



FUNDACJA  
IM. STEFANA  
BATOREGO

forumIdei



# Wybory prezydenckie – ryzykowne zmiany

## Komentarz

---

Magdalena Wrzalik

Wybory prezydenckie 28 czerwca 2020 roku mogą przyczynić się do wyjścia z obecnego kryzysu konstytucyjnego. Udział w nich i prawidłowe oddanie głosu stają się szansą na przywrócenie praworządności w naszym kraju. Jednak aby tak się stało, trzeba mieć świadomość, jakie wady zawiera ustawa z 2 czerwca 2020 roku o zasadach organizacji wyborów. Nie daje ona pewności, że jeden pakiet wyborczy dotrze do jednego uprawnionego do głosowania obywatela; nie zapewnia kontroli nad doręczeniem pakietów wyborczych od wyborców do obwodowej komisji wyborczej; nie zapewnia także równych szans wszystkim kandydatom; ogranicza kompetencje Państwowej Komisji Wyborczej i przekazuje je Marszałek Sejmu; ustawa też m.in. zmniejsza liczbę człon-

ków obwodowych komisji wyborczych; daje możliwość łączenia dwóch lub więcej obwodowych komisji wyborczych; pozbawia części obywateli przebywających za granicą udziału w głosowaniu; ogranicza wreszcie obserwację i kontrolę głosowania korespondencyjnego przez obserwatorów społecznych, mężów zaufania lub obserwatorów międzynarodowych.

Rozprzestrzenianie się epidemii COVID-19 w Polsce nie wstrzymało prac nad przygotowaniem wyborów Prezydenta RP planowanych na 10 maja 2020 roku, a tym bardziej tych zarządzonych na 28 czerwca 2020 roku. I choć liczba chorych (31 015), jak również przypadków śmiertelnych (1316; stan na 18.06.2020) w Polsce wciąż wzrasta, to konsekwentnie podejmowane są działania

zmierzające do przeprowadzenia wyborów, które będą możliwe z logistycznego i wyborczo-prawnego punktu widzenia.

Czy podczas epidemii realnie jest przeprowadzenie wyborów prezydenckich zgodnie z demokratycznymi standardami wyznaczonymi przez Konstytucję RP? Wybory 28 czerwca dają szansę na zażegnanie obecnego kryzysu, zaprowadzenie praworządności, a przede wszystkim stwarzają warunki, by każdy wyborca zdecydował o dalszych losach Polski i jej obywateli, przywracając ład konstytucyjny w Polsce.

Należy jednak wskazać kilka poważnych wad ustawy z 2 czerwca 2020 roku:

1. Powszechne głosowanie korespondencyjne ma zapewnić spełnienie konstytucyjnych warunków wyborów prezydenta, a także zminimalizować zagrożenia zdrowotne obywateli. Niestety procedura doręczenia pakietów wyborczych, po pierwsze, nie daje gwarancji realizacji konstytucyjnej zasady powszechności i równości głosowania. Nie ma bowiem 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, będzie „wrzucany” do skrzynki na listy, bez konieczności pokwitowania jego odbioru, a odpowiedzialność za ten pakiet w momencie jego doręczenia spoczywa na wyborcy. Po trzecie, wyborca może dostarczyć wypełniony pakiet wyborczy do skrzynki nadawczej osobiście lub za pośrednictwem innej osoby. O ile takie postępowanie może być zasadne w odniesieniu do osób pozostających w samoizolacji, które nie są jeszcze na przymusowej kwarantannie, bądź osób na kwarantannie, o tyle w przypadku powszechnego głosowania korespondencyjnego może ono rodzić niebezpieczeństwo, że taki pakiet wyborczy nie zostanie dostarczony, ktoś będzie chciał wpłynąć na ważność oddanego głosu lub doprowadzić to do powstania zjawiska tzw. kupowania głosów.

2. Ustawa nie zapewnia równych szans wszystkim kandydatom. Proponowana przez Senat RP

poprawka zakładająca, że nowi kandydaci mają co najmniej 10 dni na zebranie podpisów poparcia, została odrzucona. Zgodnie z kalendarzem wyborczym nowi kandydaci mieli tylko 7 dni (od 3 do 10 czerwca) na zebranie wymaganej liczby 100 tys. podpisów. Reszta kandydatów zachowała podpisy poparcia zbierane do poprzednich wyborów, czyli tych planowanych na 10 maja. Problematyczne również jest prowadzenie kampanii wyborczej przez nowo zarejestrowanych kandydatów. Faktycznie będzie ona trwać dużo krócej niż tych zarejestrowanych wcześniej, do wyborów planowanych na 10 maja. Należy pamiętać, że prowadzenie kampanii wyborczej koncentruje się na działaniach podejmowanych w przestrzeni wirtualnej, przede wszystkim z racji przeniesienia do sieci znaczącej części aktywności publicznej, co wpływa na realizację nie tylko zasady równości szans kandydata w procesie wyborczym, ale także zasady powszechności. Po pierwsze, w programach informacyjnych dominują wiadomości dotyczące epidemii, jej rozwoju i skutków, co powoduje marginalizację problematyki wyborczej. Po drugie, nie wszyscy wyborcy mogą lub potrafią korzystać z zasobów internetowych, co wiąże się z wykluczeniem społecznym tych osób.

3. Częściowo ograniczone są kompetencje Państwowej Komisji Wyborczej, której opinia nie ma charakteru wiążącego w zmianie terminu wykonania czynności wyborczych ustalonych w kalendarzu wyborczym. Oznacza to, że Marszałek Sejmu po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej oraz ministra zdrowia może swobodnie, czysto uznaniowo, zmienić terminy wykonania czynności wyborczych, mając na względzie sytuację epidemiczną na obszarze całego kraju lub jego części. Kalendarz wyborczy powinien stanowić gwarancję podmiotowych praw wyborczych obywateli, a w tym przypadku niestety tak nie jest.

Państwowa Komisja Wyborcza posiada jednak kompetencje podejmowania decyzji o wyznaczeniu obszarów, w których nie może odbyć się głosowanie bezpośrednie, a tylko głosowanie korespondencyjne. W praktyce oznacza to, że w przypadku nagłego i znaczącego pogorszenia

się sytuacji epidemicznej na terenie danej gminy lub jej części Państwowa Komisja Wyborcza, na wniosek ministra właściwego do spraw zdrowia, może w drodze uchwały zarządzić głosowanie wyłącznie korespondencyjne na tym terenie, przy czym musi określić sposób i tryb organizacji tego głosowania. Powstaje wówczas pytanie, czy przyznana Państwowej Komisji Wyborczej kompetencja (która w projekcie ustawy przyznana była ministrowi zdrowia) nie ma zbyt szerokiego charakteru, skoro pozwala na swobodę i uznaniowość. W tak istotnej kwestii brakuje szczegółowej regulacji ustawowej, która wprost określałaby sposób i tryb przeprowadzenia takiego głosowania.

#### 4. Wprowadzono zmiany w administracji wyborczej.

Po pierwsze, wprowadzono minimalną obsadę obwodowych komisji wyborczych. Sejm odrzucił poprawkę Senatu zakładającą zwiększenie minimalnej liczby członków obwodowych komisji wyborczych z trzech do pięciu osób, a tym samym pojawia się obawa, czy komisja złożona z trzech osób zapewni sprawne liczenie głosów, zwłaszcza gdy weźmie się pod uwagę pakiety wyborcze, których może być więcej. To wszystko może utrudnić pracę komisji. Należy również pamiętać, że do zadań obwodowej komisji wyborczej należą nie tylko przeprowadzenie głosowania i liczenie głosów, ale także wzajemna kontrola (przecież zasiadają w niej przedstawiciele komitetów różnych kandydatów). Nie zapominajmy również, że głosowanie trwa bez przerwy 14 godzin (od 7.00 do 21.00), a przecież członkowie OKW pracą w lokalu i tak muszą rozpocząć najpóźniej o godz. 6.00, zaś w przypadku konieczności przerwania głosowania w jakimś lokalu ze względu na nieprzewidziane okoliczności (np. zagrożenie epidemiczne) czas pracy komisji może się jeszcze przedłużyć. W praktyce może się ona zakończyć – w zależności od liczby głosujących, liczby dostarczonych pakietów wyborczych, umiejętności i sprawności organizacyjnej samej komisji – następnego dnia nad ranem. Przy założeniu, że skład komisji będzie minimalny – trzyosobowy – jej członkowie będą obciążeni dużo większą ilością pracy, niż

bywało do tej pory, a to spowoduje większą eksploatację ich sił i podwyższy poziom stresu oraz zmęczenia, a przy tym obniży efektywność i szybkość ich pracy.

Po drugie, zmieniono wymóg wykształcenia członków okręgowej komisji wyborczej. W pierwotnej wersji Kodeksu wyborczego w skład komisji wchodziło od 4 do 10 sędziów. Nowa ustawa wprowadziła wymóg od 4 do 10 członków powołanych spośród osób mających wykształcenie wyższe prawnicze oraz dających rękojmię należytego pełnienia tej funkcji.

5. Ustawa daje możliwość łączenia dwóch lub więcej obwodowych komisji wyborczych, które mają siedzibę w tym samym lokalu lub budynku. Decyzją komisarza wyborczego będzie możliwe połączenie obwodów głosowania, dla których utworzono komisje, i powołanie dla nich wspólnej obwodowej komisji wyborczej. Do tej pory stały obwód głosowania obejmował od 500 do 4000 mieszkańców. W przypadkach uzasadnionych miejscowymi warunkami obwód mógł obejmować mniejszą liczbę mieszkańców. Wprowadzona zmiana może spowodować tworzenie się kolejek do lokalu, do którego przyjdą wyborcy np. z dwóch obwodów, a to może wpłynąć negatywnie przede wszystkim na bezpieczeństwo epidemiczne, podnosząc ryzyko zakażenia się wirusem członków komisji oraz wyborców. Ponadto zwiększenie liczby głosujących na skutek połączenia obwodów pomnaża ilość pracy, która stoi przed członkami komisji, co wymaga od nich większej sprawności i szybkości.

6. Istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że w innych państwach ze względu na pandemię wirusa SARS-CoV-2 dla wielu przebywających tam Polaków udział w głosowaniu w lokalu wyborczym bądź korespondencyjnym może okazać się obiektywnie niemożliwy do zrealizowania. Tym samym część obywateli może zostać pozbawiona konstytucyjnej zasady podmiotowego prawa wyborczego, co narusza zasadę powszechności głosowania, gdyż przyjęta ustawa wprost stanowi, że głosowanie korespondencyjne za granicą nie przeprowadza się w państwach, na terytorium



których nie ma organizacyjnych, technicznych lub prawnych możliwości przeprowadzenia głosowania w takiej formie. Wyborca, który otrzyma pakiet do głosowania, po oddaniu głosu odsyła prawidłowo zapakowany pakiet wyborczy za pośrednictwem poczty, na własny koszt, na adres właściwego konsula. W tym przypadku rodzi się obawa, że taki pakiet może nie dotrzeć do adresata, gdyż np. zaginie. Taka forma nie daje pełnej gwarancji udziału wyborcy w akcie głosowania. Ponadto, 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.

7. System głosowania i liczenia głosów, który obowiązywał do tej pory w lokalu wyborczym, pozwalał na obserwację i kontrolę całej procedury przez obserwatorów społecznych, mężów zaufania czy obserwatorów międzynarodowych. W przypadku czerwcowych wyborów, o ile obserwacja w lokalu wyborczym będzie możliwa, o tyle dystrybucja pakietów bądź transfer głosów od wyborców do skrzynek nadawczych i do obwodowej komisji wyborczej – będzie poza zasięgiem jakichkolwiek obserwacji.

**Magdalena Wrzalik** – asystentka na Wydziale Prawa i Ekonomii Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego w Częstochowie.

**Fundacja im. Stefana Batorego**

Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. (48-22) 536 02 00  
fax (48-22) 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach

3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Warszawa 2020

ISBN 978-83-66543-23-2