

**Warszawa, 3 kwietnia 2020 r.**

**Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do poselskiego projektu ustawy w sprawie szczególnych zasad przeprowadzania głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (druk sejmowy nr 314).**

**Wstęp**

Prezydent RP jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej, gwarantem ciągłości władzy państwowej, strażnikiem Konstytucji, suwerenności i bezpieczeństwa państwa. Wybór w głosowaniu powszechnym daje mu najsilniejszy mandat spośród wszystkich przedstawicieli władzy publicznej. Mandat ten czerpie swą moc z aktu wyborczego, który może angażować wszystkich uprawnionych obywateli. Gdy akt ten sam w sobie obciążony jest wadami, siła prezydenckiego mandatu ulega znacznemu osłabieniu.

Ryzyko takie zajdzie w przypadku przyjęcia projektu ustawy w sprawie szczególnych zasad przeprowadzania głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. Jego przyjęcie skutkować będzie permanentnym podważaniem ważności wyboru przyszłego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a tym samym jego demokratycznej legitymacji do korzystania z przysługujących mu uprawnień. Pogłębi tym samym zachodzącą w polskim społeczeństwie polaryzację, jeszcze mocniej zantagonizuje nastroje społeczne. Wydaje się, że w czasach próby przedkładane Sejmowi projekty ustaw powinny mieć zupełnie inny kierunek, skupiać się bardziej na nadchodzących wyzwaniach i opierać na takich wartościach jak solidarność, empatia i współpraca oraz porozumienie. Niestety przedłożony Projekt jest trudny do pogodzenia z tymi wartościami, pogłębia podziały w polskim społeczeństwie i nie podejmuje próby realnej odpowiedzi na stojące przed nami nadzwyczajne wyzwania.

**Uwagi szczegółowe**

Projekt przyznaje wszystkim osobom z czynnym prawem wyborczym prawo do głosowania korespondencyjnego w wyborach prezydenckich. Jedynym wyjątkiem będą głosujący w obwodach głosowania utworzonych w jednostkach penitencjarnych, zakładach leczniczych, domach opieki społecznej, domach studenckich oraz polskich statkach morskich, w przypadku których ustawa wyłącza możliwość takiej formy głosowania. Z drogi tej nie będą mogły skorzystać również osoby, które udzieliły pełnomocnictwa do głosowania.

Zmiany te, zdaniem projektodawcy, podyktowane są ogłoszonym stanem epidemii i związanymi z nim ograniczeniami zgromadzeń i przemieszczania się oraz „nadrzędnym obowiązkiem państwa”<sup>1</sup> w postaci umożliwienia uczestnictwa w wyborach powszechnych.

<sup>1</sup> Uzasadnienie projektu str. 1.

Rządząca większość parlamentarna już po raz trzeci w ciągu ostatnich dwóch i pół roku odnosi się do tematu głosowania korespondencyjnego. Za każdym razem zmienia przy tym swój pogląd na sprawę. Po raz pierwszy zajęła się tym zagadnieniem w przyjętej przez Sejm VIII kadencji ustawie o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych<sup>2</sup>. Przyjęte w ramach tej ustawy rozwiązania zniósł powszechną możliwość oddania głosu korespondencyjnie, pozostawiając ją jedynie grupie obywateli z niepełnosprawnościami. Wprowadzane zmiany uzasadnianie były tym, że „głosowanie korespondencyjne w istotny sposób zwiększa ryzyko nieprawidłowości”<sup>3</sup>. W innym miejscu autorzy nowelizacji wskazywali zaś, że „obecna sytuacja (powszechna możliwość głosowania korespondencyjnego – przyp. aut.) nie daje (...) możliwości zabezpieczenia procesu głosowania (...) żeby obyło się bez podejrzeń o próbę sfałszowania wyniku głosowania”<sup>4</sup>.

Jednocześnie, w trakcie niedawnych zmian prawnych dotyczących specustawy poświęconej COVID-19 ta sama większość parlamentarna wprowadziła możliwość głosowania korespondencyjnego dla osób przebywających w kwarantannie oraz tych, które przekroczyły granicę wieku 60 lat. Zmianę tę uzasadniano w wypowiedziach medialnych koniecznością ochrony najbardziej narażonych osób przed ryzykiem zakażenia.

Obecne propozycje podążają w tym samym kierunku. Projektodawcy w uzasadnieniu wprost wskazują na to, że głosowanie w wyborach prezydenckich w maju 2020 r. w lokalu wyborczym związane będzie z „potencjalnym ryzykiem zachorowania”. Proponowane zmiany mają zaś to ryzyko zmniejszyć.

Nie jest do końca jasne, jak do tego dojdzie. Sam projekt nie zabrania głosowania osobistego. W dalszym ciągu konieczne będzie więc ukonstytuowanie się obwodowych komisji wyborczych, przeszkolenie ich członków, przygotowanie lokali wyborczych dla osób głosujących osobiście. Wszystkie te okoliczności siłą rzeczy wymagają będą grupowania większej liczby osób na małej przestrzeni, wiążąc się zatem ze zwiększonym ryzykiem przenoszenia czynników chorobotwórczych.

Wbrew deklaracjom projektodawców wolny od takiego ryzyka nie będzie również proces głosowania korespondencyjnego. Przygotowanie, dystrybucja oraz zbieranie pakietów wyborczych mogą okazać się równie łatwym sposobem transmisji choroby, co wizyta w lokalu wyborczym. Istnieje ryzyko, że nowe łańcuchy transmisji patogenów obejmą osoby dystrybuujące pakiety wyborcze.

Niezależnie od samej negatywnej oceny przeprowadzania wyborów prezydenckich w czasie trwania stanu epidemii niezwykle krytycznie należy ocenić treść przedmiotowego Projektu, który w zaledwie ośmiu artykułach próbuje zbudować kompletną regulację do

---

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. poz. 130).

<sup>3</sup> Sejm VIII kadencji, Druk sejmowy nr 2001, uzasadnienie projektu, str. 8 dostęp: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/07868D7E8E38658BC12581D7004FA309/%24File/2001-uzasadnienie.docx> (1.04.2020).

<sup>4</sup> Ł. Schreiber, Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego z dnia 28 listopada 2017 r., dostęp: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?sknr=NPW-2> (1.04.2020).

przeprowadzenia wyborów prezydenckich, odsyłając do odpowiedniego stosowania działu 6a Kodeksu wyborczego, poświęconego głosowaniu osób z niepełnosprawnościami.

Lektura przepisów tego działu podaje w wątpliwość, czy przeprowadzenie wyborów w sposób przede wszystkim korespondencyjny będzie w ogóle technicznie możliwe. Przyjęty w Kodeksie wyborczym model głosowania korespondencyjnego musi racjonalnemu obserwatorowi wydawać się niemożliwym do zastosowania w omawianej sytuacji. Co więcej, szansa jego skutecznego wykorzystania maleje z każdym kolejnym dniem, w którym omawiany Projekt nie jest obowiązującym prawem.

Model ten wymaga od wyborcy poinformowania komisarza wyborczego o zamiarze głosowania korespondencyjnego na maksymalnie 15 dni przed dniem wyborów. Komisarz wyborczy, po sprawdzeniu poprawności zgłoszenia i ewentualnym wezwaniu do uzupełnienia braków, przesyła odpowiednie informacje do urzędników wyborczych. Ci ostatni, za pośrednictwem poczty przesyłają wyborcy pakiet wyborczy, w którym znajduje się m.in. karta do głosowania. Pakiet ten musi dotrzeć do wyznaczonych odbiorców na 7 dni przed wyborami.

Jak widać, cała procedura ma skomplikowany charakter i angażuje dużą grupę osób. HFPC podaje w wątpliwość to, czy organy wyborcze, a także podmioty trzecie zaangażowane w przygotowanie i dystrybucję pakietów wyborczych (drukarnie, Poczta Polska), będą w stanie podołać tym wymogom, zwłaszcza w sytuacji braku *vacatio legis* i potencjalnie dużej liczby chętnych osób, które chciałyby z tej drogi głosowania skorzystać. Wydaje się, że próba przyjęcia tak logistycznie angażujących zmian na 40 dni przed wyborami wystawia Rzeczpospolitą Polską na wyborczą kompromitację.

Dodatkowo należy zauważyć, że w wyniku proponowanych zmian akt głosowania korespondencyjnego w znacznej części pozbawiony będzie kontroli społecznej. W procesie odbierania zgłoszeń, weryfikowania ich, wysyłki i odbioru pakietów wyborczych, nie będą mogli bowiem uczestniczyć mężowie zaufania ani obserwatorzy społeczni. W istotny sposób utrudni to ocenę prawidłowości przebiegu wyborów i narazi ich zwycięzcę (niezależnie od tego, kto nim będzie) na zarzuty uzyskania mandatu w wątpliwy sposób, trwale podważając legitymację do sprawowania mandatu Prezydenta RP.

Problemy z technicznym aspektem przeprowadzenia wyborów bledną jednak przy innych wadach przedmiotowej propozycji. Przyjęcie tak istotnych zmian w prawie wyborczym, w ocenie HFPC, stanowi pogwałcenie zasad wynikających z art. 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że zasada demokratycznego państwa prawnego wymaga, aby istotne zmiany w prawie wyborczym dokonywane były na co najmniej 6 miesięcy przed wyborami. Co więcej, Trybunał wskazał, że pod pojęciem „wybory” rozumieć należy wszystkie czynności objęte kalendarzem wyborczym, a nie tylko te odnoszące się do samego aktu głosowania<sup>5</sup>. Na dalej idący standard wskazuje Komisja Wenecka, zdaniem której zmiany w zakresie „podstawowych składników” prawa wyborczego „nie powinny być dostępne dla dokonywania zmian na co najmniej jeden rok przed wyborami”<sup>6</sup>.

Omawiana zmiana stanowi *de facto* epizodyczną nowelizację Kodeksu wyborczego. Z tych względów, zdaniem HFPC, stosowany powinien do niej być legislacyjny tryb przewidziany dla

---

<sup>5</sup> Wyrok TK z dnia 3 listopada 2016 r., sygn. K 31/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147

<sup>6</sup> Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka), Wytyczne dla wyborów. Kodeks dobrych praktyk wyborczych, przyjęty na 52 sesji, dnia 18 – 19 X 2002 r., dostęp pod adresem: <https://rm.coe.int/090000168092af01>

kodeksów. W rezultacie do pierwszego czytania przedmiotowego Projektu nie powinno dojść wcześniej niż na 30 dni od doręczenia druku posłom.

Oprócz tego niezwykle problematyczny charakter ma proponowana w art. 7 Projektu kompetencja Państwowej Komisji Wyborczej do określenia innych warunków powoływania obwodowej komisji wyborczej niż wymienione w art. 182 oraz 183 Kodeksu wyborczego. Przepisy te wprost określają składy komisji, liczbę ich członków, sposób, przesłanki i terminy ich wyznaczania. Proponowany przepis *de facto* pozwala na zastąpienie norm ustawowych aktem prawa wewnętrznego wydanego przez Państwową Komisję Wyborczą. Tego rodzaju działanie projektodawcy nie mieści się w jakichkolwiek kanonach stanowienia prawa.

W ocenie HFPC omawiane kwestie stanowią w oczywisty sposób materię ustawową i nie powinny być regulowane na poziomie niższym niż ustawa, a co dopiero za pośrednictwem aktu prawa wewnętrznego, arbitralnie przyjętego przez Państwową Komisję Wyborczą. W tym kontekście warto również zwrócić uwagę na standard nakreślony przez Komisję Wenecką, która wskazuje w swoich wytycznych<sup>7</sup>, że poza kwestiami technicznymi wszystkie elementy prawa wyborczego powinny być regulowane na poziomie ustawowym.

Reasumując, proponowane zmiany w rażący sposób stoją w sprzeczności z podstawowymi zasadami stanowienia prawa wyborczego. Tym samym, w równym stopniu co panujący *de facto* stan klęski żywiołowej zagrażają ważności wyborów prezydenckich zaplanowanych na 10 maja 2020 r. Próba ich wprowadzenia na 40 dni przed wyborami musi być odebrana jako nierokujący nadziei eksperyment lub sposób odwrócenia uwagi od realnych problemów trapiących obecnie Rzeczpospolitą Polską.

---

<sup>7</sup> Ibidem.