



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 02-04-2020 r.

Adam Bodnar

VII.602.9.2020. JZ

**Szanowna Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu RP**

e-PUAP

Szanowna Pani Marszałek,

uprzejmię proszę o przyjęcie mojego stanowiska i opinii w sprawie *poselskiego projektu ustawy w sprawie szczególnych zasad przeprowadzania głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.* (druk nr 314, dalej jako: projekt).

Uważam, że problematyka poruszona w projekcie jest niezwykle istotna dla właściwego funkcjonowania demokratycznego państwa i ochrony praw obywatelskich, dlatego znajduje się w sferze mojego szczególnego zainteresowania. Przy czym w projekcie przewidywane są poważne zmiany w procedurze organizowania oraz przeprowadzania głosowania, **które miałyby w praktyce obowiązywać już w wyborach Prezydenta RP zarządzonych na dzień 10 maja 2020 roku, a więc już za kilkadziesiąt dni.**

1. Pilność projektu

Pragnę na wstępie podkreślić, że z dużym niepokojem przyjąłem tryb zgłoszenia projektu i określenia go jako pilny. 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 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 omawiany projektem poselskim.** 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 ustawy. Dlatego prowadzenie prac legislacyjnych musi 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 jak zasada dialogu społecznego, wynikająca z preambuły do Konstytucji RP. Pragnę przywołać również wskazania Trybunału Konstytucyjnego dotyczące terminu dokonywania zmian w prawie wyborczym, które muszą być każdorazowo brane pod uwagę¹.

W obliczu działań związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, odpowiedzialne wprowadzanie wszelkich procedur dotyczących udziału wielu obywateli w życiu publicznym (a w szczególności wyborów) **musi być poprzedzone rzetelną debatą i analizami proponowanych rozwiązań.**

2. Powoływanie obwodowych komisji wyborczych

W odniesieniu do merytorycznej treści projektu, uprzejmie proszę o przyjęcie poniższych uwag. Jakkolwiek tytuł ustawy odnosi się do „szczególnych zasad przeprowadzania głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.”, to należy zauważyć, że projekt obejmuje również istotne zmiany w innej, bardzo ważnej kwestii, jaką jest powoływanie (oraz 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.

¹ Zob. m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r. (sygn. akt K 31/06).

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.

W tym kontekście moje bardzo poważne zastrzeżenia wzbudza art. 7 projektu, który przewiduje, że „w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., Państwowa Komisja Wyborcza może określić inne warunki powoływania obwodowej komisji wyborczej niż określone w art. 182 oraz art. 183 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy”. Projektowany przepis w obecnym brzmieniu przekazuje więc organowi wyborczemu, jakim jest Państwowa Komisja Wyborcza, uprawnienie do wiążącego określenia, które przepisy Kodeksu wyborczego (spośród wymienionych) i w jakim zakresie nie zostaną zastosowane, a także wskazania w ich miejsce innej regulacji dotyczącej „warunków powoływania” komisji. Należy jednak podkreślić, że **proponowane rozwiązanie, w takim ujęciu, nie mieści się nie tylko w porządku polskiego prawa wyborczego, ale jest nie do przyjęcia z uwagi na przewidziany w Konstytucji RP katalog źródeł prawa. Państwowa Komisja Wyborcza nie jest bowiem organem, który może stanowić prawo powszechnie obowiązujące.**

Mając na uwadze powyższe, pragnę zauważyć również, że analizowany przepis projektu nie tylko jest niejasny, lecz w istocie ma charakter blankietowego upoważnienia do stanowienia przez PKW odmiennych rozwiązań prawnych od przepisów ustawy. Nie zarysowano bowiem żadnych szczegółów, m.in. dodatkowych warunków i okoliczności dotyczących możliwości skorzystania przez Państwową Komisję Wyborczą z uprawnienia, co ustanawia pełną dowolność w tej kwestii. Nie zawężono w żaden sposób zakresu ewentualnego określenia „innych warunków” powoływania obwodowej komisji wyborczej przez PKW. Wreszcie wprost upoważniono PKW do wyłączenia przepisów ustawy, jeśli uzna tak za stosowne. Również uzasadnienie projektu nie wskazuje wyczerpująco intencji projektodawców w tej mierze.

Pragnę odnotować również, że procedura powoływania obwodowych komisji wyborczych przez wyborami Prezydenta RP jest formalnie w toku (zgodnie z kalendarzem wyborczym do dnia 10 kwietnia 2020 r. trwa zgłaszanie kandydatów do składów

obwodowych komisji wyborczych). Działania te są podejmowane na podstawie obowiązujących przepisów Kodeksu wyborczego.

3. Głosowanie korespondencyjne

W odniesieniu do propozycji wprowadzenia możliwości głosowania korespondencyjnego dla wszystkich wyborców pragnę podkreślić, że Rzecznik Praw Obywatelskich konsekwentnie, od wielu lat, popiera to rozwiązanie i przy właściwym jego zastosowaniu, zauważa jego pozytywny wpływ na gwarantowanie powszechności wyborów.

Zaproponowany w projekcie ustawy mechanizm powszechnego głosowania korespondencyjnego ma mieć zastosowanie jednorazowe – odnosić się wyłącznie do wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. Taki jest cel ustawy i jej zatytułowanie. Z uzasadnienia projektu może wynikać, że autorzy projektu zdają sobie sprawę z ogromnych trudności, jakie będą napotykać wyborcy w dotarciu do lokali wyborczych w warunkach rozprzestrzeniania się wirusa SARS CoV-2.

Pragnę jednak podkreślić, że w pełni skuteczne wdrażanie tzw. „alternatywnych” procedur głosowania (m.in. głosowania korespondencyjnego) jest procesem złożonym i wielowymiarowym. Obejmuje nie tylko poważne wyzwania organizacyjne i techniczne związane ze stosowaniem nowych mechanizmów w szerszej skali, ale również **bardzo istotne działania związane z właściwym poinformowaniem o nim wszystkich uprawnionych wyborców.**

Pragnę zwrócić uprzejmie uwagę, że procedura głosowania korespondencyjnego została wprowadzona do Kodeksu wyborczego w 2011 roku, a od wyborów 2015 roku była procedurą powszechną, skierowaną do wszystkich wyborców w kraju i zagranicą. Organizacje społeczne oraz Rzecznik Praw Obywatelskich wskazywali wówczas, że niezbędna jest wielomiesięczna, kompleksowa akcja informacyjna, mająca upowszechnić wiedzę o korespondencyjnej metodzie głosowania 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 grupa starszych badanych (powyżej 65. roku życia), spośród których jedynie co dziesiąty wskazał właściwą odpowiedź²

Na konieczność podjęcia dalszych 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 OBWE³ (formułując zalecenie w tej kwestii, ale odnotowując pewną poprawę).

Procedura powszechnego głosowania korespondencyjnego była więc wciąż w toku wdrażania i utwierdzania się w świadomości wyborców (co jest procesem wieloletnim), kiedy w 2018 roku, z niejasnych przyczyn została zlikwidowana decyzją ustawodawcy.

W świetle powyższego należy więc stwierdzić, że zakładane skierowanie procedury głosowania korespondencyjnego do szerszej grupy wyborców, w bardzo krótkim, kilkudziesięciodniowym okresie przed wyborami Prezydenta RP będzie niestety rozwiązaniem, w tych okolicznościach – o ograniczonej skuteczności. Jak się wydaje, brak jest już bowiem wystarczającego czasu na właściwe, rzetelne poinformowanie wyborców o procedurze (w tym o istotnych wymogach, jak konieczność zgłoszenia zamiaru głosowania korespondencyjnego odpowiednio wcześniej – co do zasady, zamiar głosowania korespondencyjnego wyborca zgłasza komisarzowi wyborczemu do 15. dnia przed dniem wyborów). Należy zwrócić 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. Dotyczy to m.in. procedury przekazania informacji wyborcom w formie druku bezadresowego wynikającej z art. 37d Kodeksu wyborczego. Przepis ten wskazuje, że wzór informacji w odniesieniu do danych wyborów

² *Wiedza o ułatwieniach w głosowaniu przed wyborami prezydenckimi* (opr. J. Zbieranek), BRPO-CBOS, kwiecień 2015.

³ *Rzeczpospolita Polska, Wybory parlamentarne, 25 października 2015 r.*, Raport Misji Oceny Wyborów OBWE/ODIHR, Warszawa 2016.

określa Państwowa Komisja Wyborcza i przesyła do komisarzy wyborczych „na 40 dni przed dniem wyborów”.

Nowe rozwiązanie dotyczyć ma również wyborców poza granicami kraju, dla których konieczne jest stworzenie skutecznej możliwości poinformowania o procedurze.

Oczywiście **pozostaje szereg kwestii organizacyjnych i technicznych związanych z realną możliwością zorganizowania głosowania korespondencyjnego dla szerszej grupy wyborców w tak krótkim czasie**. W tym zakresie powinny wypowiedzieć się właściwe organy i instytucje (m.in. Państwowa Komisja Wyborcza, Krajowe Biuro Wyborcze, czy też operator pocztowy), dlatego pragnę jedynie zasygnalizować moje wątpliwości. Należy zauważyć i odnotować, że w obliczu działań związanych z przeciwdziałaniem pandemii wirusa, trudności w organizowaniu m.in. działań związanych z procedurami głosowania (głosowania korespondencyjnego dla wyborców niepełnosprawnych oraz głosowania przez pełnomocnika) w obowiązującym wówczas, mocno ograniczonym wymiarze, zwracali uwagę przedstawiciele samorządów⁴.

Pragnę podkreślić także **konieczność dokonania szczegółowej, bardzo wnikliwej analizy przepisów regulujących przebieg głosowania korespondencyjnego pod kątem bezpieczeństwa epidemicznego wszystkich wyborców z niej korzystających**.

Pragnę zwrócić szczególną uwagę na 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* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1239 i 1495 oraz z 2020 r. poz. 284 i 374). Szczególnej analizy wymagają m.in. kwestie bezpieczeństwa epidemicznego procesu przekazywania wyborcom znajdującym się w kwarantannie pakietu wyborczego oraz odbioru kopert zwrotnych przez przedstawiciela operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – *Prawo pocztowe*.

Bardzo istotna jest również **kwestia odpowiedniego zabezpieczenia prac członków obwodowych komisji wyborczych** dokonujących czynności związanych z głosowaniem korespondencyjnym.

⁴ Pismo 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: w dniu 31 marca 2020 roku).

Podsumowując powyższe rozważania, pragnę raz jeszcze podkreślić, że Rzecznik Praw Obywatelskich od wielu lat, konsekwentnie wspiera możliwość głosowania korespondencyjnego przez każdego wyborcę, który wyrazi taki zamiar. Należy jednak wyrazić obawę, że proponowany w projekcie ustawy mechanizm, wprowadzony w tak krótkim okresie przed dniem głosowania (jeśli jest w ogóle technicznie możliwy do zastosowania), z uwagi m.in. na skrajną trudność we właściwym poinformowaniu o nim wyborców, charakteryzować się może ograniczoną skutecznością.

W mojej ocenie głosowanie korespondencyjne powinno zostać przywrócone w Polsce nie tylko w 2020 roku, ale na stałe, dostępne wszystkim wyborcom, we wszystkich powszechnych wyborach, nie tylko w wyborach Prezydenta RP, ale i w wyborach do Sejmu RP i do Senatu RP oraz wyborach do Parlamentu Europejskiego. Jednak przywrócenie tej formy głosowania powinno odbyć się w trybie respektującym postanowienia Konstytucji RP. Przedłożony projekt ustawy nie spełnia tego warunku i w istocie powoduje, że ważność wyborów przeprowadzonych z zastosowaniem w ten sposób uchwalonych przepisów może zostać skutecznie podważona.

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 2018 r. poz. 2179 ze zm.), uprzejmie proszę Panią Marszałek o przyjęcie powyższych uwag, poinformowanie o nim Państwa Posłów oraz wykorzystanie w dalszych pracach legislacyjnych. **Jednocześnie pragnę podkreślić, że niniejsza opinia – także z uwagi na najnowsze informacje medialne o planowanym złożeniu poprawki do projektu, przewidującej wyłączność głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta w 2020 r. – może zostać uzupełniona i rozszerzona.**

Łączę wyrazy szacunku

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

Pan Łukasz Szumowski

Minister Zdrowia

e-PUAP

Pan Sylwester Marciniak

Przewodniczący

Państwowej Komisji Wyborczej

e-PUAP