

## **Wstępne uwagi o powszechnym głosowaniu korespondencyjnym w wyborach prezydenckich w 2015 r. (wybrane zagadnienia)**

### **Wstęp**

Od dłuższego już czasu w polskim prawie wyborczym przywiązuje się szczególnie dużą wagę do wprowadzenia alternatywnych sposobów głosowania. Stąd też przez blisko dwadzieścia lat czyniono starania, aby dokonać zmiany procedury wyborczej i wprowadzić odmienne od dotychczas stosowanych sposoby głosowania. Wynikiem tych zabiegów było wprowadzenie alternatywnych procedur głosowania, ujednoczonych w Ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy<sup>1</sup>, która weszła w życie 1 sierpnia 2011 r., pozwalających wyborcy z różnych, często niezależnych od niego przyczyn zagłosować w inny sposób niż w lokalu wyborczym. Celem wprowadzonych zmian jest umożliwienie wzięcia udziału w głosowaniu tym obywatelom, którzy w dniu wyborów nie z własnej winy nie mogą dotrzeć do lokalu obwodowej komisji wyborczej. Początkowo rozwiązaniem tym było głosowanie przez pełnomocnika, zaś Kodeks wyborczy z 2011 r. wprowadził również instytucję głosowania korespondencyjnego, które dotyczyć miało wyłącznie osób upoważnionych głosujących za granicą, a następnie (jeszcze przed jego wejściem w życie) również wyborców

---

<sup>1</sup> Dz.U. nr 21, poz. 112.

niepełnosprawnych i starszych w kraju. Nowelizacja Kodeksu wyborczego w 2014 r. uczyniła głosowanie korespondencyjne podczas wyborów do sejmu RP i senatu RP, wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz wyborów prezydenta RP powszechnym. Jak słusznie podkreśla K. Skotnicki, w obecnych czasach „ma to duże znaczenie, gdyż wyrażnie 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”<sup>2</sup>. Dlatego też od dłuższego czasu poszukuje się doskonalszych rozwiązań, które umożliwiłyby partycypację w tym akcie. Wciąż, tak jak w przypadku procedury głosowania korespondencyjnego, które z założenia miało stanowić ułatwienie dla wyborców, pomimo licznych kontrowersji, które wzbudza to rozwiązanie, poszukuje się nowych dróg dla poszerzenia i udoskonalenia tej procedury pod względem techniczno-organizacyjnym.

Krótko podsumowując, procedura głosowania korespondencyjnego w Polsce przeszła znaczną ewolucję. W 2011 r. obejmowała tylko wyborców przebywających za granicą. W tym samym roku została rozszerzona na wyborców niepełnosprawnych głosujących w kraju. W roku 2014 na poziomie opinii sejmu RP ustanowiono powszechność takiego sposobu głosowania podczas wyborów do sejmu i senatu, wyborów prezydenta czy wyborów do Parlamentu Europejskiego, ale z wyłączeniem wyborów do organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego oraz wyborów wójta, prezydenta miasta czy burmistrza.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie tej stosunkowo nowej procedury – zasady głosowania korespondencyjnego w kraju. Przy wstępnie przyjętej zasadności wprowadzenia przez ustawodawcę tego rozwiązania do polskiego systemu wyborczego, wskazane zostaną problemy natury techniczno-organizacyjnej, które powstały po ustanowieniu możliwości powszechnego głosowania.

---

<sup>2</sup> K. Skotnicki, *Geneza i ewolucja głosowania korespondencyjnego w Polsce*, [w:] L. Orosz, T. Majercák (red.), *Volebného zákonodarstvo v Slovenskej republike (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*, Košice 2014, s. 103.

Z wykorzystaniem doświadczeń wyborów prezydenckich w 2015 r. oraz informacji pozyskanych z delegatur Krajowego Biura Wyborczego w Częstochowie, Bydgoszczy, Łodzi i Toruniu, podjęte zostaną m.in. próby odpowiedzi na pytanie, jak na ważność oddanych głosów wpłynęła kwestia nieczytelnych oraz trudnych do dekodowania informacji umieszczonych w treści instrukcji Państwowej Komisji Wyborczej i rozporządzeniach ministra administracji i cyfryzacji oraz ministra spraw zagranicznych odnośnie do oddania ważnego głosu przy zastosowaniu tej procedury głosowania, a także wskazane trudności, z którymi musieli zmierzyć się wyborcy.

## 1. Obowiązująca regulacja prawna

W ustawie z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (dalej: k.w.)<sup>3</sup> wprowadzono do Kodeksu wyborczego w Dziale I nowy rozdział 6a zatytułowany *Głosowanie korespondencyjne*.

Obowiązująca regulacja kodeksowa *expressis verbis* wskazuje, że zamiar głosowania korespondencyjnego powinien zostać zgłoszony ustnie, pisemnie, telefaksem do piętnastego dnia przed dniem wyborów przez wyborcę będącego w kraju do wójta, a za granicą do konsula (art. 53b § 1-2 k.w.). W przypadku ostatnich wyborów głowy państwa termin ten upływał 25 kwietnia 2015 r. Ponieważ dzień ten był wolny od pracy (sobota), termin został wydłużony (zgodnie z art. 9 § 2 k.w.) do dnia 27 kwietnia 2015 r. Należy wskazać, że zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego (przed I turą) dotyczyło również ewentualnego ponownego głosowania (tzw. II tury wyborów) (art. 53b § 8 i 9 k.w.). W przypadku przeprowadzania ponownego głosowania wyborca, który nie zgłosił zamiaru głosowania korespondencyjnego do dnia 27 kwietnia 2015 r., mógł po dniu pierwszego głosowania, a przed II turą, zgłosić zamiar głosowania korespondencyjnego w ponownym głosowaniu najpóźniej w dziesiątym dniu przed II turą, tj. do dnia 14 maja 2015 r.

<sup>3</sup> Dz.U. 2014, poz. 1072.

Zgodnie z art. 53b § 3 k.w. zgłoszenie powinno zawierać nazwisko i imię (imiona), imię ojca, datę urodzenia, numer ewidencyjny PESEL wyborcy, oznaczenie wyborów, których dotyczy zgłoszenie, a także wskazanie adresu, na który ma być wysłany pakiet wyborczy, 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 ponadto zawierać oznaczenie miejsca pobytu wyborcy za granicą, numer ważnego polskiego paszportu, a w przypadku obywatela Unii Europejskiej niebędącego obywatelem polskim – numer ważnego dokumentu stwierdzającego tożsamość oraz wskazanie miejsca i daty jego wydania. W przypadku obywatela polskiego czasowo przebywającego za granicą – oznaczenie miejsca wpisania do rejestru wyborców (art. 53b § 4 k.w.). W zgłoszeniu wyborca ma prawo żądać przesłania razem z pakietem wyborczym nakładki na kartę do głosowania sporządzonej w alfabecie Braille’a (art. 53b § 7 k.w.). W przypadku osób niepełnosprawnych trzeba dołączyć kopię aktualnego orzeczenia właściwego organu orzekającego o ustaleniu stopnia niepełnosprawności (art. 53b § 6 k.w.). Należy podkreślić, że w przypadku braku wymaganych danych w zgłoszeniu wyborca zostanie wezwany do uzupełnienia wniosku w ciągu 3 dni. Zgłoszenie nieuzupełnione w wyznaczonym terminie nie będzie rozpatrywane, o czym wyborca zostanie poinformowany (art. 53c § 1 i 2 k.w.).

Zgodnie z art. 53e k.w. nie później niż na 7 dni przed dniem wyborów obywatel, 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. W instrukcji Państwowej Komisji Wyborczej (dalej: PKW) nie jest wprost wskazana data, do kiedy najpóźniej wyborca głosujący w kraju otrzyma z urzędu pakiet wyborczy. Wskazane jest tylko, zgodnie z wyjaśnieniami PKW z dnia 17 marca 2015 r.<sup>4</sup>, że adres, na który ma zostać wysłany pakiet wyborczy, nie musi znajdować się na terenie gminy, w której wyborca wpisany jest do stałego

<sup>4</sup> ZPOW-603-95/15.

rejestrze wyborców. Oznacza to, że wyborca może podać w zgłoszeniu dowolny adres na terenie kraju. Natomiast samo zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego musi być dokonane w gminie, w której wyborca ujęty jest w stałym rejestrze wyborców. Pakiet wyborczy jest doręczany do wyborcy przez upoważnionego pracownika urzędu gminy lub za pośrednictwem operatora pocztowego (w rozumieniu Ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe<sup>5</sup>).

W głosowaniu ponownym wójt przesyła wyborcy pakiet wyborczy na ten sam wskazany adres co przed I turą głosowania. Adres ten nie może zostać przez wyborcę zmieniony. Wyborcy przysługuje jednak prawo rezygnacji z głosowania korespondencyjnego i możliwość wzięcia zaświadczenia o prawie do głosowania. Złożenie wniosku o wydanie zaświadczenia powinno nastąpić przed wysłaniem pakietu wyborczego, bądź też po tym terminie, jeżeli wyborca zwróci pakiet wyborczy w stanie nienaruszonym<sup>6</sup>.

Zgodnie z art. 53g § 1 k.w. w skład pakietu wyborczego wchodzi: koperta zwrotna, karta lub karty do głosowania, koperta na kartę lub karty 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”. W przypadku głosowania w kraju na kopercie zwrotnej umieszcza się adres właściwej obwodowej komisji wyborczej, a 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 może również osobiście odebrać pakiet wyborczy w urzędzie gminy, jeżeli zadeklarował to w zgłoszeniu zamiaru głosowania

<sup>5</sup> Dz.U. poz. 1529.

<sup>6</sup> ZPOW-603-12/15.

korespondencyjnego. Ważne jest, aby pakiet wyborczy doręczony został wyborcy lub wydany do rąk własnych wyborcy po okazaniu dokumentu potwierdzającego tożsamość i pisemnym pokwitowaniu odbioru. Jeżeli odbierający nie może potwierdzić odbioru, osoba doręczająca albo wydająca pakiet wyborczy sama stwierdza datę doręczenia oraz wskazuje odbierającego i przyczynę braku jego podpisu. W przypadku nieobecności wyborcy pod wskazanym adresem doręczający umieszcza zawiadomienie o terminie powtórnego doręczenia w oddawczej skrzynce pocztowej lub, gdy nie jest to możliwe, na drzwiach mieszkania wyborcy. Termin powtórnego doręczenia nie może być dłuższy niż 3 dni od dnia pierwszego doręczenia. Pakiety wyborcze niedoręczone lub nieodebrane osobiście są przekazywane obwodowej komisji wyborczej do zakończenia głosowania. Jeżeli przekazanie pakietów wyborczych obwodowej komisji wyborczej do zakończenia głosowania nie byłoby możliwe, pakiety takie przekazywane są właściwemu dyrektorowi delegatury Krajowego Biura Wyborczego.

Zgodnie z art. 53f § 1 konsul niezwłocznie po otrzymaniu od właściwej komisji wyborczej kart do głosowania, jednak nie później niż 10 dni przed dniem wyborów, wysyła pakiet wyborczy do wyborcy wpisanego do spisu wyborców, który wyraził zamiar głosowania korespondencyjnego za granicą. Jeżeli wyborca zadeklarował w zgłoszeniu zamiar głosowania korespondencyjnego, może osobiście odebrać pakiet wyborczy w konsulacie. Pakiety wyborcze niedoręczone wyborcy na wskazany przez niego adres lub nieodebrane przez wyborcę pozostają w depozycie konsula do czasu stwierdzenia ważności wyborów przez Sąd Najwyższy. Minister właściwy do spraw zagranicznych, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, określił w drodze rozporządzenia wzór i sposób prowadzenia oraz aktualizacji wykazu pakietów wyborczych, tak aby zapewnić sprawność i rzetelność postępowania.

Zgodnie z art. 53h § 1 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 podpisanym oświadczeniem i przesyła ją: w przypadku głosowania w kraju – do właściwej obwodowej komisji

wyborczej, a w przypadku głosowania za granicą – na własny koszt, do właściwego konsula.

Kodeks wyborczy nie wskazuje obligatoryjnie na sposób przesłania koperty zwrotnej, co pozwala wyborcy samemu zdecydować o tym i wybrać najlepszy z możliwych sposobów. Odesłanie takiej koperty następuje na koszt wyborcy. Może on również przekazać ją wyznaczonemu operatorowi pocztowemu.

## **2. Funkcjonalność czy wadliwość wprowadzonej powszechnej procedury głosowania korespondencyjnego w kraju po praktyce majowych wyborów głowy państwa w 2015 r. (wybrane zagadnienia)**

Na stronie internetowej PKW przed wyborami prezydenckimi w 2015 r. znajdowała się uszczegółowiona informacja, która stanowiła instrukcję, jak poprawnie zagłosować (w I turze głosowania), zatytułowana „Informacja Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 10 kwietnia 2015 r. dotycząca głosowania korespondencyjnego”<sup>7</sup>. Niestety, dla II tury wyborów była sporządzona informacja zatytułowana ogólnie „Informacja o warunkach udziału w ponownym głosowaniu w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w obwodach głosowania utworzonych w kraju, które zostanie przeprowadzone w dniu 24 maja 2015 r.”<sup>8</sup>, która dla wielu obywateli mogła nie być już tak oczywista i klarowna. Informacja ta regulowała wszystkie kwestie dotyczące wyborów przeprowadzonych w II turze. Wyborca, aby odnaleźć interesujące go szczegóły, musiał przeanalizować instrukcję wnikliwie i całościowo. Dlatego też warto na przyszłość rozważyć, czy tak istotne informacje nie powinny zostać wyraźniej zaakcentowane, np. w zakładce wprost wskazującej na jej zawartość, wyszczególnione,

---

<sup>7</sup> ZPOW-603-183/15.

<sup>8</sup> Informacja o warunkach udziału w ponownym głosowaniu w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w obwodach głosowania utworzonych w kraju, które zostanie przeprowadzone w dniu 24 maja 2015 r., ZPOW-603-439/15.

nie zaś umiejscowione w zakładce „Aktualności”. Tym samym byłyby bez większych trudności dostępne każdemu obywatelowi<sup>9</sup>, co przyczyniłoby się także do zwiększenia partycypacji wyborczej.

Warto również podkreślić, że dla niektórych wyborców procedura głosowania korespondencyjnego już na poziomie organizacyjnym stanowiła problem. Wielu wyborców, nie mając możliwości dokonania zgłoszenia w formie elektronicznej (co paradoksalne, mimo że Internet jest dziś głównym źródłem informacji oraz komunikacji, nie wszyscy mają do niego dostęp), musiało w wyznaczonym wiążącym terminie poświęcić czas i udać się do urzędu gminy, następnie w kolejnych dniach osobiście odebrać pakiet wyborczy z urzędu gminy, bądź też w przypadku niemożności odebrania, skorzystać z usługi operatora pocztowego, oczekując na niego w miejscu zameldowania. Problem pojawiał się w chwili, gdy operator podjął próbę dostarczenia pakietu wyborczego wyborcy, ale nie zastał go (z różnych powodów) pod wskazanym adresem. Zgodnie z regulacją kodeksową, o czym była już mowa, doręczający powinien pozostawić zawiadomienie o terminie powtórnego doręczenia w skrzynce pocztowej lub, gdy nie jest to możliwe, na drzwiach mieszkania wyborcy oraz podjąć próbę doręczenia w okresie nie dłuższym niż 3 dni od dnia pierwszego nieudanego doręczenia. Problem powstawał wówczas, gdy pierwsza próba dostarczenia pakietu wyborczego była podejmowana na 9 lub 7 dni przed dniem wyborów. Kolejna próba mogła być podjęta dopiero najpóźniej w ciągu następnych trzech dni, zatem w najgorszym wypadku wyborca otrzymywał pakiet zaledwie na cztery dni przed wyborami. Często wówczas miał już zbyt mało czasu, by przesłać swój głos do właściwej obwodowej komisji wyborczej. Należy zatem wziąć pod uwagę, czy wymagania organizacyjne w związku z zamiarem głosowania

---

<sup>9</sup> Informacja (dotycząca wyborów w II turze) została umieszczona w dziale „Aktualności” i zatytułowana: Informacja o warunkach udziału w ponownym głosowaniu w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w obwodach głosowania utworzonych w kraju, które zostanie przeprowadzone w dniu 24 maja 2015 r., ZPOW-603-439/15, <[http://prezydent2015.pkw.gov.pl/aktualnosci/0/67\\_Informacja\\_o\\_warunkach\\_udzialu\\_w\\_ponownym\\_glosowaniu\\_w\\_wyborach\\_Prezydenta\\_Rzeczypospolitej\\_Polskiej\\_w\\_obwodach\\_glosowania\\_utworzonych\\_w\\_kraju\\_ktore\\_zostanie\\_przeprowadzone\\_w\\_dniu\\_24\\_maja\\_2015\\_r](http://prezydent2015.pkw.gov.pl/aktualnosci/0/67_Informacja_o_warunkach_udzialu_w_ponownym_glosowaniu_w_wyborach_Prezydenta_Rzeczypospolitej_Polskiej_w_obwodach_glosowania_utworzonych_w_kraju_ktore_zostanie_przeprowadzone_w_dniu_24_maja_2015_r)> [dostęp: 27.05.2015].

korespondencyjnego nie wiązały się z nadmiernym zaangażowaniem czasowym ze strony wyborcy, poczynając od etapu, kiedy należało złożyć wniosek, przez odbiór pakietu wyborczego, po dostarczenie go osobiście lub za pomocą operatora pocztowego do komisji. Czy nie rodziło to od samego początku piętrzących się problemów organizacyjno-logistycznych?

Ponadto dla wielu wyborców instrukcje dołączone do pakietu wyborczego nie były do końca zrozumiałe i w sposób klarowny skonstruowane. Świadczą o tym statystyki wyborcze zarówno po I, jak i II turze wyborów prezydenckich, z których wynika, że: (1) obywatele nie dołączyli wymaganego oświadczenia (o ile w ogóle je otrzymali w pakiecie wyborczym) do 1532 pakietów wyborczych w I turze wyborów i do 1472 pakietów wyborczych w II turze; (2) oświadczenie nie zostało podpisane w 22 pakietach wyborczych w I turze wyborów i w 52 pakietach wyborczych w II turze; (3) koperta na kartę do głosowania nie została zaklejona w przypadku 35 pakietów wyborczych w I turze wyborów i 43 pakietów wyborczych w II turze<sup>10</sup>. Praktyka wyborcza pokazuje również, że wielu obywateli, mimo zgłoszenia zamiaru głosowania korespondencyjnego, nie odesłało pakietu wyborczego. Możliwe jest też, że pakiety zostały odesłane przez obywateli, ale „zagubiły się”, w związku z czym nie dotarły do obwodowych komisji wyborczych (w I turze wyborów na 42 814 pakietów wyborczych wysłanych do obywateli tylko 35 053 pakiety dotarły do obwodowych komisji wyborczych, natomiast w II turze na 56 845 pakietów wysłanych tylko 40 720 dotarło do obwodowych komisji wyborczych<sup>11</sup>).

Informacją, która również powinna być zaakcentowana i dostępna bez większego wysiłku dla obywateli, a budziła wiele wątpliwości, była możliwość uczestnictwa w ponownych wyborach w przypadku tych obywateli, którzy nie zgłosili zamiaru głosowania korespondencyjnego do dnia 27 kwietnia 2015 r. Nie stała się ogólnodostępną informacją, że możliwe jest po dniu pierwszego głosowania, a przed

---

<sup>10</sup> Zestawienie sporządzone na podstawie oficjalnych danych Państwowej Komisji Wyborczej.

<sup>11</sup> Ibidem.

II turą zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego w ponownym głosowaniu. Taką chęć mógł wyborca zgłosić w urzędzie gminy, w której wpisany był do rejestru wyborców, najpóźniej w dziesiątym dniu przed dniem ponownego głosowania, tj. do dnia 14 maja 2015 r.

Kolejnym problemem, który ujawnił się tuż przed II turą wyborów i okazał się jednym z kluczowych na pierwszym jej etapie, było dostarczenie obywatelom w obligującym terminie pakietów wyborczych. Z instrukcji PKW wynikało, że zamiar głosowania korespondencyjnego powinien być zgłoszony przez wyborcę w urzędzie gminy, w której wpisany jest on do rejestru wyborców, najpóźniej do dnia 14 maja 2015 r. Termin ten przypadał na czwartek. Jeżeli wyborca zgłosił się w ostatnim dniu wyznaczonego terminu, urząd gminy przygotowany pakiet wyborczy powinien wysłać następnego dnia, tj. w piątek. Niestety, ze względu na to, że w soboty i niedziele urzędy pocztowe są nieczynne, pakiety często wysyłane były dopiero w poniedziałek, 18 maja, lub później. Skutkowało to tym, że wyborcy na zapoznanie się z instrukcją do pakietu wyborczego oraz podjęcie decyzji mieli zaledwie dwa dni. Zgodnie bowiem z regulacją normatywną oraz instrukcją PKW wyborca zaklejoną i nadaną osobiście kopertę zwrotną musiał wysłać do obwodowej komisji wyborczej do 21 maja 2015 r. Termin ten obowiązywał obywateli ujętych w spisie wyborców w tej samej gminie, w której znajdowała się placówka pocztowa. Natomiast termin do 20 maja 2015 r. obowiązywał wyborców, którzy chcieli nadać pakiet w dowolnej placówce Poczty Polskiej na terenie kraju. W związku z nieskoordynowaniem właściwie terminów dochodziło do sytuacji, że pakiet wyborczy nadany przez wyborcę nie trafił do dnia wyborów do obwodowej komisji wyborczej. Tym samym wyborców, którzy skorzystali z tej procedury głosowania, pozbawiano możliwości wyrażenia swojej woli.

Kolejna wątpliwość dotyczyła chęci zmiany adresu, na który miał zostać wysłany pakiet wyborczy, a także tego, czy musi on znajdować się na terenie gminy, w której obywatel wpisany jest do stałego rejestru wyborców. Wyborcy interpretowali instrukcję w ten sposób, że można podać w zgłoszeniu dowolny adres na terenie kraju, a tym samym dokonać jego zmiany w przypadku ponownego głosowania, co oczywiście było niezgodne z regulacją prawną. Zdarzyły się

przypadki wyborców, którzy w okresie między pierwszą a drugą turą wyborów zmieniali miejsce swojego pobytu. Dotyczyło to w większości osób młodych. W konsekwencji braku klarownych informacji i złej interpretacji instrukcji osoby te pozbawiały siebie możliwości oddania głosu, gdyż nie odbierały pakietu wyborczego pod wskazanym wcześniej adresem. We wskazówkach o warunkach udziału w głosowaniu w obwodach głosowania utworzonych w kraju z dnia 4 lutego 2015 r. było tylko wskazane, „że zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego dotyczy również ewentualnego ponownego głosowania (tzw. II tury wyborów)”. Zasadne jest przekonanie, że już w pierwszej instrukcji powinna być umieszczona informacja, iż wiążącym adresem w przypadku ponownego głosowania jest adres podany pierwotnie.

Problemem podnoszonym przez delegatury Krajowych Biur Wyborczych była kwestia ostemplowania kart do głosowania przez urząd gminy, który wysyłał pakiet wyborczy do danego obywatela. Należy podkreślić, że w instrukcji PKW nie było w ogóle informacji, że wyborca po otrzymaniu pakietu wyborczego, prócz sprawdzenia, czy jest on kompletny, powinien także zwrócić uwagę, czy karta do głosowania zawiera odcisk pieczęci właściwej Obwodowej Komisji Wyborczej. Niestety, wyborcy często nie mieli świadomości, że brak odcisku pieczęci właściwej Obwodowej Komisji Wyborczej powoduje nieważność karty do głosowania. Można zasadnie przewidywać, że dopowiedzenie tej kwestii w instrukcji PKW przyczyniłoby się do zmniejszenia liczby nieważnych kart do głosowania.

W Rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 21 stycznia 2015 r. w sprawie przesyłek w głosowaniu korespondencyjnym w kraju<sup>12</sup> nie było wprost określone, którego dnia i gdzie należy przekazać swój głos. W § 3.1 tego rozporządzenia było wskazane, że wyznaczony operator odbiera zamkniętą kopertę zwrotną od wyborcy, który otrzymał pakiet wyborczy, na podstawie okazanego przez niego dokumentu potwierdzającego tożsamość, odnotowując tym samym odbiór koperty. Z § 3.2 wynikało, że odbiór koperty zwrotnej przez przedstawiciela operatora wyznaczonego następuje za pokwitowaniem: (1) w przypadku wyborcy niepełnosprawnego

<sup>12</sup> Dz.U. poz. 131.

o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności<sup>13</sup>, jeśli wyborca ten w momencie doręczenia albo odbierania pakietu wyborczego zgłosił potrzebę jego odbioru, pod adresem wskazanym przez wyborcę – najpóźniej w przedostatnim dniu roboczym poprzedzającym dzień wyborów; (2) najpóźniej w przedostatnim dniu roboczym poprzedzającym dzień wyborów – w placówce operatora wyznaczonego usytuowanej na obszarze gminy, w której wyborca ujęty jest w rejestrze wyborców; (3) najpóźniej w trzecim dniu roboczym poprzedzającym dzień wyborów – w dowolnej placówce pocztowej operatora wyznaczonego.

Z kolei w instrukcji PKW było wskazane, że kopertę zwrotną należy zakleić i nadać na adres obwodowej komisji wyborczej lub przed dniem głosowania osobiście dostarczyć kopertę zwrotną do właściwego urzędu gminy (w godzinach pracy tego urzędu) lub w dniu głosowania do czasu jego zakończenia osobiście dostarczyć kopertę zwrotną do obwodowej komisji wyborczej, której adres znajdował się na kopercie zwrotnej. Należy sądzić, że użyte słowo „nadać” wprowadzało wyborców w błąd. Sugerowało, że można zrobić to w dowolny sposób, a więc np. wrzucić do skrzynki pocztowej, nie zaś tylko w placówce Poczty Polskiej, stawiając się przed okienkiem i pokazując dokument potwierdzający tożsamość. Problem ten, związany ze zbyt powierzchownym interpretowaniem instrukcji przez wyborców oraz brakiem wiedzy prawnej wskutek niedokładnego sformułowania w instrukcji PKW, komunikowany był delegaturom Krajowych Biur Wyborczych<sup>14</sup> stosunkowo często.

Kolejną kwestią problematyczną było to, że wielu wyborców nie miało świadomości, iż w przypadku zgłoszenia zamiaru głosowania korespondencyjnego, po wysłaniu pakietu wyborczego nie można już ubiegać się o zaświadczenie o prawie do głosowania w miejscu pobytu w dniu wyborów. Zdarzyły się też przypadki, że wyborca,

---

<sup>13</sup> W rozumieniu Ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r., nr 127, poz. 721 ze zm.).

<sup>14</sup> Na podstawie informacji uzyskanych z delegatur Krajowego Biura Wyborczego z Częstochowy, Bydgoszczy, Łodzi i Torunia.

choć złożył zgłoszenie o zamiarze skorzystania z procedury głosowania korespondencyjnego, w efekcie nie odesłał w terminie otrzymanego pakietu wyborczego ani nie dostarczył go osobiście. Nie miał przy tym świadomości, że jest to tożsame ze skreśleniem ze spisu w obwodzie właściwym dla miejsca stałego zamieszkania, ponieważ został ujęty w spisie wyborców w obwodzie głosowania właściwym dla obwodowej komisji wyborczej wyznaczonej dla celów głosowania korespondencyjnego na terenie gminy, w której stale zamieszkuje. W takich przypadkach można tylko domniemywać, że z niewiadomych powodów wyborca rozmyślił się, tym samym rezygnując dobrowolnie z prawa oddania głosu.

Zagadnienie, które nie jest *expressis verbis* określone w Kodeksie wyborczym, nie zostało też wspomniane w informacjach Państwowej Komisji Wyborczej ani umieszczone na oficjalnej stronie PKW, a jest istotne, zostało podniesione przez PKW w odpowiedzi na pismo Pełnomocnika Prezydenta Miasta Łodzi do Spraw Wyborów<sup>15</sup> z dnia 10 marca 2015 r.<sup>16</sup> Chodzi tu o kwestię możliwości wydania pakietu wyborczego po upływie terminu określonego w art. 53e § 1 k.w. Regulacja kodeksowa w przypadku wyborcy, który zadeklarował osobisty odbiór pakietu wyborczego w urzędzie gminy, wskazuje termin nie późniejszy niż 7 dni przed dniem wyborów. Zdaniem PKW nie stanowi to podstawy do odmowy wydania pakietu wyborczego nawet po upływie wspomnianego terminu, co oznacza, że wyborca mógł odebrać pakiet nawet ostatniego dnia roboczego przed dniem wyborów, oczywiście w godzinach pracy urzędu. Analogicznie należy przyjąć w sytuacji, gdy wyborca zamierzał dostarczyć kopertę zwrotną do urzędu gminy. Mógł więc tego dokonać w dowolnym terminie, nie późniejszym niż godziny pracy urzędu gminy ostatniego dnia roboczego, jak i przed dniem głosowania, o czym stanowi art. 53h § 3 k.w.

Kolejne wątpliwości pojawiły się w odniesieniu do głosowania za granicą, w którym przewidziane są dwie możliwości dostarczenia do obwodowej komisji wyborczej koperty zwrotnej: pierwsza – przez konsula, który przekazuje właściwej obwodowej komisji wyborczej

<sup>15</sup> ZPOW-603-90/15.

<sup>16</sup> DOA-OP.IV.502.4.14.2015.

koperty zwrotne otrzymane do czasu zakończenia głosowania; druga – przez wyborcę, który mógł również w godzinach głosowania osobiście dostarczyć kopertę zwrotną do obwodowej komisji wyborczej w obwodzie głosowania, w którym jest wpisany do spisu wyborców.

Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 9 marca 2015 r. w sprawie przesyłek w głosowaniu korespondencyjnym za granicą<sup>17</sup> w § 5.1 stanowi, że odbieranie kopert zwrotnych dostarczonych przez wyborcę do konsula przed dniem głosowania następuje w siedzibie urzędu konsularnego w godzinach jego urzędowania. Nie ma natomiast żadnej informacji na temat sposobu przesłania konsulowi pakietu. Jest jedynie określone (w myśl § 6), że koperty z pakietami wyborczymi, a także koperty zwrotne przesłane przez wyborcę przed dniem głosowania konsul przechowuje w zamkniętym pomieszczeniu, w sposób uniemożliwiający dostęp do nich osobom postronnym.

## Podsumowanie

Propozycja wprowadzenia powszechności głosowania korespondencyjnego, która również w innych państwach demokratycznych ma swoje zastosowanie, zgłaszana była w Polsce od dawna. Mimo wielu obaw, które pojawiały się w czasie prac legislacyjnych, doczekała się w końcu uregulowania w polskim prawie wyborczym. Takie rozwiązanie sejm przyjął dla wyborów do sejmu i senatu, wyborów prezydenta RP oraz wyborów do Parlamentu Europejskiego. Nie zdecydowano się jednak na wprowadzenie takiego głosowania podczas wyborów samorządowych w obawie o liczne fałszerstwa, np. handel głosami. Wielu przedstawicieli doktryny postulowało za zasadnością wprowadzenia takiego rozwiązania, i to pomimo wielu zastrzeżeń, jakie rodziły się w czasie prac sejmowych. Często podkreślano, że procedura głosowania korespondencyjnego jest właściwszym rozwiązaniem niż głosowanie przez pełnomocnika<sup>18</sup>, „perspektywicznym

<sup>17</sup> Dz.U. poz. 362.

<sup>18</sup> K. Skotnicki, op. cit., s. 117.

i rozszerzającym się<sup>19</sup>, że jest to „zwycięstwo użyteczności nad bezpieczeństwem”<sup>20</sup>. Niektórzy wiązali z nią nadzieje na wzrost aktywności społeczeństwa w wyborach, miała ona stanowić antidotum na absencję przymusową (negatywną)<sup>21</sup>.

Jak wynika z przedstawionej analizy odnośnie do oddania ważnego głosu przy zastosowaniu procedury głosowania korespondencyjnego, należy stwierdzić, iż pewne obawy, które przez wielu nie były zauważane, znalazły potwierdzenie. Po doświadczeniach ostatnich wyborów prezydenckich należy poważnie wziąć pod rozwagę, czy aktualnie obowiązujące uregulowania w pełni dostosowane są do obecnej rzeczywistości, która – bądź co bądź – ulega ciągłej ewolucji.

Warto się zastanowić, czy głosowanie korespondencyjne w samej wykładni językowej, w odniesieniu do procedury, jest adekwatne, skoro można nie tylko skorzystać z możliwości głosowania za pośrednictwem poczty, przez osobę operatora pocztowego, ale również osobiście dostarczyć pakiet wyborczy. Czy zatem należy określać ją mianem „głosowania korespondencyjnego”? Czy cele przyświecające wprowadzeniu możliwości głosowania korespondencyjnego zostały zrealizowane? Czy należy określać ją mianem „głosowania korespondencyjnego”?

Można pokusić się o stwierdzenie, że instytucja ta nie gwarantuje w pełni przestrzegania zasady tajności głosowania i bezpośredniości wyborów, nie minimalizuje ryzyka zniekształcenia rzeczywistej woli głosujących oraz narusza zasadę przeprowadzania wyborów w jednolicie ustalonym terminie, a sprzyja temu wiele wcześniej wskazanych rozbieżności w instrukcji PKW oraz rozporządzeniach. Nietrudno zauważyć, że pierwszy problem, natury technicznej, pojawia się już wobec niedoskonałości działania systemu pocztowego, gdyż nie

---

<sup>19</sup> J. Filip, *W poszukiwaniu nowych dróg dla głosowania i ich wpływ na aktywność wyborców*, „Studia Wyborcze” 2009, t. VII, s. 22.

<sup>20</sup> R. Balicki, A. Preisner, *E-voting – szanse, możliwości, zagrożenia*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt. Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, Rzeszów, 26-27 marca 2007 roku, Rzeszów 2007, s. 53.

<sup>21</sup> A. Żukowski, *Głosowanie korespondencyjne – wskazówki dla Polski*, „Studia Wyborcze” 2009, t. VII, s. 24.

zawsze współpraca między pracownikami urzędu i organami wyborczymi a obywatelami przebiega właściwie<sup>22</sup>.

Reasumując, należy podkreślić, że wprowadzona procedura głosowania korespondencyjnego rozszerzona na wszystkich wyborców z założenia, od początku prac legislacyjnych, miała na celu zwiększenie możliwości faktycznego udziału wszystkich wyborców, którzy z różnych powodów nie mogą wziąć udziału w głosowaniu. Niestety, praktyka pokazała, że wiele założeń przewidzianych dla omawianej procedury nie jest skutecznych i właściwie realizowanych. Dlatego warto ponownie rozważyć zasadność i funkcjonalność przyjętego alternatywnego rozwiązania, aby nie było ono tylko zmianą dla samej zmiany, ale służyło autentycznej aktywizacji wyborczej obywateli. W związku z tym, biorąc pod uwagę doświadczenia ostatnich wyborów prezydenckich, warto podjąć próbę sprecyzowania niektórych wad rozważanej procedury, w celu podjęcia działań zmierzających do ich usunięcia, tak by podobne problemy nie pojawiły się w przyszłości.

### **Initial remarks on correspondence voting during the presidential elections in 2015 (selected aspects)**

#### **Summary**

The study presents general principles of voting by correspondence in the country with particular emphasis on the problems that have emerged after the establishment of universal voting during the parliamentary and presidential elections. The disadvantages of the regulations of the Minister of Administration and Digitization and the Minister of Foreign Affairs hindering the interpretation of the provisions regarding the date and place of expressing preferences regarding elections have been also indicated, as well as doubts in relation to the information mentioned on the website of the National Electoral Commission on "posting" a sealed return envelope in any way, and not only in the branch of the Polish Post. The subject of assessment also refers to the first experience of the universal vote by correspondence in 2015.

---

<sup>22</sup> Ibidem, s. 32.