

Warszawa, 20 maja 2020 r.

**2020/MPL-13**

**Szanowny Pan  
Krzysztof Kwiatkowski  
Przewodniczący Senackiej Komisji Ustawodawczej**

Szanowny Panie Przewodniczący,

Poniżej przesyłam uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do ustawy o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (druk senacki nr 118).

#### **Uwagi wstępne**

Nieprzeprowadzenie wyborów prezydenckich rozpisanych na 10 maja 2020 r. wraz z jednoczesnym nieskorzystaniem z konstytucyjnych rozwiązań chroniących ciągłość działania organów państwa stanowi jasny przejaw pogwałcenia zasad państwa prawa. Jako takie winno stanowić szczególny przedmiot zainteresowania organów ochrony prawa, w tym Najwyższej Izby Kontroli.

W oczywisty sposób nieprzeprowadzenie wyborów w terminie musi także skutkować natychmiastowym rozpisaniem nowych wyborów. Warto, aby ustawodawca regulując tę kwestię zadbał o to, aby nowy stan prawny gwarantował, że przeprowadzone wybory odbędą się z poszanowaniem zasad powszechności, równości, tajności oraz bezpośredniości.

Trwająca epidemia wymusza także, aby wybory odbyły się w sposób bezpieczny dla wszystkich uczestników procesu wyborczego. Otwartym pozostaje pytanie, czy taki standard jest w chwili obecnej osiągalny. Helsińska Fundacja Praw Człowieka wielokrotnie wskazywała, że decyzja o przeprowadzeniu wyborów w trakcie epidemii nieuchronnie niesie ze sobą szczególne ryzyka zdrowotne. Wskazane w tym aspekcie poglądy HFPC, wymienione chociażby w opinii<sup>1</sup> do ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.<sup>2</sup>, w dalszym ciągu pozostają aktualne.

Przedmiotowa ustawa likwiduje część problemów zaistniałych na gruncie ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzenia wyborów prezydenckich w 2020 r. Nie w pełni

<sup>1</sup> Opinia do ustawy o o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., dostęp pod adresem: [http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/05/opinia-hfpc\\_druk-sejmowy-328\\_fin-1.pdf](http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/05/opinia-hfpc_druk-sejmowy-328_fin-1.pdf) (19 maja 2020).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., Dz. U. poz. 827.

odpowiada ona jednak na wszystkie wyzwania związane z przeprowadzeniem quasi-powszechnego głosowania korespondencyjnego. Gdziekolwiek powoduje również powstanie nowych zagrożeń dla równości procesu wyborczego, a przez to uczciwości samych wyborów.

### **Sposób doręczenia i odbioru pakietu wyborczego**

Szczególnie krytycznie HFPC odnosi się do ram prawnych wyznaczających sposób doręczenia pakietu wyborczego. Ustawodawca proponuje, aby do doręczania pakietów wyborczych dochodziło, co do zasady, za pośrednictwem oddawczych skrzynek pocztowych wyborców. W takim wypadku doręczenia miałyby dokonywać dwóch pracowników operatora pocztowego. Jednocześnie ustawodawca rezygnuje z obowiązujących wymogów doręczenia pakietu wyborczego: doręczenia do rąk własnych wyborcy wraz z obligatoryjnym sprawdzeniem jego tożsamości.

W rezultacie wprowadzone rozwiązanie nie zagwarantuje, że pakiet wyborczy finalnie trafi do uprawnionego wyborcy. Taki sposób doręczenia umożliwi bowiem osobie trzeciej nieuprawnione wejście w posiadanie pakietu wyborczego, a następnie ukrycie go lub zniszczenie. Przyjęta przez ustawodawcę procedura doręczenia pakietów wyborczych w zupełności nie wychodzi naprzeciw takim ryzykom.

Zdaniem HFPC projektodawca powinien rozważyć modyfikacje sposobu doręczania pakietów wyborczych i zobowiązanie operatora wyznaczonego do doręczania ich bezpośrednio wyborcy z obligatoryjnym odnotowaniem w stosownym wykazie danych osoby odbierającej pakiet wyborczy.

Co do zasady doręczenie takie powinno następować do rąk własnych wyborcy. W myśl jednak zasady *volenti non fit iniuria* wyborca powinien dysponować możliwością upoważnienia określonej osoby do odbioru pakietu wyborczego w jego imieniu, tak aby maksymalnie ułatwić procedurę dystrybucji pakietów wyborczych. Wskazanie osób uprawnionych do odbioru pakietu wyborczego mogłoby się odbywać w zgłoszeniu chęci głosowania korespondencyjnego. Rozwiązanie takie, w połączeniu z proponowanymi wymogami zgłoszenia wniosku o głosowanie korespondencyjne (ustawa dopuszcza taką możliwość jedynie w drodze pisemnej, osobistej lub za pośrednictwem usługi cyfrowej), znacznie ograniczałoby ryzyko nadużywania tej instytucji.

Ponownego rozważenia wymaga również kwestia awizowania przesyłki zawierającej pakiet wyborczy. Ustawa zakłada, że w przypadku braku oddawczej skrzynki pocztowej, albo sytuacji gdy skrzynka uniemożliwia (skuteczne – przyp. aut.) doręczenie pakietu wyborczego, możliwe jest pozostawienie zawiadomienia o możliwości odbioru pakietu wyborczego we właściwej placówce pocztowej. Ustawa przewiduje, że wyborca będzie mógł odebrać pakiet wyborczy w terminie nie dłuższym niż 1 dzień od dnia pozostawienia zawiadomienia.

Ustawa nie posługuje się w tym zakresie wyrażeniem „dzień roboczy”. Literalnie rzecz biorąc wyborca, któremu awizowano przesyłkę pakietu wyborczego w piątek lub sobotę może zostać pozbawiony możliwości odbioru awizowanego pakietu wyborczego, zwłaszcza, gdy właściwy urząd pocztowy nie pracuje w sobotę.

Potencjalne problemy związane z odebraniem awizowanej przesyłki wyborczej powinny również zmusić ustawodawcę do rozważenia możliwości wydłużenia czasu na odbiór pakietu wyborczego albo wprowadzenia możliwości jego odbioru na podstawie szczególnego pełnomocnictwa pocztowego. W ocenie HFPC nie ma przeszkód, by wyborca, mając

świadomość nieobecności pod adresem, na który zostanie doręczony pakiet wyborczy, nie dysponował możliwością upoważnienia określonej osoby do odbioru w jego imieniu pakietu wyborczego. Fakt takiego odbioru powinien być odnotowywany w odpowiednich wykazach pozwalających organom wyborczym na zachowanie pełnej kontroli nad tym kto, kiedy i czyj pakiet wyborczy odbiera.

Ponownego rozważenia wymaga także kwestia przesyłania kopert zwrotnych za pomocą przesyłek nierejestrowanych. Taka forma przesyłania głosów w istotny sposób pozbawia obywateli kontroli nad liczbą kopert zwrotnych wysłanych przez wyborców, w stosunku do liczby kopert zwrotnych doręczonych przez obwodowe komisje wyborcze.

### **Doręczenie pakietów wyborczych za granicami Rzeczypospolitej**

Zastrzeżenia HFPC budzi również treść art. 6 ust. 2 ustawy, przewidująca, że pakiety wyborcze dla wyborców przebywających za granicą będą dystrybuowane najpóźniej 6 dnia przed dniem wyborów. Istnieje poważna obawa, że czas ten nie pozwoli wyborcom przebywającym za granicą na odebranie i skuteczne odesłanie pakietów wyborczych. W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że Kodeks wyborczy, w brzmieniu obowiązującym do 31 stycznia 2018 r. przewidywał rozwiązania daleko bardziej gwarantujące wyborcom możliwość skutecznego głosowania korespondencyjnego. W ówczesnym stanie prawnym konsulowie zobligowani byli do wysłania pakietów wyborczych na co najmniej 13 dni przed dniem głosowania.

### **Treść karty do głosowania**

Ustawa znacznie modyfikuje wygląd kart wyborczych. Zgodnie z proponowanym brzmieniem art. 7 ust. 3 zd. 2 w nadchodzących wyborach prezydenckich nie będzie obowiązku stosowania przepisów kodeksu wyborczego obligujących do naniesienia na wzór karty do głosowania miejsca na pieczęć obwodowej komisji wyborczej oraz wydrukowanego odzwierciedlenia pieczęci Państwowej Komisji Wyborczej. W ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka rozwiązanie takie pogorszy standard zabezpieczenia kart wyborczych. Zmiany tej nie zrekompensuje wprowadzenie oznaczenia zapewniającego autentyczność karty do głosowania. W odróżnieniu od zabezpieczenia w postaci oznaczenia zapewniającego autentyczność karty do głosowania, pieczęć właściwej obwodowej komisji wyborczej pozwala na łatwe określenie pochodzenia kart wyborczych, a przez to ustalenie osób odpowiadających za ich nieprawidłowe zabezpieczenie przed wyciekiem. W istotny sposób ułatwia to także możliwość ustalenia sprawców przestępstwa przeciwko wyborom. Dodatkowo może się okazać, że weryfikacja pieczęci obwodowej komisji wyborczej będzie dużo lepszym rozwiązaniem niż próba jej oceny na podstawie oznaczenia zapewniającego autentyczność.

Co więcej, wobec rezygnacji jednej z osób ubiegających się o urząd Prezydenta RP, a także faktu prawdopodobnego zgłoszenia nowego kandydata, w oczywisty sposób dezaktualizuje się *ratio legis* omawianych rozwiązań, a więc próba zalegalizowania kart do głosowania wydrukowanych bez podstawy prawnej. Z tego powodu ustawodawca powinien odstąpić od rozwiązania przyjętego w art. 7 ust. 3 zd. 2.

### **Oświadczenie o tajnym i osobistym głosowaniu**

Zgodnie z ustawą wyborca głosujący korespondencyjnie zobligowany będzie do podpisania oświadczenia o osobistym i tajnym głosowaniu i wpisaniu do niego swojego imienia i nazwiska oraz numeru PESEL. Zdaniem HFPC, zdecydowanie lepszym rozwiązaniem byłoby powtórzenie obowiązujących rozwiązań w tym zakresie i wysyłanie do wyborców pakietów wyborczych,

w których znajdowałyby się zindywidualizowane oświadczenia wyborców. Skutkowałoby to łatwiejszą procedurą odnotowywania faktu głosowania w spisie wyborców, zwłaszcza w przypadku nieczytelnego wypełnienia danych przez wyborcę.

Co więcej, opatrzenie takiego oświadczenia dodatkowym zabezpieczeniem pozwoliłoby uniknąć sytuacji, w której oświadczenie to wypełniane byłoby przez osobę trzecią w zastępstwie wyborcy. Ta ostatnia sytuacja jest o tyle możliwa, że zakres danych, które mają być wpisany do oświadczenia w wielu wypadkach jest publicznie znany, dzięki jawności takich rejestrów jak Krajowy Rejestr Sądowy.

### **Sposób odnotowywania w spisie wyborców faktu głosowania korespondencyjnego**

Masowy charakter głosowania korespondencyjnego zmusza również do zadania pytań o techniczny sposób odnotowywania w spisach wyborców faktu głosowania korespondencyjnego. Rejestry wyborców, na podstawie których tworzone będą spisy wyborców uprawnionych do głosowania w wyborach prezydenckich prowadzone są, co do zasady, wedle ulic i numerów domów<sup>3</sup>. Tymczasem dane tego rodzaju nie będą widniały w nadesłanych oświadczeniach wyborców o tajnym i osobistym głosowaniu.

Sytuacja tego rodzaju znacząco utrudni członkom obwodowych komisji wyborczych odnalezienie w spisie wyborców wyborcy głosującego korespondencyjnie i odnotowanie tego faktu. Z tego powodu przedmiotem szczególnego zainteresowania ustawodawcy powinny być albo poszerzenie zakresu danych wpisywanych do oświadczenia wyborcy o tajnym i osobistym głosowaniu, albo zmiana sposobu tworzenia rejestru wyborców. Ta druga decyzja znacząco utrudniłaby jednak pracę obwodowych komisji wyborczych odnotowujących wyborców głosujących osobiście. Niewątpliwie jednak kwestia ta powinna stanowić przedmiot istotnej debaty w ramach procesu legislacyjnego.

### **Przesłanki nieważności karty do głosowania**

Art. 11 ustawy przewiduje, że kartę do głosowania uznaje się za nieważną, jeżeli wskutek sprawdzenia oznaczenia, obwodowa komisja wyborcza stwierdziła, że karta do głosowania nie jest autentyczna. Dodatkowo przepis ten wyłącza stosowanie art. 73 Kodeksu wyborczego, wskazującego, że karty do głosowania inne niż urzędowo ustalone lub nieopatrzone pieczęcią obwodowej komisji wyborczej są nieważne.

Rozwiązanie tego rodzaju może budzić wątpliwości, zwłaszcza pod kątem tego, jak tego rodzaju uregulowanie wpłynie na odpowiednio stosowane przepisy Kodeksu wyborczego. Czy stanowić ono będzie jedyną podstawę do uznania karty do głosowania za nieważną, czy też w mocy pozostaną również inne przepisy k.w. regulujące tę kwestię. Dodatkowo, wyłączenie obowiązywania art. 73 Kodeksu wyborczego *de facto* usuwa podstawę prawną do uznania za nieważne wszystkich tych kart, które wyglądem odbiegają od wzoru ustalonego przez Państwową Komisję Wyborczą.

---

<sup>3</sup> § 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 lipca 2011 r. w sprawie rejestru wyborców oraz trybu przekazywania przez Rzeczpospolitą Polską innym państwom członkowskim Unii Europejskiej danych zawartych w tym rejestrze (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1316 z późn. zm.).

## **Udział komitetu wyborczego w nowych wyborach**

Art. 14 ustawy przewiduje, że Komitet wyborczy, zarejestrowany w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w których nie odbyło się głosowanie lub Sąd Najwyższy podjął uchwałę stwierdzającą nieważność wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, będzie mógł złożyć oświadczenie o uczestnictwie w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych przez Marszałka Sejmu na podstawie przedmiotowej ustawy. Tym samym rozwiązanie to pozwoli zarejestrowanym komitetom wyborczym na ominięcie określonych przepisów Kodeksu wyborczego i zwolni je od ponownego spełnienia wymogów związanych z rejestracją komitetu wyborczego, w tym od zebrania 100 tys. podpisów popierających danego kandydata.

Tego rodzaju rozwiązanie byłoby konstytucyjnie dopuszczalne, gdyby akt głosowania w dniu 10 maja nie doszedł do skutku wskutek wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. W ocenie HFPC doszłoby wówczas do zawieszenia procesu wyborczego, na okres co najmniej równy długości stanu klęski żywiołowej i 90 dni po jego zakończeniu. Tego rodzaju zmiany nie pozwalałyby na ponowne otwarcie terminów do rejestrowania kandydatów i zbierania podpisów. Uniemożliwiłyby również zmiany personalne pośród kandydatów.

Zaistniały stan odpowiada swym charakterem bardziej sytuacji uznania wyboru Prezydenta RP za nieważny przez Sąd Najwyższy. Z resztą ustawa zrównuje te sytuacje, niejako zabezpieczając się na wypadek uznania przez Sąd Najwyższy, że nieprzeprowadzenie głosowania stanowi przesłankę ich nieważności.

W takim wypadku, zdaniem HFPC, zaistnieje konieczność zorganizowania nowych wyborów, z zapewnieniem równych szans wszystkim kandydatom ubiegającym się o urząd Prezydenta. Oznacza to wymóg przeprowadzenia nowej rejestracji kandydatów, ponownego uzyskania stosownego poparcia 100 tys. obywateli oraz ponownego zbierania funduszy wyborczych.

Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie w niekonstytucyjny sposób łączy oba omawiane rozwiązania wprowadzając wybory hybrydowe, łącząc starych i nowych kandydatów. Tymczasem zmieniająca się rzeczywistość społeczna, a także przeprowadzona przed wyborami prezydenckimi rozpisany na maj 2020 r. kampania wyborcza (w tym debata prezydencka) mogą prowadzić do istotnych zmian preferencji wyborczych, a w szczególności decyzji wyborców o poparciu lub odmowie poparcia danej kandydatury. Może się więc okazać, że na nowo ukształtowana grupa kandydatów znacząco różni się będzie od tych już zarejestrowanych.

Zauważyć należy, że praktyka wyborów hybrydowych była do tej pory nieznaną polskiemu prawu wyborczemu. Uznanie za nieważne wyborów lokalnych, do rady gminy lub na stanowisko burmistrza każdorazowo powodowało rozpisanie nowych wyborów, a nie odzyskanie procesu wyborczego z grupą starych kandydatów ewentualnie wzbogaconych o kilka nowych osób.

Przyjęte rozwiązanie w oczywisty sposób ułatwi start w wyborach kandydatom zarejestrowanym w wyborach prezydenckich rozpisanych na 10 maja 2020 r. Z drugiej strony stanowić będzie źródło potencjalnych problemów, skutkujących nawet uzasadnionym zarzutem dotyczącym naruszenia zasady równości wyborów. Naruszenie to, zdaniem HFPC, niesie w sobie znaczne ryzyko dla ważności nadchodzących wyborów prezydenckich.

Efekt przeciwny, a więc orzeczenie Sądu Najwyższego potwierdzające ważność wyboru Prezydenta RP, osiągnąć można jedynie przez poszanowanie konstytucyjnych zasad procesu wyborczego, w tym zasady równości. Tę ostatnią zasadę zwyczajowo interpretuje się w jej aspekcie formalnym i materialnym, dotyczącym liczby głosów i siły głosu przypadającego na jednego wyborcę. Można na nią jednak spojrzeć również jako dyrektywę gwarantującą traktowanie wszystkich kandydatów przez procedury wyborcze w równy sposób i pozostawienie im równych szans na sukces w wyborach<sup>4</sup>.

Droga do tego celu wiedzie m.in. przez zapewnienie wszystkim kandydatom takich samych możliwości i nałożenia na nich tożsamyh obowiązków. W tym kontekście konieczne jest zobligowanie kandydatów do ponownego zebrania podpisów oraz wprowadzenie jednolitych kryteriów wykorzystania funduszy na kampanię wyborczą. Retorycznym pozostaje pytanie, czy równość takich szans można zapewnić w sytuacji, w której poszczególni kandydaci startujący w wyborach mają różny czas na zarejestrowanie komitetu wyborczego i zebranie wymaganych podpisów obywateli, a w końcu dotyczą ich różne regulacje odnoszące się do gospodarki finansowej kampanii wyborczej.

### **Limit wydatków na kampanię wyborczą**

To właśnie w tym ostatnim aspekcie najlepiej widoczny jest nierówny charakter proponowanego założenia. Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami komitet wyborczy zarejestrowany na potrzeby majowych wyborów uprawniony będzie do wydatkowania w nowych wyborach środków zebranych na kampanię wyborczą zgromadzoną na potrzeby wyborów, które się nie odbyły.

Dodatkowo, komitet taki dysponować będzie większym limitem wydatków na kampanię wyborczą niż kandydaci, którzy dopiero zgłoszą akces do wyborów. Komitety zarejestrowane na majowe wybory wydatkować będą mogły 100% limitu wydatków związanych z nieodbytymi wyborami oraz 50% limitu wydatków związanych z nowymi wyborami. Oznaczać to będzie, że na potrzeby rozciągniętej w czasie kampanii wyborczej zarejestrowane już komitety wyborcze wydać będą mogły maksymalnie około 28 mln zł. Komitety nowe, które dopiero zarejestrują kandydata w wyborach prezydenckich, dysponować zaś będą kwotą odpowiadającą 50% limitu wydatków, a więc niespełna 9 mln zł.

W rezultacie zarejestrowani już kandydaci będą legislacyjnie faworyzowani w co najmniej kilku aspektach. Ustawodawca zwolni ich z ponownego przechodzenia wymagań formalnych (co dla niektórych z nich mogłoby się okazać znacząco utrudnione), pozwoli na dalsze wydatkowanie środków zebranych na potrzeby zakończonej kampanii wyborczej (zamiast na ich przekazanie organizacjom pożytku publicznego), a następnie pozwoli na wydatkowanie większej ilości środków pieniężnych na kampanię wyborczą. Na te preferencje nałoży się dodatkowo także kwestia dłuższego uczestnictwa w kampanii wyborczej, dająca zarejestrowanym kandydatom premię w postaci dłuższego czasu na przekonanie do siebie wyborców. Trudno o jaskrawsze przykłady bardziej nierównego charakteru proponowanych rozwiązań.

---

<sup>4</sup> S. Jaworski i J. Zbieranek, art. 192, [w:] K. Czaplicki et al., Kodeks wyborczy. Komentarz, wyd. II. Wolters Kluwer Polska, 2018.

## Określenie kalendarza wyborczego

Krytycznie HFPC odnosi się również do rozwiązań przyznających Marszałkowi Sejmu kompetencje do jednostronnego, arbitralnego kształtowania kalendarza wyborczego. Dotychczas kompetencja Marszałka Sejmu ograniczona w tym aspekcie była treścią przepisów Kodeksu wyborczego, który wyznaczał ramy, w jakich poruszał się Marszałek Sejmu.

Proponowana zmiana pozwala Marszałkowi Sejmu w zupełności pominąć postanowienia Kodeksu i swobodnie określać terminy do dokonania poszczególnych czynności wyborczych. W rezultacie sposób ukształtowania przez niego kalendarza wyborczego może skutkować pozbawieniem realnej możliwości startu w wyborach nowych kandydatów. Wystarczy jedynie, że Marszałek Sejmu pozostawi im dzień lub dwa od momentu zarejestrowania kandydatury na zebranie 100 tys. podpisów popierających kandydaturę.

Dodatkowo nie sposób pominąć faktu, że o ustaleniu kalendarza wyborczego decydował będzie organ o charakterze politycznym. Jakiegokolwiek decyzji by on nie podjął, sprzyjąc to będzie podejrzeniu, że takie, a nie inne terminy do dokonania poszczególnych czynności wyborczych, zostały ukształtowane z myślą o osiągnięciu korzyści dla określonego, popieranego przez Marszałka Sejmu, kandydata na urząd Prezydenta RP.

W tym kontekście równie krytycznie odnieść się należy do rozwiązania pozwalającego Marszałkowi Sejmu, ze względów epidemicznych, na modyfikacje kalendarza wyborczego po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw zdrowia oraz Państwowej Komisji Wyborczej.

W ocenie HFPC oba wspomniane rozwiązania sprzeczne są z, wynikającą z art. 2 Konstytucji, zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez niego prawa. Zasada ta wymaga, aby odbiorca normy prawnej miał realną możliwość zapoznania się ze swoją sytuacją prawną i dopasowania swojego zachowania do wymogów prawa. Znaczenie tej zasady wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że pewność prawa to taki zespół cech prawa, które „gwarantują jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiając jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa, a zarazem znajomości konsekwencji prawnych, jakie jej postępowanie może za sobą pociągać”<sup>5</sup>. W sytuacji, w której kandydaci na urząd Prezydenta RP mogą być z dnia na dzień zaskakiwani zmianą terminów do dokonania określonych czynności wyborczych, w żaden sposób nie da się pogodzić z tą zasadą.

Dodatkowo wskazać należy, że kwestia określenia terminów do dokonania czynności wyborczych stanowi materię ustawową i nie może być scedowana do określenia aktem podustawowym, a tym bardziej aktem niemającym charakteru źródła prawa. HFPC pragnie przypomnieć, że mocą art. 127 ust. 7 Konstytucji zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzenia wyborów oraz warunki ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej określa ustawa. Rolą Marszałka Sejmu w tym zakresie jest jedynie odniesienie ram ustawowych do konkretnej sytuacji faktycznej związanej z wyznaczeniem daty wyborów na określony dzień. W żaden sposób nie wynika z niego zaś kompetencja do kształtowania norm prawnych w tym zakresie.

---

<sup>5</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2000 r. sygn. akt P 3/00, OTK ZU 5/2000, poz. 138, § 35.

## **Protesty wyborcze**

Ustawa zawiera ponadto dwie regulacje odnoszące się do kwestii protestów wyborczych. Po pierwsze przewiduje skrócenie do 3 dni terminu do wniesienia protestu wyborczego. W ocenie HFPC już obecny - zaledwie 14-dniowy termin na wniesienie protestu wyborczego - nie pozwala wyborcom na skuteczne podniesienie zaobserwowanych przez nich nieprawidłowości. Skrócenie tego terminu jeszcze bardziej utrudni ten stan rzeczy pociągając za sobą brak realnej możliwości kontestowania wyników wyborów, a w szczególności udowodnienia, że podnoszone przez niego zarzuty wpłynęły na wynik wyborów. Taki stan rzeczy, zdaniem HFPC, skutkuje naruszeniem gwarancji wynikających z art. 45 Konstytucji RP oraz art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, przyznających każdej osobie efektywne prawo do sądu.

Co więcej, ustawa skracą również termin do wydania orzeczenia przez Sąd Najwyższy o ważności wyborów prezydenckich. Dotychczasowy termin 30 dni zostaje zastąpiony terminem 21 dniowym. W znaczący sposób może utrudnić to Sądowi Najwyższemu dokładne zbadanie protestów wyborczych, sprawozdania Państwowej Komisji Wyborczej, a także zapoznania się z innymi materiałami, na podstawie których orzeknie on o ważności wyborów.

## **Wyłączne głosowanie korespondencyjne**

Ponadto ustawa pozwala ministrowi właściwemu do spraw zdrowia, po zasięgnięciu opinii PKW, na zarządzenie, w drodze rozporządzenia, głosowania korespondencyjnego na terenie co najmniej jednej gminy lub jej części. Rozporządzenie takie musi być wydane nie później niż 7 dni przed dniem wyborów.

Przepisu tego trudno nie interpretować jako przyznania przez ustawodawcę, że przeprowadzenie wyborów prezydenckich w dalszym ciągu wiązać się może z określonymi ryzykami zdrowotnymi, a sytuacja epidemiczna nie pozostaje pod kontrolą służb sanitarnych.

W zakresie głosowania korespondencyjnego jako jedynej dopuszczalnej formy oddania głosu, w pełni aktualne pozostają uwagi HFPC wymienione w opinii<sup>6</sup> do ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.<sup>7</sup> W tym miejscu należy jedynie powtórzyć, że taka forma głosowania została uznana przez Trybunał Konstytucyjny za zgodną z Konstytucją jako alternatywa dla tradycyjnego głosowania, a nie wyłączna forma głosowania. Trybunał wyraźnie zaznaczył, że tego rodzaju głosowanie może ingerować w tajność wyborów. Dopóki jednak dzieje się to wskutek świadomej decyzji wyborcy, kwestia ta nie narusza przepisów Konstytucji. Głosowanie korespondencyjne jako jedyna forma oddania głosu, może skutkować zgołą odmienną oceną. Zwłaszcza w kontekście potencjalnych zagrożeń dla tajności takiego głosowania.

---

<sup>6</sup> Opinia do ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., dostęp pod adresem: <http://www.hfpc.pl/wp-content/uploads/2020/05/opinia-hfpc-druk-sejmowy-328-fin-1.pdf> (maja 2020).

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., Dz. U. poz. 827.



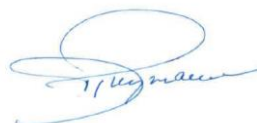
## **Środki ochrony osobistej**

HFPC pozytywnie ocenia rozwiązania obligujące Ministra Zdrowia do określenia wykazu środków ochrony osobistej, a także zasad bezpieczeństwa osobistego osób uczestniczących w wyborach. Zdaniem HFPC ustawodawca powinien zagwarantować, że środki ochrony osobistej trafią nie tylko do członków obwodowych komisji wyborczych, lecz również do mężów zaufania, obserwatorów społecznych oraz obserwatorów międzynarodowych.

## **Zmiany w składzie okręgowych komisji wyborczych**

HFPC krytycznie odnosi się zaś do zmian w zakresie składu okręgowych komisji wyborczych, a w szczególności do odejścia od systemu, w którym członkowie tych komisji rekrutowali się spośród członków władzy sądowniczej. Jest to kolejna w ostatnich latach zmiana ustroju organów wyborczych, która ogranicza ich niezależność i sprzyja podnoszeniu zarzutów względem organów wyborczych, a przez to obniża poziom społecznego zaufania względem procesu wyborczego.

Z wyrazami szacunku



Danuta Przywara  
Prezes Zarządu



## **Fundusz Obywatelski**

Opinia powstała w ramach projektu  
„Bezpieczeństwo a wolność. Prawa człowieka w czasie pandemii”  
finansowanego ze środków Funduszu Obywatelskiego  
prowadzonego przez Fundację dla Polski.