

Monika Kowalska*

RECESJA POLSKIEGO PRAWA WYBORCZEGO NA PRZYKŁADZIE GŁOSOWANIA KORESPONDENCYJNEGO

Streszczenie

Powszechnie przyjmuje się, że alternatywne metody głosowania, do których zalicza się głosowanie korespondencyjne, gwarantują pełniejszą realizację zasady powszechności wyborów i mają wpływ na zwiększenie frekwencji wyborczej. Nasz prawodawca na przestrzeni ponad dekady realizacji głosowania korespondencyjnego w Polsce zdawał się zauważać przede wszystkim jego ewentualne wady, deprecjonując zalety. Nie przeszkodziło to jednak w sytuacji pandemii 2020 r. instrumentalnie wykorzystać jego procedurę, udowadniając jednocześnie, jak może być ona użyteczna. Niestety, nie przyniosło to refleksji wśród polityków, iż należałoby na powrót wprowadzić powszechność głosowania korespondencyjnego. Podejmowane rozważania mają na celu przedstawienie poprzez analizę zmian przepisów prawa dotyczących głosowania korespondencyjnego regresu prawa wyborczego w zakresie ochrony praw wyborczych obywateli.

Słowa kluczowe: *Kodeks wyborczy*, prawo głosu, alternatywne metody głosowania, głosowanie korespondencyjne

Wstęp

W demokratycznym państwie wybory stanowią przejaw wykonywania władzy przez suwerena, dając obywatelom możliwość decydowania, kto w ich imieniu będzie sprawował władzę. O pełnej realizacji tej funkcji można mówić dopiero, gdy wszystkie uprawnione osoby miałyby stworzoną możliwość oddania głosu zgodnie ze swoimi preferencjami. Na udział obywatela w wyborach wpływają nie tylko działania informacyjne prowadzone przed głosowaniem, ale też konstrukcja prawa wyborczego. A ta powinna usuwać wszelkie bariery, jakie mogą napotkać wyborcy, by skutecznie włączać ich w życie polityczne państwa.

* Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, e-mail: monika.kowalska@mail.umcs.pl; ORCID: 0000-0002-0575-0463.

Prawo do uczestnictwa w wyborach uznawane jest za jedno z podstawowych praw obywatelskich. Zasada powszechności w swej istocie formułuje zakaz wyłączenia od czynnego udziału w wyborach jednostek czy grup społecznych wchodzących w skład zbiorowego suwerena, tym samym sprowadza się do dyrektywy, by krąg osób korzystających z podmiotowych praw wyborczych był możliwie najszerszy i wolny od dyskryminujących ograniczeń¹. W przeciwnym razie dochodzić będzie do naruszeń art. 62 Konstytucji RP, gwarantującego obywatelom prawo głosu, z którego wynika pośrednio obowiązek państwa skonstruowania takiego mechanizmu wyborczego, aby każdy wyborca mógł realnie uczestniczyć w głosowaniu.

Polskie prawo wyborcze przez wiele lat nie zapewniało skutecznych mechanizmów umożliwiających wyborcom (np. niepełnosprawnym, starszym) realny udział w wyborach. Dzięki konsekwentnym staraniom wielu instytucji od 2009 r. sytuacja zaczęła ulegać stopniowej zmianie, by w *Kodeksie wyborczym* wprowadzić pakiet różnorodnych mechanizmów mających na celu ułatwienie udziału w wyborach. Wśród nich znalazły się alternatywne procedury głosowania, które – stosowane obok podstawowej procedury oddawania głosu w lokalu wyborczym – powszechnie uznawane są za instrumenty wzmacniające realizację zasady powszechności głosowania. Ich istotą jest stworzenie warunków umożliwiających wyborcom oddawanie głosów bez konieczności osobistego stawiennictwa w dniu głosowania w lokalu wyborczym. Przyjęte w Polsce z tego zakresu rozwiązania ograniczono do głosowania korespondencyjnego i pełnomocnika wyborczego.

Procedura głosowania korespondencyjnego polega na tym, że wyborca, który wyrazi, w prawem przewidzianej formie i terminie, wolę skorzystania z tego sposobu głosowania, otrzymuje od organu wyborczego przesyłkę wyborczą, która zawiera kartę lub karty do głosowania, odpowiednie koperty i – ewentualnie – inne niezbędne dokumenty (np. nakładkę Braille'a). Wypełnione dokumenty wyborca odsyła drogą pocztową na adres właściwego organu wyborczego². Głosowanie korespondencyjne jest najbardziej rozpowszechnioną alternatywną formą głosowania, od lat wykorzystywaną w wielu państwach³, kierowaną do

¹ B. Banaszak, *Prawo wyborcze obywateli*, Warszawa 1996, s. 13.

² *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, red. B. Michalak, A. Sokala, Warszawa 2010, s. 41–42.

³ J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym. Gwarancja zasady powszechności czy mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej?*, Warszawa 2013, s. 39–52; M. Gałązka, *Procedury głosowania w wybranych krajach europejskich [w:] Mechanizmy obietnic. Kampanie i systemy wyborcze na świecie*, red. M. Raczkiewicz, Łódź 2014, s. 258–262.

wyborców napotyających obiektywne przeszkody w dotarciu do lokali wyborczych (osób niepełnosprawnych, w podeszłym wieku, przebywających poza granicami państwa lub w czasie głosowania wypełniających obowiązki uniemożliwiające dotarcie do lokalu) celem wzmocnienia potencjału powszechności głosowań. Ogranicza to znacznie absencję przymusową, gdy wyborca pomimo chęci oddania głosu nie może tego zrobić z powodów obiektywnie występujących przyczyn uniemożliwiających mu to. Procedura ta rozpatrywana jest również jako jeden z instrumentów profrekwencyjnych, powszechną wszak bolączką współczesnych demokracji jest rosnąca absencja wyborcza.

Zdecydowana większość polskich wyborców (73%) jako preferowany sposób udziału w wyborach wskazuje głosowanie w lokalu wyborczym, ale to nie znaczy, że negatywnie oceniają oni możliwość stosowania alternatywnych procedur. Wręcz przeciwnie. Pytani o poszczególne techniki opowiadają się za ich stosowaniem w polskim prawie wyborczym. A głosowanie kopertowe cieszy się wśród respondentów niesłabnącym poparciem. W badaniu z 2019 r. stosowanie go poparło 65% respondentów. W 2011 r. taką formę głosowania popierało tylko 46% ankietowanych, ale w 2014 r. już 61%. Uwagę zwraca też fakt, iż procedura głosowania kopertowego budzi sprzeciw coraz mniejszej części badanych. W 2019 r. było to 29% respondentów, w 2014 r. – 32%, gdy w 2011 r. – 46%⁴. Obecnie, po doświadczeniach „ery covidowej” i w kontekście dokonanych zmian kodeksowych w 2023 r., coraz częściej pojawiają się głosy o potrzebie przywrócenia powszechności głosowania korespondencyjnego lub poszerzenia kręgu uprawnionych o wyborców przebywających poza granicami państwa.

Wprowadzenie głosowania korespondencyjnego w Polsce

W Polsce zasada głosowania w lokalu wyborczym przez lata była obwarowana w przepisach wyborczych. Część autorów niesłusznie upatrywało w tym istoty wyborów bezpośrednich⁵. Skutkowało to w prakty-

⁴ *Polacy i ułatwieniach w głosowaniu*, Komunikat z badań CBOS nr 84, Warszawa 2011, s. 9; *Ułatwienia w głosowaniu – wiedza, opinie, oczekiwania*, Komunikat z badań CBOS nr 55, Warszawa 2014, s. 7; *Ułatwienia w głosowaniu. Opinie i oczekiwania*, Komunikat z badań CBOS-BRPO nr 50, Warszawa 2019, s. 3.

⁵ Z. Jarosz, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1987, s. 326; N. Naleziński, *Zasada bezpośredniości* [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1999, s. 139–140; P. Winczorek, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 126; M.P. Gapski, *Nowe techniki głosowania w świetle zasady bezpośredniości wyborów*, „Przegląd Sejmowy”, 2009, nr 2, s. 85.

ce wyłączeniem licznej grupy obywateli uprawnionych do głosowania (ok. 30%)⁶ z uczestnictwa w akcie wyborczym z przyczyn organizacyjnych bądź technicznych. Przyjęty w 2011 r. *Kodeks wyborczy* zmienił postrzeganie stanu rzeczy, choć pierwsze próby wprowadzenia w Polsce (powszechnego) głosowania korespondencyjnego podejmowane były w 2003 r. w trakcie prac nad ustawą o wyborze członków Parlamentu Europejskiego. Propozycja ta została zgłoszona jednak na zbyt późnym etapie prac legislacyjnych, dodatkowo uznano ją za niedopracowaną, co skutkowało rezygnacją jej wprowadzenia w owym czasie⁷.

Kolejna próba została podjęta z rządowej inicjatywy w 2006 r. Po wizycie premiera J. Kaczyńskiego w USA i rozmowach z przedstawicielami Polonii wszczęto prace legislacyjne nad głosowaniem kopertowym, mając na celu ułatwienie wyborcom przebywającym poza granicami kraju udziału w wyborach. Zresztą już wcześniej środowiska eksperckie, Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) czy organizacje pozarządowe monitowały, iż udział w wyborach tej grupy, która dodatkowo uległa powiększeniu po wejściu Polski do Unii Europejskiej o kolejną wielomilionową rzeszę osób, był nad wyraz niski. Wskazywano, że dotychczasowe przepisy nie uwzględniały specyfiki dużego rozproszenia Polaków żyjących poza granicami, często w miejscach znacznie oddalonych od polskich placówek konsularnych, w których organizowane są zwyczajowo punkty do głosowania. Ówczesne prawo stosowało bowiem kalkę zasad wyborczych obowiązujących na terenie Rzeczypospolitej, co miało się przyczynić do występowania w stopniu znacznym absencji przymusowej tej grupy wyborców⁸. Skrócenie kadencji Sejmu RP w 2007 r. przerwało jednak dalsze prace nad projektem.

Dopiero przyjęcie *Kodeksu wyborczego* 5 stycznia 2011 r.⁹ zmieniło dotychczasowy stan rzeczy. Tą drogą wprowadzone zostało głosowanie korespondencyjne jako *novum* do polskiego prawa wyborczego. Pierwotnie korzystać z niego mogli jedynie wyborcy w obwodach głosowania utworzonych za granicą, by na mocy noweli z 27 maja 2011 r.¹⁰ dołączyć mieli do nich wyborcy niepełnosprawni o znacznym i umiarkowanym

⁶ Polacy o wyborach. Raport z badań, Warszawa 2010, s. 4.

⁷ K. Korycki, *Kodeks wyborczy w Polsce. Ocena kodyfikacji i praktyki wyborczej*, Toruń 2023, s. 379–380.

⁸ K. Skotnicki, *Głosowanie korespondencyjne – na marginesie projektu ustawy o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta RP oraz ustawy Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i Senatu RP* [w:] *Prawo wyborcze. Analizy. Interpretacje. Rekomendacje*, red. J. Zbieranek, Warszawa 2009, s. 89–90.

⁹ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2011, nr 21, poz. 112).

¹⁰ Ustawa z dnia 27 maja 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2011, nr 147, poz. 881).

stopniu niepełnosprawności. Zrealizowano tym samym art. 29 *Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych*¹¹ (Polska została jej sygnatariuszem w 2007 r.), zgodnie z którym państwo jest gwarantem zapewnienia tej grupie osób efektywnego i pełnego korzystania z praw politycznych na zasadzie równości w trybie głosowania dostosowanym do ich potrzeb.

Od początku wprowadzenia głosowania korespondencyjnego do polskiego porządku wyborczego forma ta budziła wątpliwości wśród części posłów. Przyjęte rozwiązania, zanim jeszcze weszły w życie, zaskarżono do Trybunału Konstytucyjnego z zarzutem łamania rzetelności wyborów, standardów konstytucyjnych w zakresie zasady bezpośredniości i tajności głosowania oraz zasady jednodniowych wyborów. Było to o tyle zaskakujące, że *Kodeks wyborczy* został jednomyślnie przyjęty w wyniku rzadko spotykanego w praktyce parlamentarnej konsensusu politycznego i zgodnego porozumienia wszystkich ugrupowań Sejmu VI kadencji. Za przyjęciem głosowało 430 posłów (żaden się nie wstrzymał od głosu ani nie był przeciwny), w tym znaczna część posłów, którzy kilka miesięcy później zakwestionowali jego konstytucyjność. Trybunał w wyroku z 20 lipca 2011 r.¹² nie potwierdził jednak stawianych zarzutów, orzekając, że korespondencyjny sposób głosowania jest zgodny z konstytucją.

Obiekcje wobec tej procedury zaczęto zgłaszać jednak przede wszystkim z chwilą wniesienia przez posłów Platformy Obywatelskiej w 2013 r. profrekwencyjnego projektu legislacyjnego, którego intencją było objęcie jej zakresem wszystkich wyborców. Zgłaszanymi wątpliwościami co do powszechnego głosowania kopertowego najczęściej były: możliwość nadużyć i oszustw wyborczych (np. w postaci „handlu” pakietami wyborczymi czy „głosowania rodzinnego”); brak gwarancji terminowego i bezpiecznego dostarczania pakietów wyborczych przez operatora pocztowego; możliwość naruszenia zasady tajności głosowania (zarówno podczas aktu głosowania, jak i w czasie przesyłania pakietu)¹³. Mimo to nowelizacja kodeksu z 11 lipca 2014 r.¹⁴ rozszerzyła możliwość głosowania korespondencyjnego na ogół wyborców w zakresie głosowań o zasięgu ogólnopolskim z zastrzeżeniem, iż w przypadku wyborów samorządowych możliwość tę zachowują wyborcy niepełnosprawni.

¹¹ *Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych*, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. 2012, poz. 1169).

¹² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2011 r. (K9/11, OTK-A 2011, nr 6, poz. 61).

¹³ M. Kowalska, *Alternatywne formy głosowania w polskim prawie wyborczym*, „Przegląd Europejski”, 2020, t. 2, s. 38.

¹⁴ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2014, poz. 1072).

Likwidacja powszechności głosowania korespondencyjnego

Trzy lata po wprowadzeniu powszechnego głosowania korespondencyjnego posłowie Prawa i Sprawiedliwości zaproponowali całkowitą jego likwidację. Głównym ich argumentem było twierdzenie, że rozwiązanie to zwiększa ryzyko nieprawidłowości m.in. przez niemożliwe do wykrycia fałszerstwa, zagrożenie fałszowania wyników wyborów przez kupowanie głosów itp. Przeciwno zniesieniu głosowania kopertowego opowiadali się m.in.: RPO, PKW, środowiska polonijne czy zrzeszenia osób niepełnosprawnych. Adam Bodnar (RPO w latach 2015–2021) w pismach kierowanych do marszałków izb parlamentu, negatywnie oceniając proponowane zmiany, przypominał, że procedura ta została wprowadzona z myślą o ułatwieniu, a w niektórych wypadkach wręcz umożliwieniu udziału w wyborach grup wyborców, którzy napotykały trudności w dotarciu do lokali wyborczych. Podkreślał, że cieszyła się ona ich uznaniem i dużym zaufaniem oraz że stanowiła dla wyborców przebywających poza granicami kraju jedyną alternatywną procedurę głosowania¹⁵. Sejm przyjął jednak nowelę. Należy zatem uznać, iż zmiany w kodeksie dokonane 14 grudnia 2017 r. ustawą o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych¹⁶ niejednokrotnie zmierzały w odmiennym kierunku niż wynikałoby to z jej tytułu.

Stan rzeczy w ograniczonym zakresie zmieniły działania Senatu. Jedną z konsekwencji decyzji większości sejmowej było bowiem pozbawienie wyborców niepełnosprawnych możliwości głosowania kopertowego. Przeciwnicy tej zmiany podnosili, że byłby to *de facto* krok skutkujący wykluczeniem poza nawias wspólnoty obywatelskiej znacznej części spośród wyborców z niepełnosprawnościami. A jako że wnioskodawcy argumentowali propozycję zmian głównie chęcią wyeliminowania możliwości fałszerstw wyborczych, to odczytywali ją także w kategorii podważenia zaufania państwa do tej grupy wyborczej¹⁷. Negatywny odbiór społeczny zaowocował skutecznymi działaniami Senatu zmierzającymi do odrzucenia podjętej decyzji legislacyjnej w tym zakresie. Od kolejnych wyborów prawo do oddania korespondencyjnie głosu zachowali zatem wyłącznie wyborcy niepełnosprawni.

¹⁵ Rzecznik o projekcie zmian w prawie wyborczym, Rzecznik Praw Obywatelskich, <https://bip.brpo.gov.pl> (20.07.2023).

¹⁶ Ustawa z dnia z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. 2018, poz. 130).

¹⁷ M. Kowalska, *op.cit.*, s. 39.

Przyjęcie ustawy należy odbierać jako poważny regres w zakresie ochrony praw wyborczych obywateli. Od jej wejścia w życie nie tylko przestała obowiązywać powszechność głosowania korespondencyjnego, ale również wielu wyborców w trudnej sytuacji (np. chorzy, starsi lub przebywający za granicą) zostało pozbawionych dotychczasowej możliwości korzystania z tej procedury. Zmianę szczególnie krytykowała Polonia, która od początku istnienia w polskim prawie możliwości głosowania kopertowego mogła z niego korzystać i która bardzo je ceniła. Zmiana dotyczy też miała osób niepełnosprawnych pozostających poza krajem.

Działania te ukazały, że głosowanie korespondencyjne nieustająco wzbudzało u rządzących wątpliwości co do zakresu czy nawet konieczności obowiązywania, choć jest to o tyle zaskakujące, że w wyborach do Sejmu z 2015 r. większość parlamentarną (PiS) za granicą poparło 33,61% głosów, wyprzedzając PO, która osiągnęła 18,59%. W obwodach utworzonych w polskich placówkach dyplomatycznych na świecie głosowało wówczas 174 805 Polaków¹⁸, zatem niewiele. Należy pamiętać, iż głosy z zagranicy doliczane są do okręgu wyborczego w Warszawie, stąd traktowane są jako swoiste jęczyczki uwagi.

„Pandemiczne” regulacje wyborcze

Pandemia SARS-COV-2 odcisnęła swoje piętno również na prawie wyborczym. Jedną z konsekwencji braku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego¹⁹ były wybory prezydenckie przypadające na 2020 r. Mimo że w życie wchodziły obostrzenia epidemiologiczne (np. co do możliwości przemieszczania się czy zgromadzeń)²⁰, Marszałek Sejmu E. Witek podjęła decyzję o ich zarządzeniu na 10 maja, pomimo powszechnie sugerowanego niebezpieczeństwa dla zdrowia i życia obywateli²¹. Dopiero

¹⁸ *Wybory do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Państwowa Komisja Wyborcza, <https://pkw.gov.pl> (21.07.2023).

¹⁹ Zgodnie z art. 228 ust.7 Konstytucji RP, w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie mogą być przeprowadzane wybory powszechne (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).

²⁰ Dnia 14 marca 2020 r. na całym obszarze państwa wprowadzono stan zagrożenia epidemicznego, by już 20 marca, z uwagi na dalsze rozprzestrzenianie się koronawirusa oraz pierwsze przypadki śmiertelne, wprowadzić stan epidemii.

²¹ *Koronawirus. RPO: nie można organizować wyborów 10 maja*, Rzecznik Praw Obywatelskich, <https://bip.brpo.gov.pl> (20.07.2023); Prof. Łętowska: *Dyskusja o wyborach prowadzona jest w sposób oszukańczy*, OKO.press, <https://oko.press> (20.07.2023); Prof. Zoll: *Prawo w Polsce w ogóle przestało obowiązywać*, OKO.press, <https://oko.press> (20.07.2023).

wskutek rozpoznania przez Sąd Najwyższy²² skargi jednego z kandydatów na prezydenta (S. Grzywny) i uznania, że w ówczesnych warunkach nie było możliwości zebrania przez kandydatów wymaganych podpisów celem ich rejestracji oraz że wyborcy podlegający kwarantannie nie byłiby w stanie pobrać zaświadczeń o prawie do głosowania, zdecydowano się na wyłączne wybory kopertowe. Ich podstawą miała być przyjęta 6 kwietnia z inicjatywy posłów PiS ustawa o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta RP zarządzonych w 2020 r.²³, zgodnie z którą wszyscy zarejestrowani wyborcy mieli otrzymać do skrzynek pocztowych pakiety wyborcze z kartami do głosowania.

Ustawa ta obarczona była licznymi błędami legislacyjnymi. Przyjęta została bowiem nad wyraz pośpiesznie (w Sejmie w ciągu jednego dnia) z naruszeniem szczególnej procedury kodeksowej. Zasady procesu wyborczego zmieniane były „w trakcie gry”, co przeczyło m.in. obowiązywaniu reguł „spoczynku ustawy” i „przyzwoitej legislacji” oraz „dobrym praktykom wyborczym”. Ponadto, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego²⁴, istotne zmiany w regulacjach wyborczych nie powinny być wprowadzane w terminie krótszym niż 6 miesięcy przed wyborami. Przyjęta formuła wyłącznego głosowania korespondencyjnego stała też w sprzeczności z zasadą powszechności wyborów²⁵, nie gwarantując pełnej realizacji czynnego prawa wyborczego w tych warunkach, a wyborców poza krajem pozbawiała w zasadzie prawa głosu, gdyż na terytorium wielu państw nie było wówczas możliwości organizacyjnych lub prawnych przeprowadzenia głosowania w tej formie. Pominięto również możliwość głosowania z użyciem nakładek na karty do głosowania sporządzane w alfabecie Braille’a. Nie dziwi zatem, że w owym czasie Biuro RPO zostało zalane skargami.

²² Postanowienie Sądu Najwyższego z 23 marca 2020 r. (I NSW 4/20).

²³ Ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 827).

²⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 listopada 2006 r. (K 31/06; OTK-A 2006, nr 10, poz. 147).

²⁵ W doktrynie przyjmuje się, że głosowanie korespondencyjne powinno być wyłącznie alternatywą uzupełniającą formę osobistego głosowania w lokalu wyborczym. *Opinia RPO dla Senatu RP w sprawie głosowania korespondencyjnego na Prezydenta RP*; Rzecznik Praw Obywatelskich, <https://bip.brpo.gov.pl> (20.07.2023); W. Kundera, *Realizacja konstytucyjnego prawa do udziału w wyborach [w:] Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności praw jednostki w polskim porządku prawnych*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 456; A. Rakowska-Trela, *Wybory prezydenckie 2020. Kontekst prawny*, Warszawa 2020, s. 5; P. Kobylski, *Powszechność w głosowaniu korespondencyjnym w dobie COVID-19. Wybrane zagadnienia*, „Studia z Polityki Publicznej”, 2022, vol. 9, no. 1, s. 86.

Wskutek wycieku wzoru kart do głosowania wybory zostały odwołane. W tej sytuacji wyznaczono nowy ich termin na 28 czerwca. Zgodnie z przyjętą 2 czerwca 2020 r. ustawą wyborczą²⁶, miały przybrać już postać hybrydową. W czerwcowym głosowaniu powszechne głosowanie kopertowe stanowić miało zasadnicze uzupełnienie tradycyjnej formy osobistego głosowania, dając wszystkim obywatelom w kraju i za granicą poczucie możliwości uczestniczenia w bezpiecznej procedurze wyborczej. Niestety, praktyka dowiodła, że i w tym przypadku przyjęte w pośpiechu rozwiązania prawodawcze nie zostały w pełni i adekwatnie do występującej rzeczywistości dopracowane, co szczególnie mogli odczuć wyborcy przebywający za granicą. Sytuacja epidemiologiczna wpłynęła choćby na decyzję o utworzeniu mniejszej liczby obwodów głosowania (tylko 169, dwukrotnie mniej niż w wyborach z 2019 r.). Ponadto w niektórych państwach w zaistniałej sytuacji głosowanie korespondencyjne mogło stanowić jedyną formę głosowania, a przyjęty przez ustawodawcę termin dostarczenia wyborcy pakietu wyborczego, a później jego odesłania do konsulatu, był zdecydowanie za krótki²⁷.

W kraju zdecydowano się z kolei na utrzymanie niegwarantującego powszechności i stanowiącego zagrożenie dla podmiotowych praw wyborczych sposobu doręczania pakietów wyborczych. Pakiet miał być co prawda przesyłką poleconą, ale dostarczaną przez pracownika urzędu gminy lub poczty do skrzynki pocztowej wyborcy bez konieczności jej pokwitowania. Nie ustanowiono żadnych gwarancji, że wyborca pakiet rzeczywiście otrzyma. Do komisji wyborczej w dniu głosowania pakiet mógł zaś dostarczyć ktokolwiek. Stwarzało to zagrożenie, że pakiety będą wykorzystane przez osoby do tego nieuprawnione²⁸.

Uregulowania wyborcze przyjęte w 2020 r. miały jednorazowe zastosowanie. Oznacza to, że obecnie obowiązującą formułą jest możliwość korzystania z głosowania kopertowego jedynie przez wyborców o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności.

Zakończenie

Przyjęcie *Kodeksu wyborczego* miało stanowić krok w kierunku zmodernizowania procedur wyborczych, wzmocnienia pozycji obywateli-

²⁶ Ustawa z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. 2020, poz. 979).

²⁷ M. Wrzalik, *Głosowanie korespondencyjne za granicą – wnioski praktyczne*, Warszawa 2020, s. 1–5.

²⁸ *Idem*, *Wybory prezydenckie – ryzykowne zmiany. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 2–4.

la jako uczestnika życia publicznego oraz podniesienia standardów polityki wyborczej. Oczywiście, jego regulacje muszą podlegać ewolucji stosownie do zmian kontekstu, w którym prawo wyborcze funkcjonuje. Niemniej, co podkreślał prof. L. Garlicki²⁹, sposób dokonywania zmian stanu prawnego nie może przebiegać w sposób arbitralny, prowadząc do nadmiernej ingerencji w legitymowane działania i zamierzenia jednostki. Nie powinny być przeprowadzane pośpiesznie czy dla osiągnięcia celów doraźnych. Prawodawca winien tworzyć prawo sprzyjające powszechnej, równej i bezpośredniej partycypacji obywateli w życiu publicznym. Powszechny ich udział w wyborach stanowi bowiem samoistną wartość konstytucyjną, a ustawodawca nie może ograniczać różnych form wyrażenia woli przez suwerena, zakładając *a priori*, że będą one nadużywane³⁰. Takie założenia przyświecały wnioskującym o zniesienie głosowania korespondencyjnego. Z kolei procesom zwiększania się liczby osób w podeszłym wieku czy niepełnosprawnych winny towarzyszyć zmiany prawne uwzględniające rzeczywiste możliwości ich udziału w głosowaniu powszechnym. Prawo wyborcze nie może też ignorować wzrastającej mobilności społeczeństwa i tego, że znaczna część obywateli mieszka obecnie poza granicami kraju. W przeciwnym razie dawałoby to przyzwolenie na wyłączenie pewnych grup obywateli z udziału w podejmowaniu kluczowych decyzji.

Można zastanawiać się, czy obywatele polscy zamieszkujący na stałe poza granicami kraju winni mieć przyznane prawo głosu, skoro pojawiają się opinie nawołujące do odebrania Polonii tego prawa. Konstytucja stanowi jednak, że prawo głosu ma obywatel, a pojęcie obywatelstwa jest dość jednolicie rozumiane w doktrynie prawa jako „stosunek prawny łączący jednostkę z państwem, z którego to stosunku wynikają skutki prawne, określone w prawie wewnętrznym danego państwa oraz w prawie międzynarodowym, a także prawa i obowiązki wspólne wszystkim osobom mającym to obywatelstwo”³¹. Polska to nie tylko bowiem obszar geograficzny, to przede wszystkim ludzie i łączące ich więzi z krajem.

Obowiązujące prawo nie ułatwia podtrzymywania tej więzi, stąd nie dziwi niska frekwencja wyborcza poza granicami kraju. Trudne do przezwyciężenia bariery techniczne i organizacyjne, jakie wynikają z niedostosowania do ich potrzeb procedur głosowania, często są przyczyną absencji. Ta grupa wyborców, z przyczyn oczywistych, pozostaje w znacznym rozproszeniu. Lokale wyborcze za granicą są nieliczne, zwykle tworzone

²⁹ L. Garlicki, *Stabilność prawa wyborczego [w:] 25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016)*, t. 2, Warszawa 2016, s. 51–52.

³⁰ Uzasadnienie do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2011 r.

³¹ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 348–349.

są w większych miastach, gdzie znajdują się polskie placówki dyplomatyczne. To dla znacznej liczby wyborców stanowi niedogodność z racji konieczności dojazdu do często znacznie oddalonych ośrodków. Sytuację tę uprzednio łagodziło głosowanie korespondencyjne (średnio z tej formy za granicą w wyborach korzystało 20% uprawnionych, a w głosowaniu referendalnym z 2015 r. nawet ponad 30%). Oznacza to, że kilkadziesiąt procent potencjalnych wyborców z zagranicy zostanie odciętych od możliwości głosowania albo, głosując osobiście, zwiększy obciążenie komisji. Stąd głosowanie osobiste należy uznać za procedurę szczególnie niedostosowaną do ich potrzeb.

Wyłączność głosowania osobistego jest też o tyle problematyczna w kontekście głosowania za granicą, że uchwalona w 2023 r. nowelizacja *Kodeksu wyborczego*³² zakłada, że każda komisja wyborcza ma 24 godziny na przeliczenie głosów i sporządzenie protokołu z głosowania. Głosy, które nie zostaną w tym czasie policzone, nie będą uwzględniane w protokole. To rodzi obawę, że dla dużych komisji zagranicznych sprawdzenie kilkunastu tysięcy kart w tak krótkim czasie może okazać się niewykonalne, szczególnie że służby konsularne mogą zaangażować do obsługi wyborów ograniczone siły³³.

Z kolei, wedle danych PKW, w wyborach z 2020 r. do potrzeb osób z niepełnosprawnościami nie było dostosowanych aż 43% stałych obwodów głosowania. Obecne uregulowania wyborcze zachowują możliwość głosowania kopertowego dla wyborców niepełnosprawnych w stopniu znacznym i umiarkowanym w rozumieniu ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych³⁴. Jednak ułatwienia przewidziane z myślą o wyborcach z niepełnosprawnościami powinny być dostępne niezależnie od faktu posiadania orzeczenia o niepełnosprawności, wiele bowiem osób z tej grupy nie legitymuje się takim orzeczeniem. Posiadanie orzeczenia stwierdzającego niepełnosprawność jest prawem, a nie obowiązkiem osób uprawnionych. Natomiast zgodnie z *Konwencją ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami*, do tej grupy zaliczać winno się osoby, które mają długotrwale naruszoną sprawność, co może, w interakcji z różnymi barierami, utrudniać im pełny i skuteczny udział w życiu społecznym na zasadzie równości z innymi osobami, a urzędowe potwierdzenie tego faktu nie jest wymagane.

³² Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023, poz. 497).

³³ J. Haman, *Zagrożenia dnia głosowania i złożony przez PiS projekt zmian w kodeksie wyborczym. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 3; A. Domańska, M. Wrzałik, *Nowelizacja Kodeksu wyborczego*, Warszawa 2023, s. 6.

³⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. 2021, poz. 573).

Należy też zwrócić uwagę na rozwiązanie wprowadzone w 2018 r., które może godzić w zasadę tajności głosowania w formule korespondencyjnej. Mianowicie, głosy oddawane korespondencyjnie przez wyborców niepełnosprawnych są przesyłane do właściwych dla wyborcy obwodowych komisji wyborczych (wcześniej były to „zbiorcze” komisje wyborcze dla kilku obwodów). W związku ze zmniejszonym gronem uprawnionych do głosowania kopertowego wzrosło ryzyko, że do danej komisji wyborczej trafi tylko jedna koperta zwrotna. Możliwe stanie się wówczas zidentyfikowanie na podstawie spisu wyborców treści takiego głosu oddawanego przez danego wyborcę³⁵.

Państwo winno zapewniać każdemu uprawnionemu obywatelowi możliwość skutecznego wzięcia udziału w głosowaniu powszechnym. Stąd w sytuacji, kiedy znaczna grupa wyborców z przyczyn organizacyjno-technicznych ma znacznie utrudniony doń dostęp, działania zmierzające do zmiany tego stanu rzeczy poprzez nowelizację prawa powinny stanowić swoiste *obligum*. Głosowanie korespondencyjne, choć jest w polskim systemie wyborczym rozwiązaniem relatywnie nowym, potwierdziło swą użyteczność oraz względne bezpieczeństwo. Zasadny zatem wydaje się postulat przywrócenia możliwości głosowania korespondencyjnego dla wszystkich chętnych i dokonania modernizacji związanych z nim rozwiązań technicznych i procedur organizacyjnych, korzystając z doświadczeń lat minionych, aby ograniczyć jego potencjalne wady.

Bibliografia

- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012.
- Banaszak B., *Prawo wyborcze obywateli*, Warszawa 1996.
- Domańska A., Wrzalik M., *Nowelizacja Kodeksu wyborczego*, Warszawa 2023.
- Gałązka M., *Procedury głosowania w wybranych krajach europejskich [w:] Mechanizmy obywatelskie. Kampanie i systemy wyborcze na świecie*, red. M. Raczkiwicz, Łódź 2014.
- Garlicki L., *Stabilność prawa wyborczego [w:] 25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016)*, t. 2, Warszawa 2016.
- Gapski M.P., *Nowe techniki głosowania w świetle zasady bezpośredniości wyborów*, „Przegląd Sejmowy”, 2009, nr 2.
- Haman J., *Zagrożenia dnia głosowania i złożony przez PiS projekt zmian w kodeksie wyborczym. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Jarosz Z., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1987.
- Kobyłski P., *Powszechność w głosowaniu korespondencyjnym w dobie COVID-19. Wybrane zagadnienia*, „Studia z Polityki Publicznej”, 2022, vol. 9, no 1.

³⁵ J. Zbieranek, *Wprowadzenie. Aktualne problemy polskiego prawa wyborczego z perspektywy Rzecznika Praw Obywatelskich [w:] Prawo wyborcze wczoraj i dziś*, red. P. Gajewski, Gdańsk 2019, s. 29.

- Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).
- Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych*, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. 2012, poz. 1169).
- Korycki K., *Kodeks wyborczy w Polsce. Ocena kodyfikacji i praktyki wyborczej*, Toruń 2023.
- Koronawirus. RPO: nie można organizować wyborów 10 maja*, Rzecznik Praw Obywatelskich, <https://bip.brpo.gov.pl> (20.07.2023).
- Kowalska M., *Alternatywne formy głosowania w polskim prawie wyborczym*, „Przegląd Europejski”, 2020, t. 2.
- Kundera W., *Realizacja konstytucyjnego prawa do udziału w wyborach [w:] Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014.
- Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, red. B. Michalak, A. Sokala, Warszawa 2010.
- Michalak B., Sokala A., *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010.
- Naleziński B., *Zasada bezpośredniości [w:] Prawo konstytucyjne*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1999.
- Opinia RPO dla Senatu RP w sprawie głosowania korespondencyjnego na Prezydenta RP*, Rzecznik Praw Obywatelskich, <https://bip.brpo.gov.pl> (20.07.2023).
- Polacy i ułatwieniach w głosowaniu*, Komunikat z badań CBOS, nr 84, Warszawa 2011.
- Polacy o wyborach. Raport z badań*, Warszawa 2010.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2020 r. (I NSW 4/20).
- Prof. Łętowska: Dyskusja o wyborach prowadzona jest w sposób oszukiwaczy*, OKO.press, <https://oko.press> (20.07.2023).
- Prof. Zoll: Prawo w Polsce w ogóle przestało obowiązywać*, OKO.press, <https://oko.press> (20.07.2023).
- Rakowska-Trela A., *Wybory prezydenckie 2020. Kontekst, prawny*, Warszawa 2020.
- Rzecznik o projekcie zmian w prawie wyborczym*, Rzecznik Praw Obywatelskich, <https://bip.brpo.gov.pl> (20.07.2023).
- Skotnicki K., *Głosowanie korespondencyjne – na marginesie projektu ustawy o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta RP oraz ustawy Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i Senatu RP [w:] Prawo wyborcze. Analizy. Interpretacje. Rekomendacje*, red. J. Zbieranek, Warszawa 2009.
- Ułatwienia w głosowaniu. Opinie i oczekiwania*, Komunikat z badań CBOS-BRPO, nr 50, Warszawa 2019.
- Ułatwienia w głosowaniu – wiedza, opinie, oczekiwania*, Komunikat z badań CBOS, nr 55, Warszawa 2014.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. 2021, poz. 573).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2011, nr 21, poz. 112).
- Ustawa z dnia 27 maja 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2011, nr 147, poz. 881).
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2014, poz. 1072).
- Ustawa z dnia z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. 2018, poz. 130).

- Ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 827).
- Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023, poz. 497).
- Winczorek P., *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.
- Wrzalik M., *Głosowanie korespondencyjne za granicą – wnioski praktyczne*, Warszawa 2020.
- Wrzalik M., *Wybory prezydenckie – ryzykowne zmiany. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Wybory do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Państwowa Komisja Wyborcza, <https://pkw.gov.pl> (21.07.2023).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 listopada 2006 r. (K 31/06; OTK-A 2006, nr 10, poz. 147).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2011 r. (K9/11, OTK-A 2011, nr 6, poz. 61).
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 września 2020 r. (sygn. akt VII SA/Wa 992/20)
- Zbieranek J., *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym. Gwarancja zasady powszechności czy mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej?*, Warszawa 2013.
- Zbieranek J., *Wprowadzenie. Aktualne problemy polskiego prawa wyborczego z perspektywy Rzecznika Praw Obywatelskich* [w:] *Prawo wyborcze wczoraj i dziś*, red. P. Gajewski, Gdańsk 2019.

Recession of Polish electoral law on the example of postal voting

Abstract

It is widely accepted that alternative voting methods, which include postal voting, guarantee a more complete implementation of the rule of generality of elections and have an impact on increasing voter turnout. Nevertheless, our legislator, over the more than decade of implementation of postal voting in Poland, seemed to notice its possible defects, disparaging its advantages. However, this didn't prevent this solution from being used instrumentally in the pandemic situation of 2020, while proving how useful it can be. Unfortunately, this didn't bring reflection among politicians that the universality of postal voting should be reintroduced. The deliberations are aimed at presenting, on the basis of an analysis of changes in the law in the field of postal voting, how the electoral law has regressed in the protection of citizens' electoral rights.

Keywords: Electoral Code, right to vote, alternative voting methods, postal voting