



**BIURO  
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH**

Warszawa, 03.04.2020 r.

**Zespół Prawa Konstytucyjnego,  
Międzynarodowego i Europejskiego**

## **(Wyłączne) głosowanie korespondencyjne – wybrane zagadnienia**

*(Wyłączne) głosowanie korespondencyjne a konstytucyjne zasady wyborów - zarys*

Aby zapewnić większą gwarancję zasady powszechności wyborów, w wielu państwach (w tym w Polsce) rozważano wprowadzenie innych niż 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 „alternatywy” jest tradycyjny, podstawowy tryb głosowania w lokalu wyborczym<sup>1</sup>.

Uznaje się, że w sytuacji, gdy obok podstawowej procedury oddawania głosu w lokalu wyborczym istnieją inne procedury głosowania zdalnego (stosowane zwykle w sytuacjach „awaryjnych”) i w efekcie wyborca może skorzystać z jednej z kilku procedur – gwarancja zasady powszechności jest wzmocniona. W takim rozumieniu głosowanie korespondencyjne jest alternatywną procedurą głosowania i wraz z innymi procedurami stanowi procedurę wzmacniającą zasadę powszechności głosowania.

Odmienne 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 takiej formule jedyna obowiązująca procedura udziału w głosowaniu (możliwość oddawania głosu w lokalach wyborczych zostaje wówczas zlikwidowana). Procedura w takim

---

<sup>1</sup> Szerzej: J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym*, Warszawa 2013.

kształcie nie może być uznawana za alternatywną – nie występuje tak ważna, charakterystyczna 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 wyborczym) i jedna (lub kilka) dodatkowych (mogące być stosowane w sytuacjach m.in. „awaryjnych”) – w tym. m.in. głosowanie korespondencyjne.

Głosowanie korespondencyjne – jako część szerszego pakietu procedur wraz z podstawowym głosowaniem w lokalu wyborczym – wysoki stopień gwarancji zasady powszechności.

Głosowanie korespondencyjne – jako jedyna procedura – niski stopień gwarancji zasady powszechności.

Głosowanie korespondencyjne jako jedyna procedura głosowania jest więc, co do zasady, krytycznie oceniana z uwagi na fakt stanowienia jedynej możliwości skutecznego udziału w głosowaniu. Niewłaściwe jej funkcjonowanie prowadzić więc może do pozbawienia wyborcy możliwości skorzystania z czynnego prawa wyborczego (na co zwracano uwagę m.in. w toku wdrażania tej procedury w Stanach Zjednoczonych<sup>2</sup>, a także pilotażowo – w Wielkiej Brytanii<sup>3</sup>).

### **Głosowanie (wyłącznie) korespondencyjne w Polsce**

W odniesieniu do zapowiadanego wprowadzenia do polskiego prawa wyborczego procedury głosowania wyłącznie korespondencyjnego w obliczu zagrożenia epidemiologicznego, należy podkreślić, że na chwilę tworzenia niniejszego opracowania nie są znane szczegółowe rozwiązania.

Należy tymczasem podnieść następujące, istotne dla jego oceny, kwestie:

---

<sup>2</sup> Szerzej: J. K. Karp, S.A. Banducci, *Going postal: how all mail elections influence turnout*, Political Behavior 2000, vol. 22, no 3.

<sup>3</sup> Szerzej: *Delivering democracy: the future of postal voting*, London 2004.

***- Czy będzie to procedura „na wniosek”, a więc czy przewidywane jest wysyłanie pakietów wyborczych (głosowania korespondencyjnego) wyłącznie do wyborców, którzy zgłoszą zamiar głosowania korespondencyjnego komisarzowi wyborczemu.***

Wówczas ogromnie ważne jest skuteczne poinformowanie wyborców, że mogą z takiej procedury skorzystać, co więcej – dokonanie tego w odpowiednim terminie (warto podkreślić, że zgodnie z Kodeksem wyborczym, zamiar głosowania korespondencyjnego wyborca zgłasza do 15. dnia przed dniem wyborów).

O tym jak trudnym jest to zadaniem świadczy przykład wyborów Prezydenta RP w 2015 roku. 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 wskazywały 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. 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 odpowiedź<sup>4</sup>.

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.

Powstaje poważna wątpliwość, czy rzetelne poinformowanie o (nowej) procedurze jest możliwe w tak krótkim czasie przed wyborami Prezydenta RP zarządzonych na dzień 10 maja 2020 roku. Należy zwrócić uwagę, że m.in. przewidywane przez Kodeks wyborczy mechanizmy informowania wyborców są już w odniesieniu do najbliższych wyborów, w toku. Dotyczy to m.in. procedury przekazania informacji wyborcom w formie druku bezadresowego wynikającej z art. 37d Kodeksu wyborczego.

---

<sup>4</sup> *Wiedza o ułatwieniach w głosowaniu przed wyborami prezydenckimi*, Komunikat z badań, BRPO-CBOS, kwiecień 2015.

*- Czy też będzie to procedura „automatyczna”, a więc przewidywane jest wysyłanie pakietów wyborczych (głosowania korespondencyjnego) wszystkim uprawnionym wyborcom (automatycznie – tak działa taka procedura w niektórych stanach Stanów Zjednoczonych Ameryki).*

Wówczas ważną kwestią jest przesłanie pakietów na właściwy adres. Jeśli będzie to adres zameldowania (kwestia stałego zameldowania ma ogromne znaczenie dla sporządzania rejestrów wyborców i na ich podstawie - spisów wyborców), to powstaje obawa o sytuację tysięcy wyborców, którzy mieszkają faktycznie w innym miejscu. O skali tego zjawiska może świadczyć m.in. liczba pobranych zaświadczeń o prawie do głosowania - w 2015 roku w wyborach Prezydenta PR (w obu turach) - było ich nawet 250 tysięcy.

*Osobnym, ważnym zagadnieniem jest możliwość uzyskania pakiety Polacy mieszkający poza granicami – czy będą musieli taki zamiar głosowania korespondencyjnego zgłaszać konsulowi*

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

Istotne będą (również z uwagi na powyższe) rozstrzygnięcia:

W jaki sposób wyborcy będą otrzymywać pakiety wyborcze: czy zostaną (jak w dotychczasowej procedurze dla wyborców z niepełnosprawnościami) doręczony wyłącznie do rąk własnych wyborcy, po okazaniu dokumentu potwierdzającego tożsamość i pisemnym pokwitowaniu odbioru? Czy będzie on przekazywany do skrzynki pocztowej (jeśli taka jest)?

W jaki sposób wyborcy będą przekazywać kopertę zwrotną: czy będą ją przekazywać przedstawicielowi Poczty Polskiej na podstawie okazanego przez niego dokumentu potwierdzającego tożsamość w miejscu zamieszkania (jak w dotychczasowej procedurze dla wyborców z niepełnosprawnościami), czy też wyborcy będą musieli udać się osobiście na pocztę?

Należy **podkreślić dodatkowo ogromną rolę edukacji i rzetelnej informacji przekazanej wyborcy dla skutecznej realizacji głosowania korespondencyjnego.** Konieczne jest zwrócenie uwagi wyborców na szereg bardzo istotnych kwestii związanych ze szczegółami oddawania głosu

korespondencyjnie. M.in. oprócz karty do głosowania wyborca w kopercie zwrotnej umieszcza podpisane oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu. Brak takiego oświadczenia, podobnie jak brak podpisu na nim powoduje, że głos zupełnie nie jest brany pod uwagę przy ustalaniu wyników głosowania. Podobnie, gdy wyborca nie zaklei kopert. Pewien odsetek głosujących niestety nie wie lub nie zwraca uwagi na te wymogi – co ukazuje przebieg głosowania korespondencyjnego w ubiegłych latach.

Ogromne znaczenie **ma kwestia technicznego zabezpieczenia i zorganizowania głosowania** w tak krótkim czasie. W tym zakresie **kluczowe znaczenie mają analizy i stanowiska instytucji, które będą zaangażowane w przeprowadzenie głosowania korespondencyjnego**, a więc:

- Operator pocztowy, który musi zagwarantować pewną i bezpieczną (terminową) obsługę,
- Państwowa Komisja Wyborcza i Krajowe Biuro Wyborcze (w zakresie obsługi głosowania korespondencyjnego – przygotowania pakietów itp. w takiej skali),
- Ministerstwo Spraw Zagranicznych w zakresie obsługi głosowania korespondencyjnego przez konsulów za granicą.

Wszystkie powyższe kwestie będą miały kluczowe znaczenie dla oceny procedury głosowania wyłącznie korespondencyjnego w kontekście gwarancji zasady powszechności wyborów, ale także mają przełożenie na gwarantowanie tak istotnych zasad jak zasada tajności, czy bezpośredniości.

Warto podkreślić, że bardzo istotna jest również **kwestia odpowiedniego zabezpieczenia prac członków obwodowych komisji wyborczych dokonujących czynności związanych z głosowaniem korespondencyjnym pod kątem bezpieczeństwa epidemicznego**.

## **Inne informacje i zagadnienia związane z problematyką głosowania korespondencyjnego**

### **1. Standardy międzynarodowe**

Należy podkreślić, że w Kodeksie dobrych praktyk wyborczych (*Code of good practice in electoral matters*) Komisji Weneckiej Rady Europy<sup>5</sup>, dopuszczając zastosowanie alternatywnych procedur i uwzględniając ich pozytywną rolę w procesie wyborczym, zarysowano jednocześnie warunki, jakie procedury takie powinny wypełniać, by mogły być uznane za zgodne z demokratycznymi standardami.

Przede wszystkim **dokument uznał wprost za podstawową formę udziału w wyborach – głosowanie osobiste w lokalu (punkcie) wyborczym.**

W art. 3.2.2 podkreśla jej doniosłość i obowiązek jej zapewnienia, wskazując, że „wyborcy muszą mieć zawsze możliwość głosowania w lokalu wyborczym”. Dopiero po tym zastrzeżeniu wymieniono również „inne” procedury (głosowanie korespondencyjne, przez pełnomocnika, z użyciem mobilnej urny wyborczej, a także głosowanie elektroniczne), podkreślając, że są one dopuszczalne i „mogą być zaakceptowane po spełnieniu określonych warunków”.

„3.2 [...]

*II. voters should always have the possibility of voting in a polling station. Other means of voting are acceptable under the following conditions [...]*”

W odniesieniu do procedury głosowania korespondencyjnego wskazano, że procedura taka powinna być stosowana tylko wówczas, gdy funkcjonuje w pełni bezpieczny system pocztowy.

*„II. voters should always have the possibility of voting in a polling station. Other means of voting are acceptable under the following conditions:*

*III. postal voting should be allowed only where the postal service is safe and reliable [...]*”

---

<sup>5</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).

## **2. Procedury głosowania w opinii polskich wyborców**

Zdecydowana większość polskich wyborców (73%) jako preferowany sposób udziału w wyborach wskazuje głosowanie osobiste w lokalu wyborczym (badania CBOS i Biura Rzecznika Praw Obywatelskich - grudzień 2018 roku)<sup>6</sup>. 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%).

## **3. Wybory wyłącznie korespondencyjne – casus Bawarii.**

Po wyborach samorządowych w Bawarii, które odbyły się 15 marca 2020 r., w wielu miastach i gminach musiała odbyć się druga tura, jeżeli żaden z kandydatów nie otrzymał w pierwszym głosowaniu ponad 50 proc. głosów.

W niedzielę 29 marca odbyło się głosowanie wyłącznie korespondencyjnie<sup>7</sup>.

Należy jednak zauważyć, że:

W Niemczech głosowanie korespondencyjne ma długą tradycję. Pierwszy raz w ten sposób można było głosować już w 1957 roku. Niemieccy wyborcy wysoko cenią alternatywną procedurę głosowania, a dodatkowo jest ona – w ich opinii – bardzo dobrze przygotowywana i przeprowadzana pod względem organizacyjnym i technicznym. Znajduje to odzwierciedlenie w skali jej upowszechnienia – korzysta z niej w skali kraju nawet kilkadziesiąt procent ogółu wyborców.

Należy zauważyć, że:

- głosowanie korespondencyjne w Niemczech ma kilkudziesięcioletnią tradycję,
- wyborcy niemieccy doskonale ją znają i ufają,
- jest stosowana na dużą skalę od lat,
- istnieje dobrze przygotowana infrastruktura organizacyjna i techniczna,

---

<sup>6</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.

<sup>7</sup> Źródło: <https://www.dw.com/pl/g%C5%82osowanie-korespondencyjne-w-czasach-zarazy-tak-poradzi%C5%82a-sobie-bawaria/a-52983796> (dostęp: 2 kwietnia 2020 roku).

- głosowanie w Bawarii dotyczyło jedynie części państwa, w ograniczonym zakresie (część samorządów).

Opracowano w ZPKMiE BRPO

Akceptował: r. pr. Mirosław Wróblewski, Dyrektor ZPKMiE BRPO