



SĄD NAJWYŻSZY

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Do druku nr 296

Warszawa, dnia 18 kwietnia 2024 r.

BSA I.021.10.2024

SEKRETARIAT ZŁOY SZEFKA 13

L.dz. 35.1804.15.8.2024

Data wpływu 25.04.2024

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 13 marca 2024 r., znak: SPS-WP.020.86.5.2024, mając na uwadze treść art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 1093), w świetle którego Sąd Najwyższy może opiniować projekty takich ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego, w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do **poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy** (druk sejmowy nr 296).

Z poważaniem,

dr hab. Małgorzata Manowska

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

WYDZIAŁ PRACOWNI SEJMU

L.dz. SPS-WP.020.86.11.2024

Data wpływu 25.04.2024



BSA I.021.10.2024

UWAGI

dot. poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy
(druk sejmowy nr 296)

Uwagi wprowadzające

1. Niniejsze uwagi dotyczą projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy, który wpłynął z Kancelarii Sejmu (znak pisma: SPS-WP.020.86.5.2024) do Sądu Najwyższego w dniu 20.3.2024 r. Jego treść odpowiada obecnie treści poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy, który w dniu 10.4.2024 r. został skierowany do I czytania (druk sejmowy nr 296; dalej – projekt z 2024 r.).
2. W obecnym stanie normatywnym, zgodnie z art. 53a i n. ustawy – Kodeks wyborczy z 5.1.2011 r. (t.jedn. Dz.U. 2023 r., poz. 2408; dalej – Kodeks wyborczy), możliwość głosowania korespondencyjnego dotyczy wyborów przeprowadzanych w kraju i obejmuje następujące osoby: wyborców, którzy w dniu głosowania mają ukończone 60 lat; wyborców o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności; jak też wyborców podlegających w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie lub izolacji na podstawie ustawy z 5.12.2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t. jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 1284; dalej – ustawa z 2008 r.). Możliwość ta jest przy tym wyłączona w obwodach głosowania utworzonych za granicą i na polskich statkach morskich, jak też w krajowych szczególnych obwodach głosowania (np. w zakładzie leczniczym, domu pomocy społecznej, zakładzie karnym, domu studenckim), a także w przypadku udzielenia przez wyborcę pełnomocnictwa do głosowania.
3. Zasadniczym celem projektu z 2024 r. jest znaczne poszerzenie możliwości głosowania korespondencyjnego w wyborach do Sejmu i Senatu, wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz wyborach Prezydenta RP i objęcia nią wszystkich wyborców, bez względu na występowanie powyższych szczególnych sytuacji osobistych. Natomiast w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wyborach wójta, burmistrza lub prezydenta miasta możliwość głosowania korespondencyjnego przysługiwać ma tylko wyborcom o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, co stanowi jej zawężenie w stosunku do obecnego stanu normatywnego. Z zasadniczym celem projektu z 2014 r. powiązane jest projektowane preredagowanie szczegółowej regulacji proceduralnych i technicznych aspektów takiego głosowania (projektowane art. 12a, art. 14, art. 53b-53l, art. 54 § 4 i art. 72 Kodeksu wyborczego).

Projekt z 2024 r. na tle nowelizacji z lat 2011-2020

4. W ostatnich kilkunastu latach stan normatywny odnośnie do możliwości głosowania korespondencyjnego nie był stabilny. Ustawodawca wiele razy i na różne sposoby dokonywał nowelizacji Kodeksu wyborczego. Niektóre zmiany wynikały z poprawek zgłaszanych w Sejmie

w II czytaniu projektów nowelizacji lub poprawek Senatu, stąd nie były przedmiotem dłuższej debaty parlamentarnej. Poszczególne nowelizacje spotykały się z różnymi ocenami ze strony wnioskodawców (kolejnych ugrupowań rządowych) oraz ze strony kolejnych ugrupowań opozycyjnych, a przy tym oceny wyrażane przez poszczególne ugrupowania ulegały zmianom.

a. Postulat umożliwienia głosowania korespondencyjnego pojawiał się w wypowiedziach niektórych przedstawicieli doktryny prawa, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Państwowej Komisji Wyborczej w I dekadzie XXI w. W 2003 r. wprowadzenie głosowania korespondencyjnego w wyborach do Parlamentu Europejskiego była rozważane w pracach Sejmu IV kadencji. Dnia 12.12.2003 r. w II czytaniu projektu ustawy - Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (druk sejmowy nr 2243A) wprowadzono rozwiązanie mówiące, że „głosować można osobiście w lokalu wyborczym albo korespondencyjnie”. Głosowanie korespondencyjne miało być możliwe dla wyborców stale zamieszkujących w kraju (też przebywających np. w szpitalach, zakładach pomocy społecznej, zakładach karnych) oraz wyborcy przebywający czasowo za granicą. Państwowa Komisja Wyborcza zaopiniowała negatywnie przyjęte rozwiązanie, stwierdzając, że „prawidłowe przeprowadzenie wyborów na podstawie takich przepisów jest niemożliwe”, i przedłożyła propozycje szeregu zmian (pismo z 5.5.2004 r., znak: ZPOW-062-31/03). Senat jednak uznał, że uzupełnienie ustawy w tak szerokim zakresie nie jest możliwe, co doprowadziło do przyjęcia poprawki usuwającej z ustawy przepisy o głosowaniu korespondencyjnym, które uznano za niepełne i niespójne, a co za tym idzie – niewykonalne w praktyce. Poprawka Senatu, polegająca na pominięciu możliwości głosowania korespondencyjnego, nie została odrzucona przez Sejm, czego skutkiem był brak takiej możliwości w finalnej treści ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. - Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. Nr 25, poz. 219).

b. Możliwość głosowania korespondencyjnego została wprowadzona z wejściem w życie Kodeksu wyborczego dnia 1.8.2011 r. Była ona ograniczona, zgodnie z art. 62 kodeksu, do obywateli polskich głosujących za granicą w wyborach do Sejmu i Senatu, Parlamentu Europejskiego oraz wyborach Prezydenta RP. Wprowadzenie takiej możliwości było dyskutowane na posiedzeniach Komisji Nadzwyczajnej w dniach 9.11.2010 r. i 15.11.2010 r. (Biuletyn nr 4352/VI), jak też nadal pojawiała się w wypowiedziach przedstawicieli nauki (w tym Instytutu Spraw Publicznych). Jednak nie została ona zawarta w pierwotnym projekcie kodeksu i nie została poddana pogłębionej dyskusji w całym toku prac legislacyjnych. Rozwiązanie polegające na głosowaniu korespondencyjnym za granicą zostało dołączone do projektu Kodeksu wyborczego dopiero w II czytaniu projektu w dniu 1.12.2010 r. Komisja Nadzwyczajna zarekomendowała jego przyjęcie tych poprawek (druk sejmowy nr 3578-A). Nastąpiło to głosami wszystkich ugrupowań politycznych reprezentowanych w Sejmie VII kadencji, tj. zarówno głosami ówczesnej większości rządowej, która w kolejnej kadencji stała się opozycją, jak też ówczesnej opozycji parlamentarnej, która następnie stanowiła większość rządową. Przyjęte rozwiązanie pozytywnie oceniał Rzecznik Praw Obywatelskich.

c. Następnie, drogą nowelizacji Kodeksu wyborczego z 27.5.2011 r. (Dz. U. Nr 147, poz. 881; dalej – nowelizacja z 2011 r.), ta sama większość parlamentarna wprowadziła szereg zmian prawa wyborczego, w tym – istotne z omawianej perspektywy – rozwiązanie poszerzające możliwość głosowania korespondencyjnego w wyborach organizowanych w kraju na głosowanie osób o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności (dodany art. 61a Kodeksu wyborczego). W toku debaty politycznej przez ówczesną opozycję zostało zgłoszonych wiele

zarzutów do tej nowelizacji, a niektóre z nich odnosiły się do poszerzenia formuły głosowania korespondencyjnego. Pojawiła się w szczególności wątpliwość co do zgodności takiego głosowania (jak też głosowania przez pełnomocnika), w szczególności szczegółów jego procedury, z konstytucyjnym wymaganiami tajności i bezpośredniości głosowania.

d. Zarzuty te stały się przedmiotem wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, przy czym wnioskodawca zaznaczył, że „kwestionuje nie słuszną ideę, lecz jej niefortunny wyraz legislacyjny” (s. 30 wniosku). Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20.7.2011 r. (sygn. akt K 9/11; dalej – wyrok TK z 2011 r.) stwierdził m.in., że kodeksowa procedura głosowania korespondencyjnego jest zgodna z Konstytucją RP. W punkcie 6. tego wyroku stwierdzono, że:

- art. 65 i art. 66 Kodeksu wyborczego w zakresie, w jakim elementem procedury głosowania korespondencyjnego czynią przesyłanie kart do głosowania, w odniesieniu do wyborów do Sejmu i do Senatu oraz wyborów Prezydenta - są zgodne z art. 62 ust. 1 Konstytucji RP, a w odniesieniu do wyborów do Parlamentu Europejskiego - nie są niezgodne z art. 62 ust. 1 Konstytucji;

- art. 66 Kodeksu wyborczego w zakresie, w jakim elementem procedury głosowania korespondencyjnego czyni wypełnienie kart do głosowania przed dniem wyborów, w odniesieniu do wyborów do Sejmu i do Senatu - jest zgodny z art. 98 ust. 2 i 5 Konstytucji, a w odniesieniu do wyborów Prezydenta - jest zgodny z art. 128 ust. 2 Konstytucji RP.

Ponadto Trybunał orzekł, że art. 65 i art. 66 Kodeksu wyborczego w zakresie, w jakim elementem procedury głosowania korespondencyjnego czynią przesyłanie kart do głosowania w odniesieniu do wyborów do Parlamentu Europejskiego, nie są niezgodne z art. 62 ust. 1 Konstytucji, bo nie jest to adekwatny wzorzec do oceny głosowania korespondencyjnego w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Przyjęto też, że wnioskodawca sprecyzował naruszenia „standardów rzetelności wyborów w państwie demokratycznym oraz zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i prawa, co czyni je niezgodnymi z art. 2 Konstytucji”, stąd rozpoznanie wniosku w tym zakresie zostało umorzone.

Lata 2014-18 przyniosły kolejne nowelizacje Kodeksu wyborczego, które najpierw doprowadziły do poszerzenia (upowszechnienia) możliwości głosowania korespondencyjnego, a następnie do znacznego zredukowania takiej możliwości.

e. Upowszechnienie możliwości głosowania korespondencyjnego, podobne do zawartych obecnie w projekcie z 2014 r., przyniosła kolejna nowelizacja Kodeksu wyborczego z 11.7.2014 r. (Dz.U. poz. 1072; dalej – nowelizacja z 2014 r.). Została ona przyjęta pod koniec VII kadencji Sejmu przez większość parlamentarną podobną do tej, która uchwaliła wyżej zasygnalizowane nowelizacje. Mocą nowelizacji z 2014 r. upowszechniono możliwość głosowania korespondencyjnego i przyznano ją każdemu wyborcy. Dodany art. 53a stanowił, że głosować korespondencyjnie może każdy wyborca, z tym że w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wyborach wójta, burmistrza lub prezydenta miasta głosować w takiej formule może tylko osoba o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Głosowanie korespondencyjne nie było przy tym możliwe w szczególnych krajowych obwodach głosowania, na polskich statkach morskich, a także w przypadku udzielenia przez wyborcę niepełnosprawnego pełnomocnictwa do głosowania. Twórcy nowelizacji założyli, że takie powszechne ujęcie realizuje konstytucyjną zasadę powszechności prawa wyborczego oraz poprawi frekwencję wyborczą. Przeciwno nowelizacji głosowała część opozycji, podkreślając, że nowe rozwiązania rodzą obawę fałszerstw wyborczych oraz kupowania głosów.

f. W Sejmie VIII kadencji nastąpiła kolejna duża zmiana stanu normatywnego, która z kolei polegała na daleko idącym zredukowaniu możliwości głosowania korespondencyjnego. Nowelizacja Kodeksu wyborczego z 11.1.2018 r. (Dz. U. poz. 130; dalej – nowelizacja z 2018 r.) zasadniczo zniósła możliwość głosowania korespondencyjnego, za wyjątkiem wyborców o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności (art. 53a Kodeksu wyborczego). Ten wycinkowy zakres możliwości zastosowania omawianej formuły głosowania został przy tym przyjęty dopiero w drodze poprawki Senatu, a pierwotny projekt i przyjęta w Sejmie ustawa nie przewidywały w ogóle głosowania korespondencyjnego. Zniesienie powszechnej możliwości głosowania korespondencyjnego wnioskodawcy uzasadniali obawą o rzetelność wyborów oraz przekonaniem, że nie ma możliwości zabezpieczenia procesu głosowania korespondencyjnego przed sfałszowaniem wyniku wyborów. Negatywną ocenę pierwotnego projektu nowelizacji z 2018 r. i całkowitego zniesienia głosowania korespondencyjnego wyrazili: Rzecznik Praw Obywatelskich, Państwowa Komisja Wyborcza, członkowie Krajowego Biura Wyborczego oraz środowiska osób niepełnosprawnych. Trzeba przy tym zauważyć, że ustawodawca znacząco redukując w 2018 r. możliwość głosowania korespondencyjnego (tj. za wyjątkiem wyborców o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności) nie spowodował powrotu do stanu prawnego sprzed nowelizacji z 2014 r. upowszechniającej omawianą formułę głosowania, ponieważ nie przewidział takiej wyjątkowej możliwości dla wyborców zamieszkałych za granicą, co było treścią pierwotnej wersji Kodeksu wyborczego w 2011 r.

g. Kolejne lata przyniosły następne zmiany prawa w omawianym zakresie, nie tylko epizodyczne na czas zagrożenia epidemicznego. Rządząca nadal koalicja parlamentarna w Sejmie IX kadencji poszerzyła zastosowanie formuły głosowania korespondencyjnego, odchodząc tym samym od bardzo wąskiego ujęcia po nowelizacji z 2018 r. Mocą kolejnej nowelizacji z 31.3.2020 r. (Dz. U. poz. 568, dalej - nowelizacja z 2020 r.) omawianą możliwość rozciągnięto – nie tylko na czas zagrożenia epidemicznego - na wyborców, którzy na dzień wyborów mają ukończone 60 lat, jak też na wyborców podlegających kwarantannie lub izolacji, o których mowa w ustawie z 5.12. 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1284). Głosowanie korespondencyjne nie obejmuje przy tym szczególnych obwodów głosowania (np. w zakładzie leczniczym, domu pomocy społecznej, zakładzie karnym, domu studenckim), głosowania w obwodach za granicą, a także w przypadku udzielenia przez wyborcę pełnomocnictwa do głosowania. Poprawka o takiej treści została zgłoszona i przyjęta w II czytaniu projektu tej ustawy. Brak stosownego wyprzedzenia czasowego uchwalonych zmian w stosunku do wyborów stanowił zaś przyczynę krytyki tej nowelizacji przez ówczesną opozycję parlamentarną, która powoływała w szczególności formalne wymaganie odpowiednio wcześniejszego nowelizowania prawa wyborczego, wynikające z orzecznictwa TK, które nie zostało spełnione.

h. Referując ewolucję prawa w omawianym zakresie można też wskazać epizodyczną ustawę z 2.6.2020 r. dotyczącą wyborów na Prezydenta RP Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. (Dz.U. 2020 poz. 827; dalej – ustawa z 2020 r.), która przewidywała głosowanie korespondencyjne jako jedyną formułę oddania głosu (za wyjątkiem odrębnych obwodów głosowania, jak np. w zakładach leczniczych, domach pomocy społecznej, zakładach karnych, a także udzielenia przez wyborcę niepełnosprawnego pełnomocnictwa do głosowania, jak też głosowania w państwach, na terytorium których nie ma możliwości organizacyjnych, technicznych lub prawnych

przeprowadzenia głosowania w takiej formie). Takie rozwiązanie uzasadniano potrzebą ochrony zdrowia i życia wyborców bez ograniczania ich czynnego prawa wyborczego w okresie wzmożonej zagrożenia epidemicznego. Spotkało się ono z krytyką m.in. Rzecznika Praw i Obywatelskich i opozycji parlamentarnej, wskazujących nie tylko formalne uchybienia dotyczące trybu uchwalenia tej ustawy, ale też prawdopodobne problemy z organizacją wyborów w zakładany sposób, jak też zastrzeżenia dotyczące aspektów technicznych zawartych w rozwiązaniach szczegółowych. Przytaczano też, mimo zasadniczo pozytywnej oceny możliwości głosowania korespondencyjnego w wyroku TK z 2011 r., argumenty generalnie przeciwnie takiemu głosowaniu, w tym zgłaszane przed laty przez środowisko wnioskodawców (aktualną koalicję rządową), jak np. obawę o brak gwarancji rzetelności i staranności procesu wyborczego. Wydaje się przy tym, że część tych argumentów w istocie nie dotyczyła głosowania korespondencyjnego jako takiego, ale całościowej kwestii organizacji wyborów w czasie zagrożenia epidemicznego na podstawie tych epizodycznych rozwiązań prawnych. Finalnie wybory nie odbyły się w zakładanej formule powszechnego głosowania korespondencyjnego. Założenie epizodycznego charakteru ustawy z 2020 r., jak też specyfika problemów związanych z trybem jej uchwalenia, a ponadto brak jej praktycznego zastosowania, powodują, że doświadczenia z nią związane trudno wykorzystać do oceny projektu z 2024 r., który zakłada nowe rozwiązanie generalne i abstrakcyjne oraz ich wdrożenie z wyprzedzeniem i zastosowanie poza czasem zagrożenia epidemicznego.

i. Podsumowując, w latach 2011-2020 (Sejm VII, VIII i IX kadencji) ustawodawca wprowadził szereg zmian stanu normatywnego, nie tylko w czasie zagrożenia epidemicznego i nie tylko na jego czas. Najpierw pojawiła się ograniczona możliwość głosowania korespondencyjnego dla wyborców za granicą (II czytanie Kodeksu wyborczego z 2011 r.), która w krótkim czasie została poszerzona o dodatkowe kategorie wyborców w kraju, tj. osoby o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności (nowelizacja z 2011 r.). Następnie możliwość głosowania korespondencyjnego została upowszechniona i stała się dostępna zasadniczo dla wszystkich wyborców (nowelizacja z 2014 r.). Po kolejnych kilku latach głosowanie korespondencyjne zostało zredukowane do wyborców o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności (nowelizacja z 2018 r. o treści wprowadzonej poprawką Senatu), a potem omawianą możliwość nieco poszerzono i objęto nią też wyborców, którzy na dzień wyborów mają ukończone 60 lat, jak też na wyborców podlegających kwarantannie lub izolacji (nowelizacja z 2020 r.).

5. Sąd Najwyższy zgłaszał uwagi do niektórych z powyższych projektów ustaw, które dotyczyły zasadniczej kwestii umożliwienia głosowania osobom z niepełnosprawnością, a ponadto aspektów technicznych i proceduralnych omawianej formuły głosowania. Odnośnie do nowelizacji z 2014 r. w uwagach Sądu Najwyższego z 13.9.2013 r. (BSA III – 021 – 321/13) zwrócono uwagę na wprowadzane terminy poszczególnych czynności podmiotów zaangażowanych w procedurę wyborczą i potrzebę ich oceny z perspektywy możliwości ich dochowania w praktyce. W szczególności zauważono, że „należy także poddać pod rozagę, czy w praktyce będzie możliwe dochowanie terminów (...). Wydaje się bowiem, że w przypadku, gdy wyborca zgłosi zamiar głosowania korespondencyjnego w najpóźniej możliwym terminie (a więc 21 dni przed dniem wyborów), utrudnione będzie dochowanie terminu, o którym mowa art. 61f § 1 w projektowanym brzmieniu w sytuacji, w której wyborca zostanie wezwany do uzupełnienia zgłoszenia zamiaru głosowania korespondencyjnego, na co zgodnie z projektem będzie miał 3 dni. Cała procedura usuwania braków zgłoszenia będzie się bowiem musiała „zmieścić” w takim czasie, aby po ich

usunięciu wyborca otrzymał pakiet wyborczy nie później niż 15 dni przed dniem wyborów w odniesieniu do głosowania korespondencyjnego w kraju oraz nie później niż do 10 dnia przed dniem wyborów w przypadku głosowania korespondencyjnego za granicą. Termin na przesłanie wyborcy pakietu mógłby zatem zostać wydłużony. Obecnie jest on oznaczony na 7 dni przed dniem wyborów dla wyborcy niepełnosprawnego (art. 61f § 1 Kodeksu wyborczego), oraz na 10 dni przed dniem wyborów dla wyborcy głosującego korespondencyjnie w obwodach głosowania utworzonych za granicą (art. 65 § 1 Kodeksu wyborczego)".

Natomiast w uwagach Sądu Najwyższego z 12.12.2017 r. (BSA III – 021 – 435/17), dotyczących projektu nowelizacji z 2018 r., zwrócono uwagę (pkt 4), że zupełny brak możliwości głosowania korespondencyjnego oznaczałby naruszenie przez Polskę Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1169). Finalnie w przyjętej nowelizacji zasadniczo znoszącej głosowanie korespondencyjne, znalazł się - w rezultacie poprawki Senatu i jej przyjęcia przez Sejm na koniec procesu legislacyjnego – właśnie taki wyjątek, pozwalający właśnie na głosowanie korespondencyjne wyborcom o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności.

6. Na marginesie uwag o ewolucji prawa krajowego można zauważyć, że formuła głosowania korespondencyjnego jest dopuszczalna w wielu państwach europejskich, z tym że poszczególne krajowe regulacje w tym zakresie wykazują wiele różnic. Z ustaleń poczynionych w uzasadnieniu wyroku TK z 2011 r. wynika, że w niektórych państwach korespondencyjnie mogą głosować tylko obywatele przebywająca za granicą (np. Włochy, Holandia), w innych – obywatele, którzy z różnych powodów nie mogą w dniu wyborów oddać głosu osobiście w lokalu wyborczym w kraju (np. Niemcy, Wielka Brytania). Podano też przykład państw, które całkowicie wycofały się z wprowadzonej wcześniej możliwości głosowania korespondencyjnego (np. Francja w 1975 r.). Zauważono przy tym, że Komisja Rady Europy na Rzecz Demokracji przez Prawo („Komisja Wenecka”) w opinii nr 190/2002 z 5.7. 2002 r. pt. Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych, zaaprobowanej rezolucją Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 23.5.2003 r. stwierdziła, że głosowanie pocztą może być dozwolone tam, gdzie poczta jest bezpieczna i wiarygodna. Głosowanie za pośrednictwem poczty może być udostępnione m.in. wyborcom mieszkającym za granicą (pkt 3.2.3 tej opinii).

Aspekty proceduralne i techniczne głosowania korespondencyjnego w projekcie z 2024 r. na tle dotychczasowych rozwiązań

7. Treścią projektu z 2024 r. jest też wprowadzenie do Kodeksu wyborczego nowej treści całego rozdziału 6a oraz zmian art. 12a, art. 14, art. 54 § 4 i art. 72 Kodeksu wyborczego, które dotyczą szczegółowych aspektów proceduralnych i technicznych głosowania korespondencyjnego. Projektowane przepisy de facto dostosowują treść obecnych art. 53a i in. Kodeksu wyborczego do projektowanego poszerzenia zakresu zastosowania możliwości głosowania korespondencyjnego, w tym za granicą. Nowe brzmienie rozdziału 6a w dużej mierze powiela treść szeregu rozwiązań, które stanowią obecną treść tak samo zatytułowanego rozdziału, np. odnośnie do terminów poszczególnych czynności dokonywanych w ramach tej formuły głosowania. Zmiany w porównaniu

z obecnym stanem normatywnym nie są duże, o czym niżej. Wydaje się, że równie dobrze zamiar nowelizacyjny w tym zakresie ustawodawca mógłby osiągnąć nie tyle przez projektowane nadanie nowego brzmienia całemu rozdziałowi 6a Kodeksu wyborczego, co przez punktowe zmiany art. 53a i n. Kodeksu wyborczego. Przyjęta przez projektodawcę technika legislacyjna jest prawdopodobnie związana z chęcią całościowego ujęcia regulowanej problematyki niejako na nowo wraz z upowszechnieniem (prócz wyborów samorządowych) możliwości głosowania korespondencyjnego.

8. W świetle projektowanego art. 12a, w którym przywraca się brzmienie sprzed nowelizacji z 2018 r., dla celów głosowania korespondencyjnego w kraju są komisjami właściwymi są obwodowe komisje wyborcze, które mają siedziby w lokalach dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. W projektowanym art. 14 Kodeksu wyborczego precyzuje się delegację do wydania rozporządzenia, przyjmując, że na potrzeby głosowania za granicą jest to najmniej jedna obwodowa komisja wyborcza na obszarze właściwości terytorialnej każdego konsula.

Zgodnie z projektowanym art. 53b § 1 Kodeksu wyborczego – podobnie jak w obecnym stanie normatywnym – zamiar głosowania korespondencyjnego w kraju wyborca zgłasza do 13 dnia przed dniem wyborów (odpowiednio: za granicą – konsulowi, a w kraju - komisarzowi wyborczemu, który je niezwłocznie przekazuje właściwemu urzędnikowi wyborczemu w gminie).

Na tle projektu z 2024 r. nie przewiduje się, co wynika obecnie z art. 53b § 1 Kodeksu wyborczego, skróconych terminów zgłoszenia zamiaru (5 i 2 dni) dla wyborcy podlegającego obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych. W uzasadnieniu nie wyjaśniono rezygnacji z tego rozwiązania szczególnego (jak również w projektowanych podobnie art. 53e i art. 53l).

Projektowany art. 53c stanowi, że jeżeli zgłoszenie nie spełnia wymogów, urzędnik wyborczy lub konsul wzywa wyborcę do uzupełnienia w terminie 3 dni od dnia doręczenia wezwania. W obecnym stanie normatywnym termin ten jest znacznie krótszy i wynosi 1 dzień, stąd projektowaną zmianę uznać trzeba za korzystną dla wyborcy. Rodzi jednak dodatkowe obowiązki (podjęcia intensywniejszych działań kontrolnych zgłoszenia i kontaktu z wyborcą) po stronie konsula. Brak jednak w uzasadnieniu wyjaśnienia tej kwestii, na przykład w drodze konsultacji z Państwową Komisją Wyborczą lub Krajowym Biurem Wyborczym, które mają stosowne doświadczenie. Zgłoszenie niespełniające wymogów, złożone po terminie lub nieuzupełnione w terminie pozostawia się bez rozpoznania, o czym informuje się wyborcę.

Następnie, w świetle projektowanego art. 53d § 1 wyborcę umieszcza się w spisie wyborców, a - zgodnie z projektowanym art. 53e – otrzymuje on, nie później niż 6 dni przed dniem wyborów, pakiet wyborczy. Brak w projekcie z 2014 r. krótszego terminu (w obecnym stanie normatywnym – 2 dni) odnośnie do wyborcy podlegającego obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych, co jest konsekwentne z pominięciem szczególnego traktowania takiej sytuacji w projektowanej regulacji terminu na zgłoszenie zamiaru głosowania (art. 53b projektu z 2024 r.).

9. Pakiet wyborczy, podobnie jak w obecnym stanie normatywnym, doręcza na tle projektu z 2024 r. urzędnik wyborczy za pośrednictwem operatora pocztowego wyłącznie do rąk własnych wyborcy, a w przypadku nieobecności wyborcy umieszcza się zawiadomienie o terminie powtórnego doręczenia, który nie może być dłuższy niż 1 dzień. Pakiety nedoręczone są przekazywane obwodowej komisji wyborczej do zakończenia głosowania.

Natomiast w wyborach przeprowadzanych za granicą, zgodnie z projektowanym art. 53f, konsul wysyła pakiet do wyborcy wpisanego do spisu wyborców, który wyraził zamiar głosowania korespondencyjnego za granicą, niezwłocznie po otrzymaniu od właściwej komisji wyborczej kart do głosowania, jednak nie później niż 10 dni przed dniem wyborów. Wyborca może osobiście odebrać pakiet wyborczy w konsulacie, jeżeli zadeklarował to w zgłoszeniu zamiaru głosowania korespondencyjnego. Pakiety wyborcze niedoręczone pozostają w depozycie konsula do czasu stwierdzenia ważności wyborów przez Sąd Najwyższy. Projektowane rozwiązanie stanowi powrót do brzmienia przepisu sprzed nowelizacji w 2018 r., z tym że projektuje się zmianę terminu wysłania pakietu z 13 do 10 dni przed wyborami. Takie rozwiązanie zdaje się ułatwiać nieco pracę konsulowi, a projektodawcy prawdopodobnie uznali, że termin ten jest wystarczający, by pakiet dotarł do wyborcy i został wykorzystany do głosowania. Brak jednak w uzasadnieniu potwierdzenia tej tezy, na przykład w drodze konsultacji z Państwową Komisją Wyborczą lub Krajowym Biurem Wyborczym, które mają stosowne doświadczenie.

Terminy w drugiej turze głosowania w wyborach Prezydenta RP, w świetle projektowanego art. 53l, są na tle projektu krótsze. Podobnie jak w obecnym stanie normatywnym, zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego następuje do 10 dnia przed dniem wyborów. Zaś termin na wysłanie przez konsula pakietu, który jest nowością z uwagi na poszerzenie formuły głosowania korespondencyjnego za granicą, określono do 7 dnia przed dniem wyborów. I w tym miejscu projektu z 2024 r., podobnie jak w art. 53b i art. 53e, brak późniejszego terminu dla wyborcy podlegającego obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych (obecnie – 5 dni).

10. W świetle projektowanego art. 53h, podobnie jak w obecnym stanie normatywnym, wyborca głosujący korespondencyjnie po wypełnieniu karty do głosowania wkłada ją do koperty, którą przesyła bez uiszczania opłat pocztowych w kraju do właściwej obwodowej komisji, albo za granicą - na własny koszt, do właściwego konsula. Wyborca może przed dniem głosowania osobiście dostarczyć kopertę zwrotną do właściwych komisji lub konsula w godzinach głosowania. Koperty na kartę do głosowania wyjęte z kopert zwrotnych dostarczonych do obwodowej komisji wyborczej wrzucane są do urny wyborczej.

Projektowany art. 53i stanowi, że w przypadku głosowania w kraju koperty zwrotne niedoręczone do obwodowej komisji wyborczej do zakończenia głosowania przekazywane są właściwemu dyrektorowi delegatury Krajowego Biura Wyborczego, a w przypadku głosowania za granicą koperty zwrotne niedoręczone do obwodowej komisji wyborczej do zakończenia głosowania pozostają w depozycie konsula do czasu stwierdzenia ważności wyborów przez Sąd Najwyższy.

W świetle projektowanego art. 72 Kodeksu wyborczego komisje wyborcze ustalając wyniki głosowania uwzględniają również głosy oddane korespondencyjnie, a ponadto ustalają liczbę wysłanych pakietów oraz kart wyjętych z kopert zwrotnych bądź doręczonych do komisji wyborczej i podaje je w protokole. Jeżeli koperta na kartę do głosowania nie jest zaklejona, nie wrzuca się jej do urny, a karty nie bierze się pod uwagę przy ustalaniu wyników głosowania.

11. Podsumowując, projektowane przepisy dotyczące aspektów proceduralnych i technicznych głosowania korespondencyjnego, które zawarte są zasadniczo w rozdziale 6a Kodeksu wyborczego, w dużej mierze powielają obecne rozwiązania. Ich zastosowanie w razie wejścia w życie projektu z 2024 r. będzie jednak szersze z uwagi na upowszechnienie możliwości głosowania korespondencyjnego w projektowanym art. 53a Kodeksu wyborczego. Nowością

w projekcie z 2024 r. jest unormowanie takiej formuły głosowania za granicą, w tym zadań konsula. Zasadniczo projektuje się w tym zakresie do powrotu stanu normatywnego sprzed nowelizacji w 2018 r., za wyjątkiem dwóch terminów. Zmieniony został termin dla wyborcy na uzupełnienie zgłoszenia (który projektuje się na 3 dni, a nie 1 dzień, jak wówczas i obecnie) oraz termin dla konsula wysłania pakietu (który projektuje się na 10 dni przed wyborami, a nie 13 dni, jak przed nowelizacją z 2018 r.). Brak przy tym wyjaśnienia takiej decyzji, jak też jej konsultacji z podmiotami mającymi doświadczenie w organizowaniu wyborów.

Projekt z 2024 r., inaczej niż to obecnie wynika z art. 53b, art. 53e i art. 53l Kodeksu wyborczego, nie przewiduje szczególnych rozwiązań (w tym skróconych terminów) dla głosowania wyborcy podlegającego obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych. W uzasadnieniu nie wyjaśniono rezygnacji z tego rozwiązania szczególnego, mimo że jego zastosowanie nie jest formalnie ograniczone do okresu pandemii spowodowanej przez Covid-19. Kwarantanna lub izolacja może zostać orzeczona po upływie zasadniczego terminu zgłoszenia głosowania korespondencyjnego, co uniemożliwi wzięcie osobistego udziału w wyborach.

Ocena projektowanego upowszechnienia możliwości głosowania korespondencyjnego

12. Wejście w życie projektu z 2024 r. oznaczać będzie upowszechnienie w wyborach do Sejmu i Senatu, wyborach Prezydenta RP oraz wyborach do Parlamentu Europejskiego możliwości głosowania korespondencyjnego. Projektodawca wskazuje, że celem projektu jest powrót do stanu normatywnego po wejściu nowelizacji z 2014 r., która wprowadziła szeroką możliwość głosowania korespondencyjnego dla wszystkich wyborców. Zarazem jednak nie przewiduje możliwości głosowania korespondencyjnego w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wyborach wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

Za generalnie pozytywną oceną zasadniczego kierunku projektu z 2024 r. przemawiać może brak negatywnych doświadczeń z wyborów, które były organizowane w ostatnich latach z możliwością – w mniejszym lub większym zakresie – głosowania korespondencyjnego. Z danych podanych przez Państwową Komisję Wyborczą wynika, że w 2015 r. (tj. w stanie normatywnym podobnym do wynikającego z projektu z 2024 r.) z tej formy głosowania skorzystało w wyborach prezydenckich 40 tys. osób, a w wyborach parlamentarnych do Sejmu i Senatu – ponad 39 tys. osób.

Z uchwał SN w sprawie ważności tych wyborów z dnia 23.6.2015 r. (sygn. akt III SW 66/15) oraz z dnia 19.1.2016 (sygn. akt III SW 168-169/15), jak też z uchwały SN z dnia 3.8.2020 r. o ważności wyborów prezydenckich w 2020 r. (sygn. akt I NSW 5890/20; dalej – uchwała z 2000 r.), wynika, że protesty dotyczące przeprowadzenia wyborów były nieliczne i nie wskazywały na zasadnicze problemy z tą formułą głosowania. Dodatkowo aktualne pozostanie część generalnych spostrzeżeń oraz argumentacji przedstawionych w uzasadnieniu wyroku TK z 2011 r., o czym niżej.

13. Poszerzanie oraz zawężanie zakresu możliwości głosowania korespondencyjnego w kraju, co miało miejsce w ostatnich latach na tle zreferowanych wcześniej nowelizacji, spotykało się z różnymi ocenami w dyskursie politycznym, w tym różnymi ocenami wyrażanymi przez dane środowisko polityczne na różnych etapach powyższych zmian. Oceny pozytywne – które, odnośnie

do zasadniczego kierunku umożliwiającego wyborcom głosowani korespondencyjne, można podzielić - wskazywały w szczególności na poprawę frekwencji tą drogą. A tym samym na pozytywny skutek w postaci poprawy efektywności realizacji czynnego prawa wyborczego, a w odniesieniu do szczególnych grup społecznych (osób z niepełnosprawnościami) na umożliwienie im w ten sposób głosowania i realizację zobowiązań prawnomiędzynarodowych. Oceny negatywne, które wyrażane z epizodycznych powodów wynikających z zagrożenia epidemicznego, nie mogą być obecnie aktualne w innym stanie faktycznym. Trudno obecnie podzielić oceny negatywne, wyrażane z perspektywy jakości procedury wyborczej oraz zasady bezpośredniości i tajności wyborów, jak też ich niezabezpieczenia przed fałszerstwami. W Kodeksie wyborczym znajduje się już obecnie szczegółowa regulacja procedury i technicznych aspektów głosowania korespondencyjnego, które dodatkowo zostało już przetestowane w praktyce i nie zrodziło zasadniczych wątpliwości co do rzetelności procedury wyborczej. Sąd Najwyższy w uchwale z 2000 r. podkreślił, że rozszerzenie możliwości udziału obywateli w głosowaniu w warunkach pandemii, w szczególności przez głosowanie korespondencyjne, służy pełniejszej realizacji praw wyborczych obywateli polskich, w tym czynnego prawa wyborczego (art. 62 Konstytucji RP), a także zasad demokratyzmu (art. 2 Konstytucji RP). Stąd uzasadnienie kierunku zmian wynikających z projektu z 2024 r. nie rodzi zasadniczo uwag negatywnych, za wyjątkiem szczątkowego i węższego niż w obecnym stanie normatywnym dopuszczenia głosowania korespondencyjnego w wyborach samorządowych, o czym w dalszej części.

14. W uzasadnieniu omawianego projektu wskazano, że jego celem jest wprowadzenie ułatwień dla wyborców, polegających na rozszerzeniu możliwości głosowania korespondencyjnego dla wszystkich wyborców. Zauważono przy tym, że taka formuła jest fakultatywna, a głosowanie korespondencyjne zawsze jest dobrowolne. To w praktyce oznacza, że wyborca sam decyduje, czy dogodniejsze jest dla niego oddanie głosu w lokalu wyborczym, czy w formie korespondencyjnej. Stąd nie można zakładać, że większość wyborców zamiast głosowania osobistego w lokalu wyborczym wybierze głosowanie korespondencyjne, którego wykonanie wiąże się z dokonaniem szeregu czynności rozłożonych w czasie przed dniem wyborów. Wydaje się, że projektowana poszerzona formuła głosowania korespondencyjnego może być przydatna w szczególności dla wyborców młodszych niż 60 lat, którzy mają problemy zdrowotne w skali mniejszej od niepełnosprawności, oraz wyborców planujących incydentalny wyjazd z miejsca zamieszkania w dniu wyborów do miejsca, w którym wcześniej nie będą dopisywać się do listy wyborców, jak również w głosowaniu za granicą, gdzie może występować spora odległość od miejsca zamieszkania i komisji wyborczej.
15. W uzasadnieniu podano też, że rozszerzenie uprawnień do korzystania z głosowania korespondencyjnego korzystnie wpłynie na frekwencję wyborczą. Z tym spostrzeżeniem faktycznym należy się zgodzić. Co istotniejsze, większy udział społeczeństwa w wyborach oznacza efektywniejszą realizację zasady powszechności wyborów oraz realizacji biernego i czynnego prawa wyborczego. Założono przy tym, że skorzystanie z możliwości oddania głosu w formule korespondencyjnej nie powinno wiązać się z nadmiernymi trudnościami. Dodawane mocą projektu z 2024 r. - wzmiankowane wyżej - przepisy w sposób bardzo szczegółowy regulują szczegóły tej formuły głosowania.

Stwierdzono również, iż umożliwienie wyborcom skorzystania z dogodnej dla nich formy oddania głosu stanowi formę respektowania konstytucyjnego prawa równości wobec prawa (art. 32 ust. 1

Konstytucji RP). Argumentacja ta, przy założeniu, że chodzi w niej o porównanie grup wyborców, którzy obecnie mogą głosować korespondencyjnie (tj. osób o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, jak też wyborców podlegających kwarantannie lub izolacji, oraz wyborców w podeszłym wieku) z pozostałymi wyborcami, może rodzić wątpliwości. Ponieważ trudno przykładać tę samą miarę równości do tych grup wyborców, charakteryzujących się określonymi cechami i wymagających wsparcia celem możliwości realizowania przez nich praw wyborczych, oraz osób, których takie cechy (utrudnienia) nie dotyczą. Równość formalna i materialna w prawie wyborczym ma też niekiedy inne, specyficzne znaczenie, które odnosi się do dysponowania przez wyborców taką samą liczbą (przeważnie jednym) głosów, a ponadto ich takiego samego wpływu na wynik wyborów (tj. siły głosu). Modyfikacji tego zagadnienia projekt z 2024 r. jednak nie dotyczy.

16. Dla oceny projektu z 2024 r. przydatne są rozważania TK zawarte w uzasadnieniu wyroku z 2011 r. Należy podzielić poniższe stwierdzenia, których znaczenie nie jest ograniczone do wycinkowego zakresu zastosowania omawianej formuły głosowania (tj. głosowania za granicą) na tle pierwotnego brzmienia Kodeksu wyborczego, będącego przedmiotem kontroli konstytucyjnej. Tezy te mają znaczenie generalne dla oceny wprowadzenia głosowania korespondencyjnego. Przy rozpoznawaniu sprawy zauważono, że wnioskodawca „nie kwestionował dopuszczalności głosowania korespondencyjnego co do zasady, tak jak to czyni w wypadku głosowania przez pełnomocnika; kwestionuje jedynie pewne elementy tej instytucji” (pkt 6.1 uzasadnienia).

Po pierwsze, uznano, że głosowanie korespondencyjne nie narusza zasady tajności głosowania, ponieważ rodzajem głosowania osobistego, którego szczególny charakter polega na tym, że odbywa się ono poza lokalem obwodowej komisji wyborczej, a koperta zwrotna finalnie jest wrzucana do urny wyborczej. Zasada tajności, zdaniem TK, oznacza, iż nikomu innemu poza wyborcą nie będzie znana treść jego decyzji. Dla organów państwa z zasady tajności głosowania wynika obowiązek odpowiedniego zorganizowania lokalu wyborczego. W sytuacji, gdy wyborca decyduje się na głosowanie poza lokalem obwodowej komisji wyborczej, świadomie rezygnuje z tej gwarancji tajności głosowania stwarzanej przez państwo, przejmując jednocześnie obowiązek zorganizowania sobie we własnym zakresie odpowiednich warunków zapewniających tajność głosowania. Z tego też względu elementem pakietu wyborczego, który otrzymuje wyborca głosujący korespondencyjnie, jest oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania, które powinien on podpisać i przesłać w kopercie zwrotnej wraz z wypełnioną kartą do głosowania. Taki sposób uregulowania procedury oddania głosu poza lokalem wyborczym nie narusza zasady tajności głosowania, gdyż ustawodawca wskazał podmioty odpowiedzialne za realizację tej zasady na poszczególnych etapach procesu wyborczego i stworzył rozbudowany mechanizm gwarantujący, że treść decyzji konkretnego wyborcy nie będzie znana osobom postronnym.

Po drugie, przyjęto, że okoliczność, iż w ramach głosowania korespondencyjnego wyborca oddaje głos co najmniej kilka dni przed dniem wyborów, nie narusza wymagania przeprowadzenia wyborów w ciągu jednego dnia (art. 98 ust. 2 i 5 oraz art. 128 ust. 2 Konstytucji). W wypadku głosowania korespondencyjnego procedura oddania głosu jest rozciągnięta w czasie od momentu wysłania przez konsula karty do głosowania w ramach pakietu wyborczego, drogą jej zamówienia przez wyborcę, wypełnienia oraz przesłanie i odebranie, aż po jej wrzucenie do urny z kopertą zwrotną. Ta ostatnia czynność nie jest wykonywana bezpośrednio przez wyborcę, lecz przez

członków obwodowej komisji wyborczej i może się odbyć jedynie w dniu wyborów. Oddanie głosu w wyborach, podobnie jak w sytuacji głosowania w lokalu wyborczym, następuje nie w momencie wypełnienia przez wyborcę karty do głosowania, ale w momencie jej wrzucenia do urny wyborczej. Można do tej argumentacji TK dodać, że zasada bezpośredniości jest rozumiana nie tylko jako głosowanie niepośrednie (tj. od razu na danego kandydata), ale też jako głosowanie osobiste. Takie ujęcie nie jest w krajowych systemach wyborczych bezwzględnie realizowane, ponieważ komplementarnie dopuszcza się właśnie głosowanie korespondencyjne (oraz przez pełnomocnika).

Po trzecie, w zakresie korespondencyjnego głosowania za granicą, TK nie podzielił obaw, że przysyłanie kart do głosowania za pośrednictwem instytucji pocztowych innych państw, nad którymi polskie władze nie sprawują nadzoru, nie gwarantuje rzetelnej realizacji czynnego prawa wyborczego obywateli, a tym samym jest sprzeczne z art. 62 ust. 1 Konstytucji. Zarzut możliwych nieprawidłowości i fałszerstw wyborczych podczas przysyłania kart do głosowania za granicą uznano w 2011 r. za nieuprawdopodobniony i przyjęto, że domniemanie konstytucyjności zakwestionowanych przepisów w ramach tego zarzutu nie zostało obalone. Wydaje się, że obawę o brak bezpośredniej kontroli nad przesyłanymi pakietami przez polskie instytucje państwowe przeważa korzyść, ponieważ skorzystanie z zagranicznych operatorów pocztowych jest konieczne by umożliwić oddanie głosu wyborcom przebywającym poza krajem, którzy często mają problemy z dotarciem do komisji wyborczych z uwagi na odległość tych komisji od miejsca ich pobytu.

17. Pozostając w wątku wymagań konstytucyjnych, trzeba zwrócić uwagę, że z orzecznictwa TK wynika obowiązek zachowania wydłużonej *vacatio legis*, powiązany z zasadą niezmienniania prawa wyborczego w okresie 6 miesięcy przed wyborami (wyrok TK z 28.10.2009 r., sygn. akt Kp 3/09). W świetle art. 2 projektu z 2024 r. ma on wejść w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia, co uznać trzeba za dobre rozwiązanie, które umożliwia przygotowanie się podmiotom zaangażowanym w przeprowadzenie wyborów. Istotne jest przy tym też zachowanie też powyższego 6 miesięcznego terminu, wynikającego z orzecznictwa TK. Wymaganie to, liczone w szczególności do dnia kolejnych wyborów, które odbędą się prawdopodobnie w maju 2025 r., oznacza potrzebę przyjęcia i ogłoszenie procedowanej nowelizacji do listopada 2024 r.

Kwestia głosowania korespondencyjnego w wyborach samorządowych oraz problem zredukowania obecnych wyjątków umożliwiających oddanie głosu w taki sposób

18. W świetle art. 53a projektu z 2024 r. możliwość głosowania korespondencyjnego w wyborach do organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego oraz wyborach wójta, burmistrza lub prezydenta miasta przysługiwać ma tylko wyborcom o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, co stanowi jej zawężenie w stosunku do obecnego stanu normatywnego. Brak w uzasadnieniu wyjaśnienia, dlaczego projekt z 2024 r. nie zakłada też upowszechnienia możliwości głosowania korespondencyjnego w wyborach samorządowych. Wydaje się, że za takim kierunkiem przemawiają te same argumenty, omówione wyżej, które uzasadniają projektowane poszerzenie możliwości głosowania korespondencyjnego w wyborach parlamentarnych i prezydenckich.
19. Wejście w życie projektu z 2024 r. oznaczać będzie pozbawienie, przysługującej na tle obecnego stanu normatywnego, możliwości głosowania korespondencyjnego osób starszych (od 60 roku

życia) oraz osób w kwarantannie lub izolacji. Brak w uzasadnieniu wyjaśnienia *ratio legis* takiej zmiany. Wydaje się, że nie ma uzasadnionych argumentów, by znosić taką możliwość. Tej projektowanej zmiany nie da się wytłumaczyć w szczególności faktem, że wybory samorządowe dopiero co miały miejsce w 2024 r., a kolejne prawdopodobnie odbędą się za cztery lata, stąd pozostają one poza działaniem projektodawcy. Projektodawca, bowiem nie tyle pomija dokonanie zmiany prawa w tym zakresie, co dokonuje zmiany ze wskazanym dyskusyjnym skutkiem dla wyborców, którzy mają 60 lat, jak też przebywają w kwarantannie lub izolacji. Projekt z 2024 r. może być w tym zakresie postrzegany jako nieuzasadnione ograniczenie obecnych uprawnień seniorów, którzy mogą mieć trudności z udaniem się osobiście do lokalu wyborczego lub z wyznaczeniem pełnomocnika.

Wnioski końcowe

20. Z powyższych względów, projekt z 2024 r. w zakresie upowszechnienia możliwości głosowania korespondencyjnego w wyborach do Sejmu i Senatu, wyborach Prezydenta RP oraz wyborach do Parlamentu Europejskiego należy co do zasady ocenić pozytywnie. Projektowane zmiany mogą w praktyce poprawić efektywność wykonywania w tych kategoriach wyborów czynnego prawa wyborczego (prawa wybierania), o którym mowa w art. 62 Konstytucji RP. Doświadczenia z głosowania korespondencyjnego w wyborach organizowanych po wejściu Kodeksu wyborczego nie potwierdziły obaw, że taka formuła głosowania może rodzić ryzyko fałszowania wyniku wyborów. Podzielić można też argumentację przedstawioną w uzasadnieniu wyroku TK z 2011 r., w szczególności mówiącą o spełnieniu konstytucyjnego wymagania tajności wyborów w razie zachowania ustawowych rozwiązań zawierających gwarancje proceduralne. Zgodzić się trzeba ze stanowiskiem, wyrażonym w uzasadnieniu, że materia projektu ma doniosłe znaczenie społeczne, gdyż prawo udziału w wyborach jest jednym z najważniejszych praw państw demokratycznych, którego widzieć można w kontekście szerszego prawa do uczestniczenia w rządzeniu państwem.
21. Różnego charakteru uwagi krytyczne rodzą natomiast na tle projektu z 2024 r. rozwiązania przewidziane dla głosowania w wyborach do organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego oraz wyborów wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

Po pierwsze, z uzasadnienia projektu z 2024 r. nie wynika, dlaczego – zasadniczo upowszechniana drogą tej inicjatywy legislacyjnej – możliwość głosowania korespondencyjnego ma co do zasady nie obejmować wyborów samorządowych. Pominięcie powszechnej możliwości głosowania korespondencyjnego w wyborach samorządowych jest niekonsekwentne w stosunku do odmiennego projektowanego rozwiązania dotyczącego wyborów do Sejmu i Senatu, oraz Parlamentu Europejskiego, jak też wyborów Prezydenta RP.

Po drugie, zastrzeżenie wywołuje projektowane zawężenie katalogu wyborców uprawnionych do głosowania korespondencyjnego w wyborach samorządowych i wyłączenie z niego osób od 60 roku życia oraz wyborców w kwarantannie lub izolacji, które w obecnym stanie normatywnym wyjątkowo mogą skorzystać z głosowania korespondencyjnego w wyborach samorządowych. Z uzasadnienia projektu z 2024 r. nie wynika, dlaczego – w stosunku do obecnego stanu normatywnego – możliwość taką mają mieć nadal tylko wyborcy o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, a być jej pozbawione osoby, które ukończyły 60 lat, jak też wyborcy w kwarantannie lub izolacji. Projekt z 2024 r. w tym zakresie przynosi rozwiązanie, które będzie

niekorzystne dla części wyborców, ponieważ oznaczać będzie w praktyce odebranie tym kategoriom osób możliwości głosowania w wyborach samorządowych. Pożądane byłoby zweryfikowanie tego projektowanego rozwiązania na dalszym etapie procesu legislacyjnego, w tym wzięcie pod uwagę wniosków z organizacji w tej formule wyborów samorządowych w 2024 r.

Po trzecie, projektowana zmiana stanu normatywnego, polegająca na redukcji głosowania korespondencyjnego w wyborach samorządowych, jest niekonsekwentna z zasadniczym kierunkiem projektu z 2024 r. W uzasadnieniu deklaruje się ogólnie, że jego celem jest poprawa frekwencji wyborczej i zapewnienie efektywności powszechnego czynnego prawa wyborczego.

22. Wątpliwość merytoryczną może rodzić również odejście w art. 53b, art. 53e i art. 53l projektu z 2024 r. od szczególnych rozwiązań mających na celu umożliwienie głosowania przez osoby przebywające w kwarantannie lub izolacji. Rozwiązania te nie są przeznaczone tylko dla wyborców głosujących w wyborach samorządowych, odnośnie do których projektuje się odejście od możliwości głosowania korespondencyjnego w takich okolicznościach, o czym była mowa wyżej. Stąd rozważanie rozwiązań szczegółowych nie jest pozbawione doniosłości też w innych wyborach (parlamentarnych lub prezydenckich). Można mieć nadzieję, że sytuacje kwarantanny lub izolacji nie będą w przyszłości występować w dużej skali, którą przyniosła pandemia Covid-19, ale mogą incydentalnie zdarzać się w praktyce z uwagi na stale obowiązujące dyspozycje ustawy z 2008 r. W uzasadnieniu nie przedstawiono motywów odejścia od obecnych rozwiązań w tym zakresie, w tym, czy np. chodzi o faktyczną niemożność dochowania obecnych krótkich terminów, czy o małą skalę tych zjawisk, czy też inne względy merytoryczne. Wydaje się, że ta kwestia wymaga rozważenia na dalszym etapie prac legislacyjnych.

23. Można też zgłosić formalne zastrzeżenie, że projekt z 2024 r. w zakresie modyfikacji terminów przewidzianych w obecnym stanie normatywnym oraz przed nowelizacją z 2018 r. nie był poddany konsultacjom, w tym takim, o których mowa w art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu RP.

Na przykład w uzasadnieniu wniosków z dokładniejszego zbadania wymaga rozwiązanie, zgodnie z którym zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta RP albo wyborach wójta, burmistrza lub prezydenta miasta dotyczy również ewentualnego ponownego głosowania (art. 53b § 8 projektu z 2024 r.). Rozwiązanie to zostało skrytykowane przez Państwową Komisję Wyborczą na bazie doświadczeń z wyborami w latach 2014-2015 w dokumencie pt. Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany z 1.2.2016 r. (znak ZPOW-430-8/15, s. 10). PKW wniosła w nim o zmianę ówczesnych art. 53b § 8 i 9 i art. 61 c § 5 Kodeksu wyborczego w takim kierunku, iż jeżeli głosowanie odbywa się w dwóch turach lub gdy w tym samym dniu odbywają się więcej niż jedno wybory - wyborca miałby możliwość dokonania zgłoszenia zamiaru głosowania korespondencyjnego w obu turach lub tylko wybranej przez wyborcę (pierwszej lub drugiej). Zauważono, że zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego, które z mocy ustawy dotyczy obu tur głosowania oraz wszystkich przeprowadzanych w danym dniu wyborów, spotkało się z niezadowoleniem wyborców. Zgłaszany był m.in. krytyczny argument, że takie rozwiązanie utrudnia udział w głosowaniu w sytuacji, gdy między turami wyborczymi zmieniały się okoliczności, warunki, bądź plany wyborcy głosującego korespondencyjnie w pierwszym głosowaniu. Wydaje się, że projektodawca powinien z tych sugestii PKW skorzystać w projekcie z 2024 r.

24. Pożądane jest poddanie projektu na kolejnych etapach prac legislacyjnych szerokim konsultacjom w zakresie proceduralnych i technicznych aspektów czynności składających się na prowadzenie

głosowania korespondencyjnego (od przyjmowania zgłoszeń i ewentualnego wezwania o uzupełnienie, przez dystrybuowanie pakietów wyborczych, do odbierania głosów wyborczych i ich liczenia). W tym, zasygnalizowanych wyżej, zmian terminów w stosunku do obecnego stanu normatywnego dotyczącego głosowania korespondencyjnego w kraju oraz w stosunku do stanu normatywnego sprzed nowelizacji z 2018 r. odnośnie do głosowania korespondencyjnego za granicą. Potrzebne doświadczenia w tym zakresie mają zarówno Państwowa Komisja Wyborcza i Krajowe Biuro Wyborcze oraz współpracujące z nimi instytucje publiczne oraz urzędy konsularne za granicą. Ich opinia powinna być kluczowa w dalszych pracach legislacyjnych nad szczegółowymi rozwiązaniami projektu z 2024 r. W tym nad zmianami dotychczasowych rozwiązań technicznych i proceduralnych oraz zmianami w stosunku do stanu normatywnego sprzed nowelizacji z 2018 r., który zasadniczo ma być – w intencji projektodawcy - przywrócony. Taka współpraca jest na obecnym etapie konieczna pod kątem maksymalnego zapewnienia w przyszłości realizacji zasad prawa wyborczego, w tym wyeliminowania obaw o ich nieprawidłowe przeprowadzenie. Jak też dla rzetelnej oceny, czy np. projektowane terminy są realne z perspektywy dotychczasowych doświadczeń z głosowaniem korespondencyjnym w kraju z udziałem operatora pocztowego, jak też czy prawdopodobne jest zachowanie projektowanych wymagań w wyborach organizowanych za granicą przez konsulów.

