

Magdalena Wrzalik

Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie

O głosowaniu korespondencyjnym w wyborach prezydenckich w 2020 r. (wybrane zagadnienia)

1. Wprowadzenie

W polskim prawie wyborczym przedmiotem burzliwych dyskusji są od ponad 20 lat alternatywne sposoby głosowania, które z założenia mają umożliwić wyborcom wzięcie udziału w głosowaniu w dniu wyborów, którzy nie z własnej winy nie mogą dotrzeć do lokalu obwodowej komisji wyborczej. Wciąż poszukuje się doskonalszych rozwiązań, zmieniając już kilkakrotnie grupy obywateli, dając im możliwość partycypacji w tym akcie, przede wszystkim dlatego, że „wyraźnie zarysowany jest spadek frekwencji, której przyczyny należy upatrywać w zniechęceniu społeczeństwa do udziału w życiu publicznym, a wręcz braku akceptacji dla partii politycznych, jak również niemożności udziału w głosowaniu z przyczyn od wyborcy niezależnych, np. wyjazd, choroba czy niepełnosprawność”¹. To właśnie w procedurze głosowania korespondencyjnego upatruje się antidotum na wzrost partycypacji wyborczej, poszukując wciąż nowych dróg dla poszerzenia i udoskonalenia tej procedury pod względem techniczno-organizacyjnym, tak by nie rodziła obaw o fałszowanie wyborów czy kupowanie głosów.

Po raz pierwszy ujednolicone alternatywne procedury głosowania wprowadzono w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy², który wszedł w życie 1 sierpnia 2011 r. Początkowo rozwiązaniem tym było głosowanie przez pełnomocnika, zaś Kodeks wyborczy z 2011 r. wprowa-

¹ K. Skotnicki, *Geneza i ewolucja głosowania korespondencyjnego w Polsce*, [w:] *Volebného zákonodarstvo v Slovenskej republike (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*, red. L. Orosz, T. Majercák, Košice 2014, s. 103.

² Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112.

dził również instytucję głosowania korespondencyjnego. W 2011 r. instytucja ta obejmowała tylko wyborców przebywających za granicą. W tym samym roku została rozszerzona na wyborców niepełnosprawnych głosujących w kraju. W roku 2014 opinią Sejmu RP ustanowiono powszechność takiego sposobu głosowania podczas wyborów do Sejmu, do Senatu, wyborów prezydenta, wyborów do Parlamentu Europejskiego, ale z wyłączeniem wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wyborów wójta, prezydenta miasta czy burmistrza. Procedura powszechnego głosowania korespondencyjnego od wyborów w 2015 r. była wciąż w toku wdrażania i utwierdzania się w świadomości wyborców. W 2017 r. z inicjatywy Prawa i Sprawiedliwości chciano całkowicie zlikwidować możliwość głosowania korespondencyjnego. Propozycja ta spotkała się jednak ze zdecydowanym sprzeciwem Państwowej Komisji Wyborczej, Krajowego Biura Wyborczego, a także osób niepełnosprawnych³. Dopiero w 2018 r., wskutek nowelizacji Kodeksu wyborczego, decyzją ustawodawcy ta forma głosowania przysługiwała tylko osobom niepełnosprawnym, u których stwierdzono umiarkowany lub znaczny stopień niepełnosprawności⁴. Przed wyborami Prezydenta RP, które zostały zarządzane na 10 maja 2020 r., na skutek rozprzestrzeniania się epidemii COVID-19 w Polsce, co wiązało się z koniecznością wprowadzenia wielu ograniczeń, powrócono do rozważań nad przywróceniem powszechnego głosowania korespondencyjnego. Z uwagi na epidemię koronawirusa i związane z nią ograniczenia wprowadzone przez stan epidemii dla przeprowadzenia wyborów prezydenckich w pierwotnym terminie, tj. 10 maja 2020 r., podjęto decyzję, która „miała na celu zachowanie dystansu społecznego podczas wyborów – zapewniając wyższy poziom bezpieczeństwa zdrowia publicznego i bezpieczną dla społeczeństwa oraz administracji wyborczej organizację wyborów”⁵, niestety w praktyce stało się to niewykonalne i wiązało się z szeregiem komplikacji⁶. Stąd też, nie wstrzymując prac nad przygotowaniem wyborów, postanowiono o ich przesunięciu w czasie⁷. W rezultacie wybory te zarządzono na 28 czerwca 2020 r.,

³ M. Musiał-Karg, *Głosowanie korespondencyjne podczas pandemii Covid-19. Doświadczenia polskich wyborów prezydenckich w 2020 roku*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 2(60), s. 38.

⁴ Szerzej na temat nowelizacji Kodeksu wyborczego w 2018 r. zob. B. Michalak, *Zmiana Kodeksu wyborczego przed wyborami samorządowymi w 2018*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2018, t. 58, s. 75–99.

⁵ M. Musiał-Karg, *Głosowanie korespondencyjne...*, s. 40.

⁶ B. Michalak, *Koronawirus a wybory prezydenckie. Czym grozi głosowanie podczas epidemii?*, <https://www.batory.org.pl/publikacja/koronawirus-a-wybory-prezydenckie-czym-grozi-glosowanie-podczas-epidemii/>

⁷ Termin wyborów zmieniono, np. w przypadku wyborów prezydenckich w Stanach Zjednoczonych w stanach Georgia, Luizjana i Ohio. Zob. szerzej: *Raport koronawi-*

a przez wprowadzenie nowej ustawy z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego⁸ powrócono do pierwotnej formy tej alternatywnej procedury głosowania z 2014 r. I choć wprowadzona ustawa nie była wolna od wad prawnych⁹, to wciąż w udziale w wyborach i prawidłowym oddaniu głosu upatrywano szans na przywrócenie praworządności w kraju, a mogło to stać się możliwe dzięki wprowadzeniu hybrydowej metody głosowania – tradycyjnie oraz drogą korespondencyjną.

Celem tego artykułu jest przedstawienie jednej z alternatywnych procedur głosowania, a mianowicie procedury głosowania korespondencyjnego, która w czerwcowych wyborach prezydenckich miała dać wszystkim obywatelom przekonanie, że uczestniczą w procedurze bezpiecznej i uczciwej, odbudowując przy tym zaufanie obywateli do procedury wyborczej i instytucji demokratycznych. Niestety, wiele z obaw związanych z zagrożeniem dla prawidłowości procesu wyborczego, które nie do końca były dostrzegane na poziomie legislacyjnym, po ustanowieniu możliwości powszechnego głosowania tuż przed wyborami prezydenckimi zaistniały. Piętrzące się problemy organizacyjne, techniczne i logistyczne, poczynając od etapu, kiedy należy złożyć wniosek, po odbiór pakietu wyborczego i dostarczenie go pojawiały się, a musieli się z nimi zmierzyć wyborcy.

2. Obowiązujący stan prawny wprowadzony ustawą z 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego

We wprowadzonej ustawie z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania

rus, <https://www.rmfm24.pl/raporty/raport-koronawirus-z-chin/polska/news-w-weekend-nawet-kilka-tys-polakow-moze-pojsc-do-urn-pkw-potr,nId,4388512> (dostęp: 29.06.2022).

⁸ Dz.U. z 2020 r., poz. 979.

⁹ Zob. szerzej: M. Wrzalik, *Wybory prezydenckie – ryzykowne zmiany. Komentarz, batory.org.pl*; A. Rakowska-Trela, *6 wad nowej ustawy wyborczej. Wnioski?*, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1959010,1,konstytucjonalistka-6-wad-nowej-ustawy-wyborczej-wnioski.read> (dostęp: 29.06.2022).

korespondencyjnego w art. 2 ust. 1 wskazano, że każdy wyborca może głosować korespondencyjnie, zarówno w kraju, jak i zagranicą, z wyłączeniem głosowania w odrębnych obwodach głosowania utworzonych w zakładach leczniczych, domach pomocy społecznej, domach studenckich lub zespołach domów studenckich, zakładach karnych i aresztach śledczych oraz w oddziałach zewnętrznych takiego zakładu i aresztu oraz w obwodach głosowania utworzonych na polskich statkach morskich, a także w przypadku udzielenia przez wyborcę niepełnosprawnego pełnomocnictwa do głosowania (art. 2 ust. 2). Głosowania korespondencyjnego za granicą nie można było przeprowadzić także w państwach, na terytorium których nie ma możliwości organizacyjnych, technicznych lub prawnych przeprowadzenia głosowania w takiej formie (art. 2 ust. 3). Ze względu na pandemię wirusa SARS-CoV-2 w innych państwach dla wielu Polaków przebywających za granicą udział w głosowaniu w lokalu wyborczym bądź korespondencyjnie okazał się obiektywnie niemożliwy do zrealizowania¹⁰. Głosować korespondencyjnie nie mogli również wyborcy niepełnosprawni, którzy udzielili pełnomocnictwa do głosowania oraz którzy otrzymali zaświadczenie o prawie do głosowania w wybranym przez siebie obwodzie.

336 Obowiązująca regulacja ustawowa *expressis verbis* wskazuje, że zamiar głosowania korespondencyjnego powinien zostać zgłoszony ustnie, pisemnie lub w formie elektronicznej za pośrednictwem usługi udostępnionej przez ministra właściwego do spraw informatyzacji najpóźniej do 16 czerwca 2020 r. w przypadku głosowania w kraju, natomiast najpóźniej do 13 czerwca 2020 r. w przypadku głosowania za granicą. W przypadku osób, które w dniu wyborów były objęte kwarantanną, izolacją lub izolacją w warunkach domowych – w terminie do 23 czerwca 2020 r. W przypadku wyborców, których obowiązkowa kwarantanna, izolacja lub izolacja w warunkach domowych zaczęła się po 23 czerwca 2020 r. – do 26 czerwca 2020 r. W przypadku przeprowadzania ponownego głosowania wyborca powinien pamiętać, że zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego (przed I turą) dotyczyło również ewentualnego ponownego głosowania (tzw. II tury wyborów) (art. 7). Zgodnie z art. 3 ust. 4 zgłoszenie powinno zawierać nazwisko i imię (imiona), imię ojca, datę urodzenia, numer ewidencyjny PESEL wyborcy, numer telefonu lub adres poczty elektronicz-

¹⁰ Polonia, ze względu na epidemię COVID-19, nie mogła zagłosować m.in. w Kuwejcie, Peru i Chile, gdzie władze tych krajów nie zgodziły się na wybory. Na przeprowadzenie wyborów korespondencyjnych zgodził się rząd m.in. Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Niemiec. Szerzej: *Głosowanie korespondencyjne za granicą nie wszędzie możliwe. MSZ podaje powody*, <https://www.tvp.info/48530530/wybory-prezydenckie-za-granica-nie-wszedzie-mozna-bedzie-zaglosowac-korespondencyjnie-msz-wyjasnia-dlaczego-wieszwiecej> (dostęp: 29.06.2022).

nej, oznaczenie wyborów, których dotyczy zgłoszenie, a także wskazanie adresu, na który ma być wysłany pakiet wyborczy (co ważne, a o czym często wyborcy zapominali – wskazany adres musi być adresem z obszaru gminy, w której wyborca wpisany jest do spisu wyborców; mógłby to być inny adres niż adres, pod którym został wpisany w spisie wyborców, lecz musiał to być adres z obszaru tej samej gminy), albo deklarację osobistego odbioru pakietu wyborczego. Zgłoszenie wyborcy głosującego w kraju powinno dodatkowo zawierać oświadczenie o wpisaniu wyborcy do rejestru wyborców w danej gminie (art. 53b § 4 k.w.). W przypadku wyborcy będącego za granicą zgłoszenie powinno dodatkowo zawierać oznaczenie miejsca pobytu wyborcy za granicą, numer ważnego polskiego paszportu (na obszarze państw członkowskich Unii Europejskiej oraz państw, na terytorium których można wjechać na podstawie polskiego dowodu osobistego, za dokument równorzędny z ważnym polskim paszportem uważa się ważny dowód osobisty). W przypadku obywatela polskiego czasowo przebywającego za granicą należy podać oznaczenie miejsca wpisania wyborcy do rejestru wyborców. W zgłoszeniu wyborca miał prawo żądać przesłania razem z pakietem wyborczym nakładki na kartę do głosowania sporządzonej w alfabecie Braille’a (art. 3 ust. 6 pkt 1) oraz dostarczenia pakietu wyborczego do drzwi lokalu, którego adres został wskazany w zgłoszeniu (art. 3 ust. 6 pkt 2). Należy podkreślić, że wyborcy często zapominają, że w przypadku chęci głosowania korespondencyjnie w innej gminie – niż ta, w której są umieszczeni w spisie wyborców – przed zgłoszeniem chęci głosowania korespondencyjnego powinni dopisać się do spisu wyborców w tej gminie.

W przypadku braku wymaganych danych w zgłoszeniu wyborca zostanie wezwany do uzupełnienia wniosku w terminie jednego dnia od dnia doręczenia wezwania, które może zostać dokonane w formie telefonicznej lub elektronicznej. Zgłoszenie nieuzupełnione w wyznaczonym terminie nie będzie rozpatrywane, o czym wyborca zostanie poinformowany (art. 4 ust. 1 i 2).

Zgodnie z art. 5 ust. 1 nie później niż 5 dni przed dniem wyborów wyborca, który zgłosił zamiar głosowania korespondencyjnego w kraju, otrzymuje z urzędu gminy pakiet wyborczy. Wyborca podlegający w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych, który zgłosił zamiar głosowania korespondencyjnego w okresie od 12 dnia przed dniem wyborów, otrzymuje pakiet wyborczy nie później niż 2 dni przed dniem wyborów. Z kolei wyborca, który zgłosił zamiar głosowania korespondencyjnego w kraju, otrzymuje z urzędu gminy pakiet wyborczy do rąk własnych, po okazaniu dokumentu potwierdzającego tożsamość i pisemnym pokwitowaniu odbioru na 7 dni przed dniem wyborów. Pakiet wyborczy dostarczany jest do wyborcy za pośrednictwem

operatora pocztowego, przez upoważnionego pracownika urzędu gminy bądź mógł zostać przez wyborcę odebrany osobiście w urzędzie gminy (art. 5 ust. 2, 3 i 4), jeżeli zadeklarował to w zgłoszeniu zamiaru głosowania korespondencyjnego. W praktyce pakiet wyborczy był dostarczany przez wyznaczonego pracownika poczty, który przesyłkę doręczał bezpośrednio do skrzynki pocztowej wyborcy. Warto podkreślić, że po doręczeniu pakietu do skrzynki za pakiet odpowiadał tylko użytkownik skrzynki, czyli wyborca. W przypadku braku skrzynki pocztowej operator pocztowy wystawiał zawiadomienie o możliwości odbioru pakietu wyborczego we właściwej dla danego adresu placówce pocztowej (art. 5 ust. 6). Awizo pozostawiano w drzwiach mieszkania wyborcy, który na odbiór pakietu miał tylko jeden dzień od dnia postawienia zawiadomienia.

W przypadku wyborców głosujących za granicą pakiety wyborcze dla wyborców głosujących korespondencyjnie za granicą mogą być sporządzane na zlecenie właściwego konsula, który nie później niż 6 dni przed dniem wyborów wysyła pakiet wyborczy do wyborcy wpisanego do spisu wyborców, który wyraził zamiar głosowania korespondencyjnego za granicą. Podkreślenia wymaga, że przesyłki zawsze wysyłane były pocztą nierejestrowaną. Wyborca, tak jak w przypadku wyborców w kraju, mógł osobiście odebrać pakiet wyborczy w urzędzie konsularnym, pod warunkiem, że zadeklarował to w zgłoszeniu zamiaru głosowania korespondencyjnego (art. 6 ust. 1–3).

Zgodnie z art. 7 w skład pakietu wyborczego wchodzi: koperta zwrotna, karta do głosowania, koperta na kartę do głosowania, instrukcja głosowania korespondencyjnego, nakładka lub nakładki na kartę lub karty do głosowania sporządzone w alfabecie Braille’a – jeżeli wyborca zażądał ich przesłania, oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania. Ważne jest, aby na oświadczeniu umieszczono imię (imiona), nazwisko oraz numer ewidencyjny PESEL wyborcy. W przypadku głosowania w kraju na kopercie na pakiet wyborczy oraz na kopercie zwrotnej umieszcza się oznaczenie „przesyłka wyborcza” oraz adres właściwej obwodowej komisji wyborczej, a w przypadku głosowania za granicą – adres właściwego konsula. Na kopercie na kartę do głosowania umieszcza się oznaczenie „koperta na kartę do głosowania”. Na kopercie zwrotnej i kopercie na kartę do głosowania nie można umieszczać żadnych innych oznaczeń poza wymienionymi wyżej.

Wyborca głosujący korespondencyjnie, po wypełnieniu karty do głosowania, wkłada ją do koperty na kartę do głosowania, którą zakleja, a następnie kopertę tę wkłada do koperty zwrotnej łącznie z wypełnionym i podpisanym oświadczeniem. W przypadku głosowania w kraju wyborca – najpóźniej 2 dni przed dniem wyborów – wrzuca kopertę zwrotną do znajdującej się na terenie gminy (w której zlokalizowana jest

obwodowa komisja wyborcza właściwa dla danego wyborcy) nadawczej skrzynki pocztowej, a w przypadku głosowania za granicą – na własny koszt przesyła do właściwego konsula. Wyborca głosujący w kraju, który podlega w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych, niezwłocznie po doręczeniu pakietu wyborczego wypełnia kartę do głosowania, wkłada ją do koperty na kartę do głosowania, którą zakleja, a następnie kopertę tę wkłada do koperty zwrotnej łącznie z wypełnionym i podpisanym oświadczeniem, adresuje kopertę zwrotną, wskazując adres i numer właściwej obwodowej komisji wyborczej, i oddaje kopertę zwrotną odpowiednio upoważnionemu pracownikowi operatora pocztowego albo upoważnionemu pracownikowi urzędu gminy (art. 8 ust. 3). Wyborca może najpóźniej 2 dni przed dniem wyborów osobiście lub za pośrednictwem innej osoby dostarczyć kopertę zwrotną: w przypadku głosowania w kraju – do właściwego urzędu gminy, natomiast w przypadku głosowania za granicą – do właściwego konsula. Wyborca ma również możliwość dostarczenia osobiście lub za pośrednictwem innej osoby koperty zwrotnej do obwodowej komisji wyborczej w obwodzie głosowania, w którym jest wpisany do spisu wyborców, w godzinach głosowania (art. 8 ust. 6–9). Ustawa nie wskazuje obligatoryjnie na sposób przesłania koperty zwrotnej, co pozwala wyborcy samemu o tym zdecydować i wybrać najlepszy z możliwych sposobów. Odesłanie takiej koperty następuje na koszt wyborcy.

3. Ocena wprowadzonej powszechnej procedury głosowania korespondencyjnego w kraju po praktyce czerwcowych wyborów głowy państwa w 2020 r. (wybrane zagadnienia)

Piętrzące się problemy organizacyjne, techniczne i logistyczne, poczynając od etapu, kiedy należało złożyć wniosek, po odbiór pakietu wyborczego i dostarczenie go, jak już zostało wspomniane, pojawiały się. Należy przywołać niektóre z najważniejszych problemów, na które natrafiali wyborcy przebywający zarówno w kraju, jak i za granicą w czasie całej procedury wyborczej związanej z wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w I turze wyborów, jak również podczas II tury wyborów. Bez wątpienia najistotniejsze było zagwarantowanie wszystkim wyborcom udziału w wyborach i prawidłowe oddanie głosu, tym bardziej w II turze wyborów, gdzie każdy głos mógł być decydujący.

Warto podkreślić, że wprowadzone na potrzeby tych wyborów powszechne głosowanie korespondencyjne miało na celu zapewnić spełnienie konstytucyjnych warunków wyborów prezydenta, a przede wszystkim zminimalizować zagrożenie zakażenia się zarówno członków OKW i obsługujących te komisje urzędników, jak i samych wyborców, gwarantując jednocześnie respektowanie demokratycznych standardów i zasad wyborczych.

Niestety dla wielu wyborców procedura głosowania korespondencyjnego już na poziomie organizacyjno-informacyjnym stanowiła problem. Wielu wyborców miało problem, po pierwsze, ze zgłoszeniem zamiaru głosowania (nie wszyscy wyborcy muszą mieć dostęp do internetu), po drugie, problem wynikał również z przychodzącymi wiadomościami e-mail, które umożliwiały dokończenie rejestracji przez kliknięcie na wskazany link. Niestety wielu wyborców nie otrzymało wiadomości e-mail bądź wiadomość ta trafiła do spamu, co uniemożliwiło finalizację tej czynności. Dotyczyło to przede wszystkim wyborców, którzy złożyli swój wniosek przed wyborami 10 maja, które w rezultacie nie zostały przeprowadzone, a to pozwoliłoby uniknąć konieczności ponownej rejestracji w formie elektronicznej przed I turą wyborów (28 czerwca 2020 r.).

340 Warto zauważyć, że dla wielu wyborców procedura głosowania korespondencyjnego, z uwagi na brak wystarczającej wiedzy o warunkach oddawania prawidłowo głosu, co wiązało się z prowadzoną, nie do końca zrozumiałą, kampanią informacyjną, okazała się dużo trudniejsza do zrealizowania, niż ustawodawca mógł przewidywać. Mogło to wynikać z braku wiedzy bądź niezrozumiałej i w sposób klarowny skonstruowanej instrukcji głosowania dołączonej do pakietu wyborczego. Najczęstsze z problemów, które wystąpiły, a których niespełnienie powodowało, że oddane głosy nie były brane pod uwagę, to: brak dołączenia oświadczenia o tajnym i osobistym oddaniu głosu, brak zaklejenia koperty na kartę do głosowania itp. Świadczą o tym statystyki wyborcze po pierwszej, jak i drugiej turze wyborów prezydenckich. Obywatele nie dołączyli oświadczenia (o ile w ogóle je otrzymali w pakiecie wyborczym) – w przypadku – 17 785 pakietów wyborczych w pierwszej turze wyborów, 18 990 pakietów wyborczych w drugiej turze wyborów; oświadczenie nie zostało podpisane – 625 pakiety wyborcze w pierwszej turze wyborów, 629 pakiety wyborcze w drugiej turze wyborów; koperta na kartę do głosowania nie została zaklejona – 824 pakietów wyborczych w pierwszej turze wyborów, 629 – pakiety wyborcze w drugiej turze wyborów¹¹. Mimo że „udział głosów korespondencyjnych w stosunku do wszystkich głosów oddanych

¹¹ Źródło: opracowanie własne na podstawie oficjalnych danych Państwowej Komisji Wyborczej.

w pierwszej i drugiej turze wyborów wyniósł odpowiednio 2,43% i 2,93%, co stanowi najwyższy wynik w historii polskich doświadczeń z głosowaniem za pośrednictwem poczty¹², to praktyka wyborcza pokazuje również, że wielu obywateli, mimo zgłoszenia zamiaru głosowania korespondencyjnego, nie odesłało pakietu wyborczego. A może i odesłało, tylko pakiet wyborczy „zagubił się”, gdyż wcale nie dotarł albo trafił z opóźnieniem do obwodowej komisji wyborczej (536 821 pakietów wyborczych zostało wysłanych do wyborców, z czego tylko 483 989 pakietów wyborczych wróciło do obwodowych komisji wyborczych – w pierwszej turze wyborów; 704 111 pakietów wyborczych zostało wysłanych do wyborców, z czego tylko 614 631 pakietów wyborczych wróciło do obwodowych komisji wyborczych – w drugiej turze wyborów)¹³.

Istotną kwestią jest, że procedura doręczenia pakietów wyborczych, po pierwsze, nie daje gwarancji realizacji konstytucyjnej zasady powszechności i równości głosowania, gdyż nie ma pewności, że jeden pakiet wyborczy dotrze do jednego uprawnionego do głosowania obywatela. To sprzyja powstaniu zagrożenia tzw. głosowania pluralnego, np. głosowania rodzinnego. Po drugie, pakiet wyborczy, doręczany przez pracownika poczty, był dostarczany do skrzynki na listy bez konieczności pokwitowania jego odbioru, a odpowiedzialność za pakiet w momencie jego doręczenia spoczywała na wyborcy. Po trzecie, wyborca mógł dostarczyć wypełniony pakiet wyborczy do skrzynki nadawczej osobiście lub za pośrednictwem innej osoby. W przypadku osób pozostających w samoizolacji czy w kwarantannie pomoc osoby trzeciej mogłaby wydawać się zasadna, jednak i tak powstaje niebezpieczeństwo, że taki pakiet wyborczy nie zostanie dostarczony, ktoś będzie chciał wpłynąć na ważność oddanego głosu bądź zrodzi to powstanie zjawiska tzw. kupowania głosów.

Doświadczenia wyborów prezydenckich w 2020 r. pokazują również duże zainteresowanie wyborców głosujących poza granicami naszego kraju. Niestety, istotnym problemem, który wystąpił w innych państwach ze względu na pandemię wirusa SARS-CoV-2, był brak możliwości wzięcia udziału wielu Polaków przebywających za granicą w głosowaniu w lokalu wyborczym bądź za pomocą głosowania korespondencyjnego¹⁴. Przyjęta ustawa wprost stanowiła, że głosowania korespondencyjnego za granicą nie przeprowadza się w państwach, na terytorium których nie

¹² M. Musiał-Karg, *Głosowanie korespondencyjne...*, s. 43.

¹³ Źródło: opracowanie własne na podstawie oficjalnych danych Państwowej Komisji Wyborczej.

¹⁴ Np. we Francji, w Wielkiej Brytanii, Irlandii, Norwegii, Holandii jedyną przewidzianą formą głosowania było głosowanie korespondencyjne.

ma możliwości organizacyjnych, technicznych lub prawnych przeprowadzenia głosowania w takiej formie (art. 2 ust. 3). W praktyce skutkowało to tym, że część obywateli została pozbawiona konstytucyjnej zasady podmiotowego prawa wyborczego¹⁵. Wiele wyborców skarżyło się również, że pakiet wyborczy otrzymali bardzo późno, co spowodowało poważne trudności w znalezieniu efektywnego, skutecznego operatora, który zapewniłby dotarcie kopert zwrotnych na czas do właściwego konsulatu. Z powodu krótkiego terminu, jaki pozostawał, konieczne było poniesienie przez wyborców znacznych nakładów finansowych związanych z opłaceniem ekspresowych przesyłek. U wielu wyborców (np. z Wielkiej Brytanii czy Niemiec) z powodu bardzo późnego otrzymania pakietów wyborczych, braku informacji o statusie ich przesyłek oraz utrudnień w skontaktowaniu się z placówkami dyplomatycznymi pojawiał się stan niepewności, zdenerwowania, a nawet dezorganizacji codziennych obowiązków (np. wiązało się to z koniecznością wielokrotnego udawania się do placówki pocztowej)¹⁶. Należy pamiętać, że jeżeli właściwa okręgowa komisja wyborcza nie uzyska wyników głosowania za granicą w ciągu 48 godzin od zakończenia głosowania i nie przekaze wyników do właściwej komisji w kraju, głosowanie uznaje się za niebyłe.

342

Co więcej, jeżeli wyborca z różnych przyczyn technicznych nie odebrał pakietu, to, otrzymując awizo, mógł tylko osobiście w ciągu jednego dnia odebrać pakiet na pocztę. Wyborca, który z różnych przyczyn nie zdążył w godzinach pracy urzędu pocztowego odebrać przesyłki zawierającej pakiet do głosowania, pozbawiał się możliwości wzięcia udziału w głosowaniu.

Wiele wyborców wskazywało również, że przeprowadzone wybory przy zastosowaniu alternatywnej procedury głosowania nie gwarantowały w pełni realizacji tajności głosowania, ponieważ koperty zwrotne z kartami wyborczymi były na tyle cienkie, że bez otwierania koperty można było sprawdzić, na kogo został oddany głos¹⁷.

Ostatnią już kwestią, o której należy wspomnieć, stanowiącą kluczowy problem natury technicznej, była awaria systemu wspomagającego elek-

¹⁵ Przykładem mogą być wybory w Zjednoczonych Emiratach Arabskich, gdzie obowiązywały ograniczenia w przemieszczaniu się; zob. szerzej: A. Bodnar, *Część obywateli polskich z zagranicy nie mogła głosować 28 czerwca 2020 r. – w drugiej turze też im to grozi*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-czesc-obywateli-polskich-z-zagranicy-nie-mogla-glosowac-28-czerwca> (dostęp: 30.06.2022).

¹⁶ Szerzej: *ibidem*.

¹⁷ Zob. szerzej: NPK, *Wybory 2020. Problemy w głosowaniu za granicą. Niektóre karty nie mają pieczętek, inne wyglądają na skserowane*, <https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,143907,26062643,wybory-2020-problemy-wglosowaniu-za-granica-niektore-karty.html> (dostęp: 27.06.2022).

troniczne zapisy do spisów wyborców (e-wybory), który wpłynął negatywnie na prawidłową rejestrację do spisu wyborców za granicą. Awaria ta trwała (jak podaje Ministerstwo Spraw Zagranicznych) ok. 1 h i 42 minuty. Wielu wyborców skorzystało tylko z systemu e-wybory, który uznali za jedyną możliwą formę zapisu, choć poza nim dostępne były też inne sposoby, np. e-mail, telefaks. Warto poddać pod rozważę na przyszłość, by termin przyjmowania zgłoszeń nie obejmował tylko jednego dnia tuż po dniu pierwszego głosowania, tak jak miało to miejsce po I turze wyborów, ale został wydłużony chociaż o 24 godziny. Pozwoliłoby to uniknąć przeciążenia, w konsekwencji awarii systemu. Trudno wobec tego ocenić, ile osób straciło na skutek awarii systemu e-wybory możliwość rejestracji, a tym samym prawo głosu.

4. Zakończenie

Reasumując, należy wskazać, że rozszerzona ponownie na wszystkich wyborców procedura głosowania korespondencyjnego, będąca uzupełniającą techniką głosowania, w związku z rozprzestrzenianiem się epidemii COVID-19 w Polsce z założenia miała dać wszystkim obywatelom przekonanie, że uczestniczą w procedurze bezpiecznej i uczciwej, odbudowując przy tym zaufanie obywateli do procedury wyborczej i instytucji demokratycznych. Nowa formuła organizacji wyborów wprowadzona ustawą z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego stanowiła istotne przedsięwzięcie z punktu widzenia zagwarantowania zasady powszechności wyborów, zapewniając przy tym możliwie najwyższy poziom bezpieczeństwa epidemiologicznego dla wszystkich zaangażowanych w ten proces. Niestety praktyka pokazała, że w czasie trudnej sytuacji epidemiologicznej w Polsce i na świecie oraz związanych z nią ograniczeń wiele założeń, które miała nieść za sobą omawiana procedura, nie zostało zrealizowanych skutecznie i optymalnie. Można nawet stwierdzić, że wprowadzone rozwiązanie, z założenia ułatwienie, nie do końca służyło autentycznej aktywizacji wyborczej wszystkich wyborców, gdyż omówione tu tylko niektóre piętrzące się problemy organizacyjne, techniczne i logistyczne pojawiały się. Dlatego też, mając na uwadze doświadczenia minionej elekcji, warto podjąć próbę sprecyzowania niektórych jej wadliwości, a następnie podjąć działania w celu ujednolicenia zaistniałych rozbieżności tak, aby podobne problemy

nie pojawiły się w przyszłości, gdy znów trzeba będzie jednocześnie zapewnić najwyższy poziom bezpieczeństwa epidemiologicznego dla wszystkich zaangażowanych w proces wyborczy, a przy tym pozostać w zgodzie z najważniejszymi zasadami prawa wyborczego, nie naruszając zasadniczych standardów państwa demokratycznego.