadzenie możliwości zmiany przez Marszałka Sejmu RP w zasadzie każdego z terminów zawartego w postanowieniu, w każdym czasie, na podstawie tak ogólnie sformułowanych przesłanek. Zarządzenie przez Marszałka Sejmu wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jest jednokrotnym aktem stosowania prawa, w związku z tym

kompetencja do wydania tego aktu przez Marszałka Sejmu wyczerpuje się wraz z wydaniem stosownego postanowienia. Po raz kolejny Marszałek Sejmu może skorzystać z tej kompetencji wyłącznie w przypadkach opisanych w Konstytucji. W związku z tym taki sposób konstrukcji przepisów w zakresie uprawnień Marszałka Sejmu podważa zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji RP), gdyż przyznaje Marszałkowi Sejmu blankietowe i arbitralne uprawnienia do regulowania zasad i trybu zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów. Materia ta zaś dodatkowo stanowi materię ustawową, co prowadzi do kolizji z art. 127 ust. 7 Konstytucji RP. Natomiast możliwość zmiany terminów wykonania czynności wyborczych ustalonych w pierwotnym postanowieniu Marszałka Sejmu narusza także art. 128 ust. 2 Konstytucji RP.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zagwarantowanie odpowiedniego czasu między wyznaczeniem daty wyborów Prezydenta RP a samymi wyborami (głosowaniem) ma istotne znaczenie m.in. dla zapewnienia jak największej liczbie wyborców warunków do takiego ułożenia swoich spraw, aby w wyznaczonym terminie mieć realną możliwość oddania głosu. Jest to istotne z perspektywy stanowiącej element normatywny zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) oraz zasady zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada ta opiera się na założeniu, że organy władzy publicznej powinny działać w sposób lojalny i uczciwy względem jednostki, budzący w niej poczucie stabilności i bezpieczeństwa prawnego. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego: „Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa a także prognozowanie działań własnych”⁶.

⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00.

3. Protesty wyborcze i stwierdzenie ważności wyboru Prezydenta RP

Zgodnie z Konstytucją RP ważność wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej stwierdza Sąd Najwyższy (art. 129 ust. 1 Konstytucji RP). Ustrojodawca wskazał również, że „Wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej na zasadach określonych w ustawie (art. 129 ust. 2 Konstytucji RP). Warto zauważyć, że art. 321 § 1 Kodeksu wyborczego stanowi, że protest przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego nie później niż w ciągu 14 dni od dnia podania wyników wyborów do publicznej wiadomości przez Państwową Komisję Wyborczą. Nadanie w tym terminie protestu w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego jest równoznaczne z wniesieniem go do Sądu Najwyższego.

Zgodzić się należy, że protest wyborczy, w ogólnym ujęciu, jest podstawowym środkiem umożliwiającym sądową kontrolę prawidłowości przeprowadzenia i ważności wyborów. Prawo do jego wniesienia umożliwia wszczęcie sądowej kontroli przebiegu postępowania wyborczego na żądanie uprawnionego podmiotu. Istnienie krajowego systemu badania skarg indywidualnych i odwołań w sprawach dotyczących praw wyborczych jest jedną z podstawowych gwarancji wolnych i rzetelnych wyborów wskazywanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. System taki zapewnia skuteczne wykonywanie indywidualnych praw do głosowania i do kandydowania w wyborach, utrzymuje ogólne zaufanie pokładane w państwowej administracji procesów wyborczych i stanowi ważne narzędzie pozostające w dyspozycji państwa umożliwiające wywiązanie się przez państwo z obowiązku wynikającego z art 3 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, w postaci przeprowadzania demokratycznych wyborów⁷.

Dlatego też krytycznie należy ocenić przewidziany w ustawie termin na wniesienie protestu wyborczego, szczególnie w kontekście możliwych ograniczeń organizacyjnych związanych z SARS-COV-2, jakie może napotkać wyborca (m.in. z przemieszczaniem się, z dostępem do usług pocztowych itp.). Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy, protest przeciwko wyborowi Prezydenta RP można wnieść na piśmie do Sądu Najwyższego nie później niż w

⁷ Szerzej: K.W. Czaplicki i inni, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 238 i nast.

ciągu 3 dni od dnia podania wyniku wyborów do publicznej wiadomości przez Państwową Komisję Wyborczą. Mając na uwadze również dość restrykcyjne wymogi formalne⁸ dotyczące protestu, należy podnieść wątpliwość, czy w wyjątkowych okolicznościach epidemii SARS-COV-2, przewidziany w art. 15 ust. 2 ustawy termin będzie gwarantować skuteczną realizację zawartego w art. 129 ust. 2 Konstytucji RP prawa wyborcy zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej.

Odnotać należy również przewidziany w art. 15 ust. 3 ustawy termin na podjęcie przez Sąd Najwyższy uchwały w sprawie, o której mowa w art. 324 § 1 Kodeksu wyborczego, a więc rozstrzygnięcia w przedmiocie ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 15 ust. 3 ustawy, Sąd Najwyższy podejmuje tą uchwałę w ciągu 21 dni od dnia podania wyniku wyborów do publicznej wiadomości przez Państwową Komisję Wyborczą (w przepisie art. 324 § 2 Kodeksu wyborczego termin ten został określony na 30 dni).

4. Zmiany w strukturze organów wyborczych

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie zwrócić uwagę na zmiany w składzie i sposobie powoływania organów wyborczych, jakie przewiduje opiniowana ustawa. Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 294 § 1 Kodeksu wyborczego wybory Prezydenta Rzeczypospolitej przeprowadzają: Państwowa Komisja Wyborcza, okręgowe komisje wyborcze oraz obwodowe komisje wyborcze.

Zgodnie z art. 170 § 1 Kodeksu wyborczego, w skład okręgowej komisji wyborczej wchodzi od 4 do 10 sędziów oraz z urzędu, jako jej przewodniczący, komisarz wyborczy. Pragnę podkreślić, że sędziowski charakter składów organów wyborczych przez lata zyskał uznanie ekspertów, przedstawicieli doktryny prawnej oraz organizacji społecznych. W licznych wypowiedziach podkreśla się, że stanowi on bardzo mocną gwarancję profesjonalizmu, a jednocześnie gwarancję niezależności, bezstronności i neutralności politycznej administracji wyborczej w Polsce⁹. Tymczasem zgodnie z ustawą (art. 18 ust. 1),

⁸ Są one przedmiotem licznych skarg i sygnałów napływających do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

⁹ A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim*, Toruń 2010, s. 11 i nast., K. Skotnicki, *Najistotniejsze zmiany w polskim prawie wyborczym w ostatnim ćwierćwieczu* [w:] „25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce”, Warszawa 2016, s. 63

kandydaci na członków okręgowej komisji wyborczej nie muszą być już sędziami. Formułuje się jedynie wymóg, by posiadali wykształcenie wyższe prawnicze oraz dawali „rękojmię należytego pełnienia tej funkcji”. Wskazano również, że członek okręgowej komisji wyborczej nie może należeć do partii politycznych ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z pełnioną funkcją, być osobą skazaną prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe, a także być kandydatem w wyborach, pełnomocnikiem wyborczym, pełnomocnikiem finansowym, mężem zaufania, lub urzędnikiem wyborczym.

Niestety, w ustawie nie zawarto uzasadnienia dla tego nowego rozwiązania. Pragnę tymczasem zauważyć, że po wprowadzeniu przepisu art. 18 ust. 1 ustawy, wśród organów wyborczych przeprowadzających wybory Prezydenta Rzeczypospolitej wymienionych w art. 294 § 1 Kodeksu wyborczego, nie będzie już żadnego organu o sędziowskim charakterze, co bez wątplenia stanowi kontynuację zmian zapoczątkowanych przez ustawodawcę w 2018 roku¹⁰ (w odniesieniu do składu Państwowej Komisji Wyborczej oraz komisarzy wyborczych). Rzecznik Praw Obywatelskich podtrzymując ocenę kierunku tych zmian¹¹, negatywnie ocenia rozwiązanie dotyczące składu okręgowych komisji wyborczych zawarte w ustawie.

Zmiany przewidziane w ustawie obejmują również bardzo ważną kwestię, jaką jest struktura obwodowych komisji wyborczych. Obwodowe komisje wyborcze stanowią najniższy szczebel w strukturze organów wyborczych. Komisje te, składające się z wyborców, biorą aktywny udział w przeprowadzeniu wszystkich wyborów w lokalach wyborczych oraz zajmują się m.in. liczeniem oddanych głosów w najmniejszej jednostce, jaką jest obwód do głosowania. Kodeks wyborczy określa dość precyzyjnie (m.in. w art. 182 oraz art. 183 Kodeksu wyborczego) kwestie m.in. liczebności obwodowych komisji wyborczych, a także trybu i terminów ich powoływania, z uwzględnieniem m.in. możliwości wskazywania kandydatów na członków komisji przez pełnomocników komitetów wyborczych.

¹⁰ 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).

¹¹ Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych z dnia 22 listopada 2017 roku (druk nr 2001), sygn.VII.602.6.2014.JZ.

W tym kontekście poważnego rozważenia wymaga przewidywany w art. 19 ust. 1 ustawy minimalny skład liczbowy obwodowej komisji wyborczej, który został ustalony na 3 członków. Powstaje pytanie, czy w praktyce, tak nieliczny skład może gwarantować skuteczne przygotowanie i przeprowadzenie głosowania (art. 10 ust. 1 ustawy stanowi, że „Od chwili rozpoczęcia głosowania aż do jego zakończenia w lokalu wyborczym musi być równocześnie obecnych co najmniej 3 członków obwodowej komisji wyborczej, w tym przewodniczący komisji lub jego zastępca, a w przypadku komisji powołanej w składzie 3 osób – co najmniej 2 członków [...]”). Z obserwacji Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że m.in. w wyborach samorządowych 2018 roku, już składy 5 osobowe nierzadko nie były w stanie w pełni skutecznie realizować szeregu skomplikowanych zadań, co rzutowało m.in. na standardy przygotowywania lokali wyborczych i przeprowadzenie głosowania¹².

Należy tymczasem podkreślić, że w obliczu specyficznej sytuacji planowanego zarządzenia wyborów w czasie epidemii SARS-COV-2, kwestia zapewnienia odpowiedniego i bezpiecznego przebiegu głosowania w lokalu wyborczym powinna uzyskać bezwzględny priorytet, szczególnie w kontekście gwarancji wynikających z art. 68 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że każdy ma prawo do ochrony zdrowia

5. Zasada równości biernego prawa wyborczego

Zgodnie z art. 127 ust. 1 Konstytucji RP Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany przez Naród w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym. Zasada równości w ujęciu formalnym stanowi, że każdy wyborca dysponuje w wyborach do określonego organu jednakową liczbą głosów. W odniesieniu do biernego prawa wyborczego (o którym stanowi art. 127 ust. 3 Konstytucji RP) należy podkreślić, że każdy uprawniony wyborca powinien mieć możliwość kandydowania na tych samych zasadach i z uwzględnieniem takich samych kryteriów, czy wymogów. W zakresie odczytania konstytucyjnej zasady równości szans kandydatów, warto przypomnieć treść orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego wyborów parlamentarnych. Trybunał wskazał: „Z zasady równości biernego prawa wyborczego płynie dyrektywa dla ustawodawcy, w myśl

¹² Dostosowanie lokali obwodowych komisji wyborczych do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami, Raport RPO, Warszawa 2019, s. 13.

której osoby ubiegające się o mandat parlamentarny mają mieć takie same prawa i obowiązki w trakcie całego procesu wyborczego. Zadaniem ustawodawcy jest więc takie ukształtowanie poszczególnych instytucji prawa wyborczego, by spełniały powyższy wymóg”. W dalszej części orzeczenia wskazano, że: „Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zasada równości w odniesieniu do biernego prawa wyborczego oznacza, że wszyscy ubiegający się o mandat parlamentarny kandydaci powinni brać udział w kampanii wyborczej na równych zasadach, żadna kategoria kandydatów nie może znajdować się w uprzywilejowanej w stosunku do pozostałych kandydatów pozycji, zwłaszcza jeżeli sytuacja faktyczna kręgu podmiotów wśród których następuje zróżnicowanie jest taka sama”¹³.

Jednak dochowanie tej zasady w obecnych warunkach wytworzonych uchwałą Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 10 maja 2020 r., niezależnie od przyjętego przez ustawodawcę kierunku rozwiązań legislacyjnych, może być bardzo trudne. Z jednej bowiem strony przyjęcie rozwiązania, że dotychczasowi kandydaci, którzy w związku z wyborami zarządzonymi na dzień 10 maja 2020 r. dokonali określonych czynności wyborczych, zachowują uprawnienie do uczestniczenia w nowo zarządzanych wyborach niewątpliwie oznacza ich faworyzowanie w stosunku do nowych kandydatów. Z drugiej zaś strony przyjęcie rozwiązania, że dotychczasowi zarejestrowani kandydaci muszą ponowić, w tym razem znacznie skróconych terminach, czynności wyborcze wymagane przez prawo, z całą pewnością doprowadzi do wyeliminowania z wyborów części tych kandydatów, zwłaszcza tych, którzy nie posiadają rozbudowanego zaplecza partyjnego i finansowego. Nie jest zaś winą tych kandydatów, którzy ponieśli koszty organizacyjne i finansowe w trakcie dotychczasowej kampanii wyborczej to, że zarządzone na dzień 10 maja 2020 r. wybory nie odbyły się. Ustawodawca musi w związku z tym rozważyć, w jaki sposób pogodzić te dylematy, w obu bowiem przypadkach istnieje realne zagrożenie naruszenia zasady równości biernego prawa wyborczego.

Na mocy ustawy tworzy się zasadniczo dwa rodzaje komitetów wyborczych oraz dwie kategorie kandydatów, przy czym swoistym punktem odniesienia jest skuteczne dokonanie określonych czynności (skuteczne zawiadomienie o utworzeniu komitetu, zarejestrowanie kandydata) „[...] w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w których nie odbyło się głosowanie lub Sąd Najwyższy podjął uchwałę stwierdzającą nieważność wyboru

¹³ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 1994 r. (sygn. K. 8/94).

Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 14 ust. 1-5 ustawy). Inaczej jest bowiem traktowany w ustawie komitet wyborczy „który złożył zawiadomienie o utworzeniu w związku z wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. zarządzonymi przez Marszałka Sejmu w kolejnym terminie” (o czym mowa w art. 14 ust. 11 ustawy).

Różnice dotyczą m.in. tak istotnych kwestii, jak zawiadomienie o utworzeniu komitetu wyborczego, rejestracja kandydatów (dotyczy to m.in. wymogów wynikających z art. 127 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 296 Kodeksu wyborczego w zakresie poparcia zgłoszenia kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej podpisami 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu), czy prowadzenie kampanii wyborczej, a w szczególności zasad jej finansowania i limitów wydatków, które są w odniesieniu do poszczególnych rodzajów komitetów wyborczych, różne. W tych kwestiach można zauważyć pewien zamiar ustawodawcy uprzywilejowania w „wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. zarządzonych przez Marszałka Sejmu w kolejnym terminie” komitetów, które zarejestrowały kandydatów i prowadziły kampanię wyborczą w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej „w których nie odbyło się głosowanie lub Sąd Najwyższy podjął uchwałę stwierdzającą nieważność wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej”. W uzasadnieniu ustawy¹⁴ można taką intencję odczytać zresztą wprost. Wskazano bowiem, że „Autorzy projektu przewidzieli szczególną regulację dla komitetów wyborczych oraz kandydatów zarejestrowanych w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na 10 maja 2020 r. Celem wspomnianych przepisów jest niedublowanie wymogów wobec komitetów oraz ich kandydatów, którzy spełnili wymagania określonego poparcia obywateli w bieżącym roku”.

W ustawie przewiduje się więc ustanowienie modelu wyborów stanowiących swoistą kontynuację wyborów zarządzonych na dzień 10 maja 2020 roku przez Marszałek Sejmu RP postanowieniem z dnia 5 lutego 2020 roku¹⁵, jednak przy jednoczesnym udziale „nowych” kandydatów i komitetów wyborczych.

W związku z tym konieczne jest jednak, a nie znajduje do dostatecznego wyrazu w treści ustawy, takie określenie terminów czynności wyborczych dokonywanych przez

¹⁴ Źródło: (<http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=EB911F83DC8DBC3C12585650063A0E3>) (dostęp: dnia 19 maja 2020 roku).

¹⁵ Postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 lutego 2020 r. w sprawie zarządzania wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 184).

nowych kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej, aby potencjalny udział tych kandydatów w nowych wyborach nie był jedynie udziałem deklarowanym, lecz aby był rzeczywiście możliwy do zrealizowania w warunkach stanu epidemii. Nakłada to na ustawodawcę szczególne obowiązki, zwłaszcza w zakresie określenia w ustawie odpowiedniej długości terminów na wykonanie czynności przewidzianych w Kodeksie wyborczym, z uwzględnieniem tego, że wybory muszą się odbyć w ciągu 60 dni od dnia ich zarządzenia (art. 128 ust. 2 *in fine* Konstytucji RP). Tylko bowiem w ten sposób można zminimalizować zagrożenia, jakie dla zasady równości wyborów powstały. W stanie epidemii szczególnego znaczenia nabiera wymóg wynikający z art. 127 ust. 3 Konstytucji RP, według którego kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej zgłasza co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. W tym zakresie ustawodawca powinien rozważyć nie tylko odpowiednio długi termin na dokonanie tej czynności wyborczej wymagającej zaangażowania ponad 100 000 osób, lecz powinien także rozważyć możliwości udzielenia poparcia kandydatowi przy użyciu alternatywnych środków, w tym dostępnych środków komunikacji elektronicznej (kwalifikowany podpis elektroniczny, profil zaufany).

Rozważając szerzej kwestię równości szans kandydatów w praktyce, Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie podnieść obawy dotyczące rzeczywistej możliwości prowadzenia konkurencyjnych kampanii wyborczych w wyjątkowej sytuacji czasu epidemii wirusa SARS-COV-2. Pragnę podtrzymać sformułowaną już wcześniej opinię¹⁶, w której Rzecznik krytycznie ocenił przebieg kampanii wyborczej w wyborach zarządzonych na dzień 10 maja 2020 roku. Kampania wyborcza, w opinii Rzecznika, nie toczyła się z poszanowaniem zasady równości szans kandydatów, a obywatelom nie była przekazywana wiedza o wyborach w minimalnym, satysfakcjonującym stopniu. Warto przywołać również 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*

¹⁶ M.in. w opinii z dnia 22 kwietnia 2020 roku do ustawy uchwalonej przez Sejm RP dnia 6 kwietnia 2020 r. i przesłanej do Senatu (druk senacki nr 99), sygn. VII.602.9.2020.

election goes ahead under the current circumstances, it may fall short of a number of international standards”¹⁷.

6. Głosowanie wyborców polskich poza granicami kraju

Pragnę podkreślić, że Rzecznik Praw Obywatelskich z dużą uwagą monitoruje problematykę głosowania polskich wyborców przebywających poza granicami kraju. Podkreślenia wymaga, że w wyborach Prezydenta RP zarządzonych na dzień 10 maja 2020 roku, 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 wymagana¹⁸. 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 m.in. w tym zakresie nie będzie możliwe¹⁹. Dnia 20 kwietnia 2020 r. zostało wydane rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie utworzenia obwodów głosowania dla obywateli polskich przebywających za granicą. 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 granicą²⁰.

Warto zauważyć, że trudności w udziale w głosowaniu dotyczyć mogą 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)²¹.

¹⁷ Źródło: <https://www.osce.org/odihr/elections/449695> (dostęp: 19 maja 2020 r.).

¹⁸ 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: 16 maja 2020 roku).

¹⁹ Pismo z dnia 24 marca 2020 roku, sygn. VII.602.9.2020.JZ.

²⁰ 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).

²¹ Szerzej: Rzeczpospolita Polska. Wybory parlamentarne, 13 października 2019 r. Sprawozdanie końcowe z krótkoterminowej misji obserwacji wyborów ODIHR, Warszawa 2020, s. 10.

Ustawa reguluje problematykę głosowania korespondencyjnego polskich wyborców przebywających poza granicami kraju, która to procedura ma być fakultatywna i stosowana, co do zasady, równoległe do możliwości głosowania w lokalu wyborczym w obwodzie głosowania dla obywateli polskich przebywających za granicą. Ta grupa wyborców – by móc skorzystać z określonej ustawą procedury – będzie musiała, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt. 2 ustawy, zgłosić zamiar głosowania korespondencyjnego właściwemu konsulowi do 12 dnia przed dniem wyborów. Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy, konsul – nie później niż 6 dni przed dniem wyborów – wysyła pakiet wyborczy do wyborcy, który wyraził zamiar głosowania korespondencyjnego za granicą. O ile termin na zgłoszenie zamiaru przez wyborcę należy ocenić pozytywnie, jako zapewniający mu nieco więcej czasu na dokonanie tej ważnej czynności (w porównaniu do poprzednich regulacji), to wątpliwości budzić może relatywnie późny termin na wysłanie pakietu przez konsula (np. już nieobowiązujący przepis art. 53f § 1 Kodeksu wyborczego przewidywał, przy zgłoszeniu zamiaru głosowania korespondencyjnego do 18 dnia przed dniem wyborów: „Konsul niezwłocznie po otrzymaniu [...] kart do głosowania, jednak nie później niż 13 dni przed dniem wyborów, wysyła pakiet wyborczy do wyborcy wpisanego do spisu wyborców, który wyraził zamiar głosowania korespondencyjnego za granicą [...]”²²). Powstaje zatem wątpliwość, czy w wyjątkowych okolicznościach epidemii wirusa SARS-CoV-2, termin taki zagwarantuje dotarcie pakietu do wyborcy w odpowiednim czasie.

Należy podkreślić, że w ustawie przewidziano możliwość wyłączenia głosowania korespondencyjnego poza granicami kraju. Art. 2 ust. 3 ustawy wskazuje bowiem, że głosowania korespondencyjnego za granicą nie przeprowadza się w państwach, na terytorium których nie ma możliwości organizacyjnych, technicznych lub prawnych przeprowadzenia głosowania w takiej formie. Jakkolwiek wyłączenie to jest zrozumiałe, jednak w zestawieniu ze wspomnianymi wcześniej poważnymi problemami w ustanowieniu obwodów do głosowania dla obywateli polskich przebywających za granicą oraz siedzib obwodowych komisji wyborczych, potwierdza to możliwość występowania sytuacji, w której w niektórych państwach nie będzie możliwe zarówno przeprowadzenia głosowania w lokalu wyborczym, jak również zastosowania procedury głosowania korespondencyjnego. W konkluzji, przepisy

²² 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).

ustawy i stosowane „odpowiednio” (art. 2 ust. 1 ustawy) przepisy Kodeksu wyborczego, w wyjątkowych okolicznościach epidemii wirusa SARS-CoV-2, mogą nie zapewnić w odniesieniu do polskich wyborców przebywających poza granicami kraju pełnych 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. Dodatkowo należy wskazać w tym kontekście art. 24 ustawy, który stanowi, że „Jeżeli właściwa okręgowa komisja wyborcza nie uzyska wyników głosowania za granicą w ciągu 48 godzin od zakończenia głosowania w obwodach głosowania za granicą, głosowanie w tych obwodach uznaje się za niebyłe”.

W odniesieniu do głosowania polskich wyborców przebywających poza granicami kraju należy również zwrócić uwagę na rozwiązanie w art. 3 ust. 9 ustawy, zgodnie z którym „uwzględnione przez konsula zgłoszenie do spisu wyborców w obwodach głosowania za granicą utworzonych rozporządzeniem 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. poz. 706) na podstawie art. 35 § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, dokonane przed dniem wejścia w życie ustawy pozostaje skuteczne w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych przez Marszałka Sejmu w kolejnym terminie”. Bez wątpienia bardzo istotne będzie odpowiednie, skuteczne poinformowanie wyborców o takim rozwiązaniu (o kwestii informowania o procedurach głosowania, w tym głosowaniu korespondencyjnym, szerzej mowa będzie w dalszej części opinii).

7. Głosowanie wyborców w kraju

a) Głosowanie korespondencyjne

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) wyborczym²³.

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 wzmacniającą gwarancje powszechności wyborów. Korzysta z niej zwykle część wyborców.

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 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,

²³ Szerzej: J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym*, Warszawa 2013.

m.in. przez Misję Oceny Wyborów Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie²⁴ w 2016 roku.

Procedura głosowania korespondencyjnego, jako alternatywna procedura głosowania, była więc wciąż w toku wdrażania (co jest procesem wieloletnim), kiedy to w 2018 roku²⁵ została decyzją ustawodawcy znacząco ograniczona, w efekcie czego w wyborach przeprowadzanych w latach 2018 – 2019 znalazła już tylko marginalne zastosowanie²⁶.

Przechodząc do oceny zawartej w ustawie procedury głosowania korespondencyjnego przez wyborców w kraju, Rzecznik pragnie zauważyć na wstępie, że szereg przepisów, regulujących ten ważny mechanizm zostało ujętych w sposób niejasny i budzi poważne wątpliwości.

W kontekście wprowadzenia rozwiązania, jakim jest głosowanie korespondencyjne, kwestią o ogromnej doniosłości jest zapewnienie, by pakiety wyborcze skutecznie dotarły do każdego uprawnionego wyborcy o czasie.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy wyborca, który zgłosił zamiar głosowania korespondencyjnego w kraju, otrzymuje z urzędu gminy, nie później niż 5 dni przed dniem wyborów, pakiet wyborczy. Należy zauważyć, że termin ten zakłada późniejsze otrzymanie pakietu niż to wynika m.in. z przepisu art. 53e § 1 Kodeksu wyborczego (6 dni przed dniem wyborów), czy też z nieobowiązującego już art. 53e § 1 Kodeksu wyborczego w stanie prawnym z 2015 roku (7 dni przed dniem wyborów)²⁷. Tymczasem przesunięcie tego terminu bliżej dnia wyborów powoduje automatyczne zmniejszenie „marginesu bezpieczeństwa” dla podjęcia przez wyborcę jakichkolwiek działań w przypadku np. braku doręczenia pakietu wyborczego w ustawowym terminie.

Wskazać też trzeba, że co prawda art. 5 ust. 2 ustawy przewiduje, że do pakietu wyborczego stosuje się przepisy dotyczące przesyłki poleconej, jednak art. 5 ust. 5 ustawy stanowi, że doręczenie pakietu wyborczego przesyłanego za pośrednictwem operatora

²⁴ Republic of Poland, Parliamentary Elections 25 October 2015. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, Warszawa 2016, s. 7-8.

²⁵ 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).

²⁶ 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.

²⁷ 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).

wyznaczonego dokonywane jest przez zespół złożony z co najmniej dwóch pracowników operatora wyznaczonego bezpośrednio do oddawczej skrzynki pocztowej wyborcy. W rezultacie art. 5 ust. 5 ustawy wyłącza stosowanie przepisu art. 5 ust. 2 ustawy, a tym samym wyłącza stosowanie doręczania przesyłki za pokwitowaniem odbioru. W efekcie przesyłka pakietu wyborczego w dalszym ciągu nie jest w rzeczywistości przesyłką poleconą, lecz doręczaną bezpośrednio do oddawczej skrzynki pocztowej odbiorcy. Ten sposób doręczenia przesyłki zawierającej pakiet wyborczy rodzi uzasadnione wątpliwości z punktu widzenia spełnienia konstytucyjnego standardu zapewnienia obywatelom polskim czynnego prawa wyborczego (art. 62 ust. 1 Konstytucji RP).

Należy podnieść doniosłość i wagę procedury doręczenia pakietu wyborczego. W opinii Rzecznika ogromne znaczenie będzie miała dokładna analiza rozwiązań zawartych w ustawie z uwzględnieniem realiów funkcjonowania oddawczych skrzynek pocztowych wyborców (o których mowa w art. 5 ust. 5 ustawy), szczególnie w kontekście niebezpieczeństwa zagubienia pakietów, a także m.in. ochrony danych osobowych (biorąc pod uwagę m.in. przewidywany status przesyłki). W zaproponowanym w ustawie kształcie, przepisy w tym zakresie budzą wątpliwości Rzecznika, dlatego uznaje, że konieczna będzie bez wątpienia m.in. dodatkowa opinia operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe.

Wskazać należy jednocześnie, że w odniesieniu do określonych grup wyborców (m.in. wyborców z niepełnosprawnościami oraz którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 60 lat) Kodeks wyborczy reguluje kwestię doręczenia pakietu odmiennie od ustawy. Art. 53e § 6 Kodeksu wyborczego stanowi, że pakiet „doręcza się wyłącznie do rąk własnych wyborcy, po okazaniu dokumentu potwierdzającego tożsamość i pisemnym pokwitowaniu odbioru”. Nie jest pewne, czy rozwiązanie takie znajdzie „odpowiednie zastosowanie” na mocy art. 1 ust. 2 ustawy²⁸ (art. 12 ust. 1 ustawy rozróżnia w pkt. 1 i 2 wyborców podlegających obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych oraz odbierania kopert zwrotnych od tych wyborców, oraz pozostałych wyborców). Kwestie te powinny zostać jednoznacznie wyjaśnione.

Z podobnym zastrzeżeniem należy zauważyć, że w ustawie nie przewidziano wprost osobnego sposobu i trybu odbierania kopert zwrotnych od osób z niepełnosprawnościami, a także od osób starszych (którzy ukończyli 60. rok życia). Tymczasem 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. Wydaje się, że kwestia ta powinna zostać jednoznacznie rozstrzygnięta, uwzględniając ryzyko epidemiczne dla tej grupy społecznej i szczególne środki ostrożności zdrowotnej.

²⁸ Warto zauważyć również, że zgodnie z art. 26 ustawy „W ustawie z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. 695) w art. 102 skreśla się pkt 1–2 i 5–6”, co oznacza, że pozostaje w mocy wciąż Art. 102 pkt. 4 tej ustawy, w brzmieniu: „W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii przy przeprowadzaniu wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy [...] w zakresie: 4) głosowania korespondencyjnego, o którym mowa w art. 53a.

Pragnę podkreślić, że bardzo poważne zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich wzbudza konstrukcja przewidziana w art. 15 ust. 5 ustawy. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu minister właściwy do spraw zdrowia może, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, w drodze rozporządzenia, zarządzić głosowanie korespondencyjne na terenie co najmniej jednej gminy lub jej części, wydanym nie później niż 7 dni przed dniem wyborów, uwzględniając sytuację epidemiczną na tym terenie. W opinii Rzecznika z przepisu wynika wprost możliwość zawieszania obowiązujących na mocy ustawy procedur głosowania na określonym terenie i ustanawiania przez ministra drogą rozporządzenia innej procedury (jak się wydaje – będzie to wówczas na tym terenie procedura głosowania „wyłącznie” korespondencyjnego). Należy podkreślić, że szczegóły nowej procedury nie są znane – mają zostać dopiero określone również w drodze rozporządzenia (art. 15 ust. 5 ustawy: „[...] W rozporządzeniu określa się sposób i tryb organizacji tego głosowania”). Rzecznik Praw Obywatelskich nie może w żaden sposób ocenić ich adekwatności, w szczególności w kontekście gwarantowania obywatelom ich konstytucyjnych praw wyborczych. W tym zakresie Rzecznik pragnie jedynie wskazać, że w mocy pozostaje negatywna ocena procedury wyłącznego głosowania korespondencyjnego przedstawiona szeroko przez Rzecznika Praw Obywatelskich w przesłanej Senatowi RP dnia 22 kwietnia 2020 roku opinii do ustawy (druk senacki nr 99)²⁹. Podsumowując, Rzecznik krytycznie ocenia rozwiązanie przewidziane w art. 15 ust. 5 ustawy, jako przewidujący nadmierne, będące w kolizji m.in. z katalogiem źródeł prawa zawartym w Konstytucji RP, uprawnienie ministra.

Pragnę zauważyć i podkreślić, że wprowadzeniu wszelkich zmian w procedurach wyborczych muszą towarzyszyć odpowiednie działania informacyjne i edukacyjne. Bez wątplenia mają one bowiem wpływ na skuteczne zagwarantowanie zasady powszechności wyborów. Zgodzić się należy³⁰, 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 Człowieka³¹, art. 19 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich

²⁹ Pismo o sygn. VII.602.9.2020.JZ.

³⁰ A. Frydrych-Depka, *Prawo do informacji o wyborach*, Studia Wyborcze, t. 25, 2018, s. 60 i nast.

³¹ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka uchwalona 10 grudnia 1948 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ.

i Politycznych³², czy art. 10 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka³³. 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 wyborczych³⁴. Renomowany, szwedzki instytut IDEA, rozważając wyzwania dla organizowania wyborów na świecie związane z wirusem SARS-CoV-2, 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 SARS-CoV-2, kampanię informacyjną należy dostosowywać tak, aby docierała do wyborców zarówno za pośrednictwem mediów tradycyjnych (telewizyjnych i radiowych), jak i internetowych³⁵.

Pragnę podkreślić również, 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 w skrajnych przypadkach kopertę na kartę do głosowania nie wrzuca się do urny i nie bierze się jej pod uwagę przy ustalaniu wyników głosowania. 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 głosowania korespondencyjnego, niestety wciąż nie miało wystarczającej wiedzy lub nie zwróciło uwagi na istotne wymogi dotyczące m.in. oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania, czy zaklejenia

³² 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).

³³ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Rzym, 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284).

³⁴ *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.

³⁵ Elections during SARS-COV-2: Considerations on how to proceed with caution, Źródło: <https://www.idea.int/news-media/news/elections-during-SARS-CoV-2-considerations-how-proceed-caution>

kopert³⁶. W efekcie ich karty do głosowania nie były uwzględniane przy ustalaniu wyników głosowania.

Pragnę zwrócić również w tym kontekście uwagę na szczególne potrzeby informacyjne wyborców z niepełnosprawnościami. W mocy pozostają moje uwagi w tym zakresie, jakie sformułowałem w przesłanej dnia 22 kwietnia 2020 roku Przewodniczącemu Komisji Ustawodawczej Senatu RP opinii do ustawy uchwalonej przez Sejm RP dnia 6 kwietnia 2020 r. i przesłanej do Senatu RP (druk senacki nr 99)³⁷.

Dotychczasowe polskie doświadczenia wskazują, że by rozważyć skuteczne wdrażanie nowych mechanizmów prawa wyborczego, w tym procedur głosowania, należy rzetelnie przygotować działania informacyjne i edukacyjne. Jak już wyżej wspomniano, 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. Około 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 tę procedurę³⁸.

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

³⁶Art. 72 § 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”.

³⁷ Pismo o sygn. VII.602.9.2020.JZ.

³⁸ *Wiedza o ułatwieniach w głosowaniu przed wyborami prezydenckimi* (opr. J. Zbieranek), BRPO-CBOS, kwiecień 2015.

się w październiku 2015 roku, Misja Oceny Wyborów OBWE³⁹ (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 roku⁴⁰, wbrew sprzeciwom m.in. Rzecznika Praw Obywatelskich, znacząco ją ograniczono i w dużej mierze rozmontowano jej infrastrukturę.

Kolejne zmiany w prawie wyborczym (w tym wprowadzenie odmiennej formuły głosowania korespondencyjnego) mają zostać, na mocy opiniowanej ustawy, wprowadzone w nieodległym okresie przed spodziewanym, zarządzonym terminem wyborów Prezydenta RP. Powstaje w związku z tym bardzo poważna wątpliwość, czy w krótkim czasie możliwe jest przeprowadzenie rzetelnej kampanii informacyjnej o zmianach w prawie wyborczym i procedurze głosowania. Wydaje się biorąc pod uwagę m.in. wspomniane doświadczenia z lat ubiegłych, że rozwiązanie zawarte w art. 3 ust. 11 ustawy, iż „po określeniu przez Marszałka Sejmu dnia wyborów Państwowa Komisja Wyborcza informuje za pośrednictwem środków masowego przekazu o możliwości skorzystania przez każdego wyborcę z korespondencyjnego trybu głosowania oraz sposobie realizacji tego prawa” może okazać się niewystarczające. Warto zauważyć jednocześnie, że zgodnie z art. 26 ustawy „w ustawie z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. 695) w art. 102 skreśla się pkt 1–2 i 5–6”, w związku z czym pozostaje w mocy wciąż art. 102 pkt. 3 tej ustawy w brzmieniu: „W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii przy przeprowadzaniu wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy [...] w zakresie: 3) przekazywania wyborcom informacji, o których mowa w art. 37d § 1”. Jedną z najważniejszych procedur przekazania informacji wyborcom w formie druku bezadresowego m.in. informacji o procedurze oddawania głosu pozostanie więc w najbliższych wyborach Prezydenta RP wyłączona.

³⁹ Rzeczpospolita Polska, Wybory parlamentarne, 25 października 2015 r., Raport Misji Oceny Wyborów OBWE/ODIHR, Warszawa 2016.

⁴⁰ 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).

b) Głosowanie w lokalach wyborczych

Rzecznik Praw Obywatelskich, uwzględniając zagrożenia związane z epidemią SARS-COV-2 oraz ryzyko epidemiczne, pragnie w tym miejscu zasignalizować obawy wobec możliwości przeprowadzenia w pełni bezpiecznego przeprowadzenia wyborów i udziału wyborców w głosowaniu w lokalach wyborczych. Ustawa przewiduje w art. 16, że „minister właściwy do spraw zdrowia określi, w drodze rozporządzenia, wykaz środków ochrony osobistej związanej ze zwalczaniem epidemii SARS-COV-2 dla członków obwodowych komisji wyborczych, a także szczegółowe zasady bezpieczeństwa sanitarnego w lokalu wyborczym, mając na względzie potrzebę ochrony zdrowia osób przebywających w lokalu obwodowej komisji wyborczej”. Wyzwaniem będzie zapewnienie możliwości w pełni bezpiecznego oddania głosu wyborcom z niepełnosprawnościami (m.in. korzystającym z nakładek na karty do głosowania, czy też z pomocy innego wyborcy w lokalu wyborczym). Obawy wzbudzać może również m.in. problematyka prowadzenia skutecznych działań przez obwodowe komisje wyborcze w razie konieczności wezwania do lokalu wyborczego służb medycznych lub sanitarnych – szczególnie w kontekście możliwości dalszego kontynuowania głosowania.

Niepokój budzi także kwestia w pełni bezpiecznego przeprowadzenia głosowania w odrębnych obwodach głosowania, z uwagi na ich specyfikę. Pragnę przypomnieć, że w wyborach Prezydenta RP, które odbyły się w 2015 roku utworzono m.in. 1 422 obwody w szpitalach i zakładach pomocy społecznej, 194 obwody w zakładach karnych, aresztach śledczych i oddziałach zewnętrznych tych jednostek⁴¹.

Przedstawiciele samorządów podnoszą również kwestie trudności w przygotowaniu lokali wyborczych w sytuacji, gdy budynki w których lokale mają siedziby, mogą być od dłuższego czasu nieczynne (szkoły, przedszkola itp.). Może to mieć swoje odzwierciedlenie w niewłaściwym przygotowaniu lokali wyborczych (m.in. pod względem ich dostosowania do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami, zapewnienia wyposażenia zapewniającego gwarancje zasady tajności itd.). Nie bez znaczenia są również kwestie bezpieczeństwa epidemiologicznego w kontekście wznowienia pracy tych placówek po dniu głosowania.

⁴¹ Sprawozdanie z wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniach 10 i 24 maja 2015

c) Spis wyborców

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie podnieść w niniejszej opinii również problematykę potencjalnych problemów w funkcjonowaniu spisów wyborców. Należy zauważyć, że spis wyborców sporządzany jest co do zasady z urzędu, a wpisywane są do niego osoby figurujące 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”⁴².

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

⁴² K.W. Czaplicki i inni, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 103.

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 osób⁴³.

Przechodząc jednak do szczegółowych rozwiązań – należy podkreślić, że zgodnie z Kodeksem wyborczym pisemny wniosek dopisania do spisu wyborców wyborca jest zobowiązany złożyć w urzędzie gminy. 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 w pełni zrozumiała dla wyborców⁴⁴, gdyż nie będzie w praktyce czasu na przeprowadzenie w tym zakresie odpowiednich 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 zdalnym⁴⁵.

Zgodnie z procedurą przewidzianą w Kodeksie wyborczym, zaświadczenia o prawie do głosowania wydaje, co do zasady, właściwy urząd gminy, w której wyborca jest ujęty w spisie wyborców. O ile jednak wniosek może zostać złożony pisemnie, telefaksem lub w formie elektronicznej, to jednak odbiór zaświadczenia o prawie do głosowania wyborcy wymaga osobistego udania się do urzędu, bowiem jest ono wydawane za pokwitowaniem osobiście, albo przez upoważnioną pisemnie osobę. Skuteczne skorzystanie z tej procedury wydaje się bardzo problematyczne.

Pragnę więc zauważyć, że na podstawie obecnych regulacji, stosowanie ważnych dla gwarantowania konstytucyjnej zasady powszechności wyborów mechanizmów: dopisania się

⁴³ Więcej danych: Rzeczpospolita Polska. Wybory parlamentarne, 13 października 2019 r. Sprawozdanie końcowe z krótkoterminowej misji obserwacji wyborów ODIHR, Warszawa 2020, s. 10.

⁴⁴ 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.

⁴⁵ Wątpliwości takie (odnośnie do spisu wyborców jak i innych czynności związanych z wyborami) podniesiono już 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: 16 maja 2020 roku).

do spisów wyborców, a także pobrania zaświadczeń o prawie do głosowania, mogą być dla wyborców z uwagi na epidemię SARS-COV-2 znacząco utrudnione, a nawet niemożliwe.

Podsumowując wszystkie powyższe rozważania, pragnę powtórzyć, że Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie wskazywał, że z uwagi na występujące na terenie Polski zagrożenie wirusem SARS-COV-2, które bezsprzecznie, w istotny sposób oddziałuje na życie społeczne i bezpieczeństwo obywateli, zasadne było wprowadzenie stanu klęski żywiołowej, zgodnie z art. 228 ust. 1 Konstytucji RP i ustawą z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej. Zgodnie z Konstytucją RP, w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie mogłyby być wówczas przeprowadzone m.in. wybory Prezydenta Rzeczypospolitej.

Z zaprezentowanej analizy poszczególnych rozwiązań prawnych zawartych w ustawie wynika bowiem wniosek, że wiele z nich budzi poważne wątpliwości w odniesieniu do zgodności z Konstytucją RP. W szczególności mechanizmy przewidziane w ustawie nie zapewniają w okresie walki z epidemią SARS-COV-2 wystarczających gwarancji, że wybory zostaną przeprowadzone bezpiecznie, a jednocześnie 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. Nie mogą też w pełni skutecznie zapewnić praw wynikających z art. 129 ust. 2 Konstytucji RP. Co więcej, przewidziane w ustawie rozwiązania nie gwarantują również wypełniania zasady równości szans kandydatów, wpływając na ograniczenie możliwości realizacji ich biernego prawa wyborczego.

Pragnę również zauważyć, że w ustawie przewiduje się wprowadzenie w krótkim czasie przed przewidywanym terminem wyborów (kolejnych) zmian dotyczących m.in. procedury oddawania głosu, a więc kwestii mających zasadnicze znaczenie dla przeprowadzenia wyborów. **W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich przeprowadzenie rzetelnej kampanii informacyjnej o zmianach w prawie wyborczym i głosowaniu w takiej sytuacji nie będzie możliwe.**

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.

Rzecznik Praw Obywatelskich ma świadomość konieczności dokonania wyboru Prezydenta RP, w związku z upływającą kadencją. Niemniej jednak wyrażam nadzieję na uwzględnienie moich uwag w toku prac ustawodawczych, które przyczynią do zapewnienia praw wyborczym wszystkim obywatelom przy poszanowaniu Konstytucji RP.

Pragnę również uprzejmie poinformować, że dnia 14 maja 2020 roku zwróciłem się do Dyrektora Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE z uprzejmą prośbą o przedstawienie opinii Biura o ustawie⁴⁶.

Łączę wyrazy szacunku

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

⁴⁶ Pismo z dnia 14 maja 2020 roku o sygn. VII.602.35.2020.MAW.