

Jarosław Galicki

 <https://orcid.org/0000-0003-3257-9822>

WOKÓŁ DZIAŁAŃ LEGISLACYJNYCH OBOZU RZĄDZĄCEGO I OPOZYCJI PARLAMENTARNEJ DOTYCZĄCYCH FORMY GŁOSOWANIA W WYBORACH PREZYDENCKICH W 2020 R.

WPROWADZENIE

Mimo że od wyborów prezydenckich z 2020 r. minął już pewien czas, to wciąż stanowią one obszar badawczy – tym bardziej interesujący, gdyż zbiegły się z epidemią COVID-19. W takich warunkach należy szczególnie uważnie przyglądać się wszelkim zmianom prawa wyborczego. Autor niniejszego tekstu omawia propozycje zmian prawa wyborczego, jakie wysuwała ówczesna koalicja rządząca, oraz kontrpropozycje wysuwane przez ówczesną opozycję parlamentarną. Rozważania zawężono do obszaru formy głosowania. Akcent został położony na zmiany w Ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy¹, a także na dwie ustawy epizodyczne, które ustawodawca uchwalił na okoliczność przeprowadzenia wyborów prezydenckich w 2020 r. Ponadto zaprezentowano, jakie koncepcje tych wyborów miał kolejno ustawodawca oraz według jakich rozwiązań one przebiegły. Doświadczenia związane z wyborami prezydenckimi w 2020 r. mogą mieć charakter empiryczny i pomagać należycie przygotować i przeprowadzić wybory w nadzwyczajnych sytuacjach w przyszłości.

* Dr, Zespół Szkół Społecznych Fundacji Edukacji „Fabryczna 10” w Białymstoku, jaroslawgalickifabryczna@gmail.com

¹ T.j. Dz.U. 2025 poz. 365, dalej: k.w.

PRAWNE UWARUNKOWANIA WYBORÓW PREZYDENCKICH W 2020 R. W PORZĄDKU CHRONOLOGICZNYM

Zarządzenie wyborów każdorazowo skutkuje uruchomieniem całości procedury wyborczej. W przypadku wyborów prezydenckich z 2020 r. było to postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 lutego 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej². W postanowieniu tym Marszałek Sejmu Elżbieta Witek wyznaczyła datę wyborów na dzień 10 maja 2020 r., a w załączniku ustaliła kalendarz wyborczy, określając terminy na wykonanie następujących po sobie czynności wyborczych.

W okresie po zarządzeniu wyborów nastąpił nagły wzrost zachorowań na COVID-19. Musiało to wywrzeć wpływ na proces wyborczy. Ustawodawca reagował na pojawienie się w kraju wirusa, wydając tzw. ustawy covidowe. Najpierw uchwalono Ustawę z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych³. Kolejną była Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw⁴. Art. 40 noweli ustawy covidowej wprowadził istotne zmiany w przepisach Kodeksu wyborczego.

Głównym obszarem nowelizacji była możliwość głosowania korespondencyjnego. W art. 53a Kodeksu wyborczego dodano § 1a, w myśl którego, poza wyborcą niepełnosprawnym, głosować korespondencyjnie może również wyborca: 1) podlegający w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych, o których mowa w Ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2023 poz. 1284, 909 i 1938), 2) który najpóźniej w dniu głosowania kończy 60 lat.

Odnosnie do zmienionego art. 53b, wyborca podlegający w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych zgłasza komisarzowi wyborczemu zamiar głosowania korespondencyjnego do 5. dnia przed dniem wyborów. Pozostali wyborcy, jak dotychczas – w terminie do 15. dnia przed dniem wyborów. Nadto w art. 53b dodano § 3b, który stanowi, że Główny Inspektor Sanitarny lub działający z jego upoważnienia inny organ Państwowej Inspekcji Sanitarnej przekazuje informację o wyborcach podlegających w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji

² Dz.U. 2020 poz. 184.

³ Dz.U. 2020 poz. 374.

⁴ Dz.U. 2020 poz. 568, dalej: ustawa z 31 marca 2020 r.

lub izolacji w warunkach domowych właściwemu urzędnikowi wyborczemu, za pośrednictwem obsługującej go gminy. Koresponduje to z kompetencjami urzędnika wyborczego, w zakres których wchodzi m.in. przyjmowanie zgłoszeń zamiaru głosowania korespondencyjnego i udział w czynnościach związanych z przygotowaniem pakietów wyborczych⁵.

W art. 53e § 1 nieznacznie zmieniono termin na dostarczenie pakietu wyborczego. Wcześniej należało to uczynić w terminie do 7 dni przed dniem wyborów. Aktualnie – nie później niż 6 dni przed dniem wyborów, a w przypadku wyborcy podlegającego w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych – nie później niż 2 dni przed dniem wyborów.

Dalej wprowadzono zmiany do art. 53h. W stanie prawnym sprzed nowelizacji istniały trzy sposoby dostarczenia koperty zwrotnej do obwodowej komisji wyborczej: 1) przesłanie listowne, 2) przekazanie przedstawicielowi operatora pocztowego, 3) dostarczenie osobiste. Po nowelizacji utrzymano te sposoby dla osób niepełnosprawnych i zastosowano wobec wyborców, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 60 lat. Natomiast w stosunku do wyborców podlegających w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych dopuszczono jedynie możliwość przekazania koperty zwrotnej przedstawicielowi operatora pocztowego.

Można nadmienić, że zmiany wprowadzono także do art. 54 § 3 Kodeksu wyborczego poświęconego głosowaniu przez pełnomocnika. Obniżono wiek osób uprawnionych do głosowania w ten sposób z 75 na 60 ukończonych lat. Pojawia się tu analogia do wieku 60 lat, który ustawodawca przyjął dla osób uprawnionych do głosowania korespondencyjnego.

Kolejnym aktem prawnym w „układance wyborczej” była Ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.⁶ – ustawa osobliwa, bo poświęcona jednemu, konkretnym wyborom prezydenckim, które miały być przeprowadzone wyłącznie w drodze głosowania korespondencyjnego (art. 2). Dlatego też miała charakter epizodyczny (dalej nazywana jest także pierwszą ustawą epizodyczną). Ustawodawca przyjął, że każdy uprawniony wyborca otrzyma pakiet wyborczy w terminie od 7 dni do dnia przypadającego przed dniem głosowania. Kopertę zwrotną sam lub za pośrednictwem innej osoby, nie wcześniej niż o godzinie 6.00 i nie później niż

⁵ Załącznik do uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 12 marca 2018 r. w sprawie określenia szczegółowego zakresu zadań urzędników wyborczych, sposobu ich realizacji oraz zasad wynagradzania za ich realizację, a także zasad zwolnienia od pracy zawodowej na czas wykonywania obowiązków urzędnika wyborczego w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego.

⁶ Dz.U. 2020 poz. 827, dalej: ustawa z 6 kwietnia 2020 r.

do godziny 20.00 w dniu głosowania, umieści w specjalnie przygotowanej do tego celu nadawczej skrzynce pocztowej „operatora wyznaczonego” na terenie gminy, w której widnieje w spisie wyborców (art. 3)⁷.

Zabezpieczenie przed zagrożeniem epidemicznym ustawodawca scedował na lokalnych włodarzy. Wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast mieli wyposażyć siedzibę gminnej obwodowej komisji wyborczej w środki ochrony osobistej związane ze zwalczaniem epidemii COVID-19 w ilości wystarczającej dla wszystkich członków gminnej obwodowej komisji wyborczej. Wykaz środków ochrony osobistej i ich charakterystyka miały być określone przez ministra właściwego do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej (art. 12 ust. 5–6). Całość głosowania miała się odbyć korespondencyjnie, co rodziło siłą rzeczy organizacyjne trudności, głównie związane z dostarczeniem kopert zwrotnych do obwodowej komisji wyborczej i wrzuceniem kopert na kartę do głosowania do urny wyborczej. Zadaniem gminnej obwodowej komisji wyborczej było ustalenie liczby urn, jaka miała być stosowana w dniu głosowania, biorąc pod uwagę spodziewaną liczbę kopert zwrotnych. O konieczności dostosowania komisja miała informować wójtów, burmistrzów czy też prezydentów miast (art. 14 ust. 3). Operator zaś wyznaczony do wykonywania zadań w ramach wyborów obligatoryjnie miał być objęty preferencją zwolnienia z obowiązku świadczenia innych usług pocztowych (art. 16). Warto również wspomnieć, że ustawodawca wyposażył Marszałka Sejmu w możliwość zarządzenia zmiany terminu zarządzonych wyborów, jeśli na terytorium całego państwa wprowadzono by stan epidemii (art. 20 ust. 2).

Odpowiedzią opozycji parlamentarnej na działalność legislacyjną „oboza zjednoczonej prawicy” był projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2⁸ wniesiony przez grupę posłów Koalicji Obywatelskiej do łaski marszałkowskiej dnia 11 maja 2020 r. Projekt ten był diametralnie różny od rozwiązań zaproponowanych i wdrożonych przez obóz rządzący. Wolą projektodawców było wprowadzenie do Kodeksu wyborczego głosowania „za pomocą internetu” jako alternatywnej metody oddawania głosu, kolejnej po głosowaniu korespondencyjnym i głosowaniu przez pełnomocnika (art. 16 § 1 pkt 4). Głosowanie za pomocą Internetu miało być uznane za osobiste, tak jak głosowanie korespondencyjne (art. 38 § 2). Rozdział 6a Kodeksu wyborczego miał brzmieć: „Głosowanie korespondencyjne oraz głosowanie za

⁷ Należy zauważyć, że zgodnie z art. 39 § 2 Kodeksu wyborczego wybory odbywają się od godziny 7.00 do godziny 21.00. Unormowanie to prawnie obowiązywało i obowiązuje w dalszym ciągu, nie tracąc swej mocy.

⁸ EW-020-157/20, [https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-157-2020/\\$file/9-020-157-2020.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-157-2020/$file/9-020-157-2020.pdf) (dostęp 10.09.2025).

pomocą internetu”. W projekcie nie zawarto jednak precyzyjnych rozwiązań poświęconych głosowaniu internetowemu, gdyż projektodawca sposób i tryb jego przeprowadzania pozostawił do określenia w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw cyfryzacji (art. 53aa). Warto dodać, że w projekcie przyjęto możliwość głosowania alternatywnego – korespondencyjnego i głosowania za pomocą Internetu – przez każdego wyborcę. Niemniej głosowanie korespondencyjne miało być wyłączone w przypadku wyborów samorządowych, choć z wyjątkiem uczynionym na korzyść wyborców o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności (art. 53a § 1–3). Projekt nie doczekał się rozpatrzenia przez Sejm.

Dnia 5 maja 2020 r. Państwowa Komisja Wyborcza poinformowała Marszałek Sejmu Elżbietę Witek o tym, że „przeprowadzenie wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 10 maja 2020 r. jest niemożliwe z przyczyn prawnych i organizacyjnych”⁹. Dzień później przywódcy ówczesnej koalicji rządzącej, Jarosław Kaczyński i Jarosław Gowin, poinformowali, że ich partie „przygotowały rozwiązanie, które zagwarantuje Polakom możliwość wzięcia udziału w demokratycznych wyborach”¹⁰. Dnia 10 maja Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, że „w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. brak było możliwości głosowania na kandydatów”¹¹. „Brak możliwości głosowania na kandydatów” Komisja zrównała jednocześnie w skutkach z „brakiem możliwości głosowania ze względu na brak kandydatów” (art. 293 § 3 Kodeksu wyborczego)¹².

W następstwie tych wydarzeń dnia 2 czerwca 2020 r. uchwalono ustawę o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego¹³, która uchyliła moc wcześniej wspomnianej ustawy z 6 kwietnia 2020 r. Nowa ustawa epizodyczna (dalej nazywana także drugą ustawą epizodyczną) kolosalnie zmieniła koncepcję przeprowadzenia wyborów. Głosowanie korespondencyjne nie było już obligatoryjną formą oddawania głosu, ale jedynie fakultatywną – niemniej wyeksponowaną, o czym

⁹ Pismo ZPOW-501-23/20, Państwowa Komisja Wyborcza.

¹⁰ <https://tvn24.pl/wybory-prezydenckie-2020/wybory-prezydenckie-2020-oswiadczenie-jaroslaw-kaczynskiego-i-jaroslaw-gowina-w-sprawie-niewaznosci-wyborow-co-uzgodniono-st4576529> (dostęp 10.09.2025).

¹¹ Uchwała nr 129/2020 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 10 maja 2020 r. w sprawie stwierdzenia braku możliwości głosowania na kandydatów w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

¹² Zdaniem prof. Ryszarda Piotrowskiego były to różne od siebie sytuacje prawne i wówczas nie można było na podstawie art. 293 § 3 Kodeksu wyborczego zarządzić nowych wyborów (Piotrowski 2021: 470–471).

¹³ Dz.U. 2020 poz. 979, dalej: ustawa z 2 czerwca 2020 r.

świadczył tytuł ustawy. Uchwalenie ustawy natychmiast zaktywizowało działania Marszałek Sejmu oraz Państwowej Komisji Wyborczej.

Dnia 3 czerwca 2020 r. Marszałek Sejmu wydała postanowienie w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴. Ustaliła w nim termin wyborów na dzień 28 czerwca 2020 r. i załączyła nowy kalendarz wyborczy. Tego samego dnia Państwowa Komisja Wyborcza wydała Informację o możliwości skorzystania przez każdego wyborcę z korespondencyjnego trybu głosowania oraz sposobie realizacji tego prawa w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r.¹⁵ W Informacji Komisja uszczegółowiła zasady i terminy zgłaszania zamiaru głosowania korespondencyjnego oraz doręczania pakietu wyborczego, a także procedurę oddania głosu w tym trybie przez wyborcę. W odniesieniu do pojedynczych kwestii Komisja odnosiła się w formie stanowisk. Tak w jednym z nich – z 16 czerwca 2020 r. – dopuściła, by wyborca podlegający w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych, odmiennie niż pozostali wyborcy, mógł dokonać zgłoszenia zamiaru głosowania korespondencyjnego telefonicznie¹⁶.

Warto zwrócić uwagę, że ustawa z 2 czerwca 2020 r. upoważniła ministra właściwego do spraw zdrowia do wydania rozporządzenia określającego wykaz środków ochrony osobistej związanej ze zwalczaniem epidemii COVID-19 dla członków obwodowych komisji wyborczych, a także szczegółowe zasady bezpieczeństwa sanitarnego w lokalu wyborczym, mając na względzie potrzebę ochrony zdrowia osób przebywających w lokalu obwodowej komisji wyborczej (art. 16). Przedmiotowe rozporządzenie zostało wydane 15 czerwca 2020 r.¹⁷

PANDEMIA COVID-19 JAKO ŹRÓDŁO PRAC LEGISLACYJNYCH NAD PRAWEM WYBORCZYM W 2020 R.

W 2020 r. ze względu na obiektywne okoliczności spowodowane wystąpieniem epidemii COVID-19 ustawodawca swoją uwagę skupił na alternatywnych formach oddawania głosu przez wyborców. Szczególną wagę przypisywano możliwości głosowania korespondencyjnego. W efekcie uchwalenia

¹⁴ Dz.U. 2020 poz. 988.

¹⁵ Informacja o możliwości skorzystania przez każdego wyborcę z korespondencyjnego trybu głosowania oraz sposobie realizacji tego prawa w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r., ZPOW-711-51/20, Państwowa Komisja Wyborcza.

¹⁶ Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 16 czerwca 2020 r., ZPOW-711-105/20, Państwowa Komisja Wyborcza.

¹⁷ Dz.U. 2020 poz. 1046.

ustawy z 31 marca 2020 r. rozszerzono kodeksowy krąg osób uprawnionych do głosowania w ten sposób o wyborców podlegających w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych, a także wyborców, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 60 lat. Dalsze zmiany kodeksowe były w tym zakresie konsekwencją tychże zmian o charakterze podmiotowym. W uzasadnieniu do omawianej ustawy nie wyjaśniono sensu nowelizacji Kodeksu wyborczego, choć było wtedy jasne, że zmiany są podyktowane względami bezpieczeństwa w obliczu postępującej epidemii. Wnoszący projekt jedynie ogólnikowo stwierdzili, że „wprowadzenie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii w żaden sposób nie wpływa na zasady i tryb przeprowadzenia wyborów oraz nie pociąga za sobą wydłużenia kadencji konstytucyjnych organów państwa”¹⁸. Tak czy inaczej, wskutek nowelizacji Kodeksu wyborczego, pojawił się w nim „pierwiastek epidemiczny”. Oznacza to, że przyjęte rozwiązania epidemiczne odnoszące się do głosowania korespondencyjnego stały się trwałym elementem polskiego prawa wyborczego, co do dziś jest sytuacją bezprecedensową.

Projektodawcy ustawy z 6 kwietnia 2020 r. zakładającej wyłącznie korespondencyjne głosowanie, posłowie Prawa i Sprawiedliwości, wskazywali w uzasadnieniu, że kierowali się umożliwieniem udziału w wyborach obywateli (jak największej ich liczbie) oraz zapewnieniem im bezpieczeństwa¹⁹. Powoływali się przy tym na przykład bawarskich wyborów samorządowych, które podczas II tury w dniu 29 marca 2020 r. przebiegły wyłącznie korespondencyjnie. Przeciwno przyjęciu ustawy silnie protestowała opozycja parlamentarna. Zapewne nie było to czynnikiem decydującym, lecz koncepcja na przeprowadzenie wyborów prezydenckich wśród przedstawicieli ugrupowania rządzącego zmieniła się. W efekcie ustawa z 2 czerwca 2020 r. zakładała głosowanie w lokalu wyborczym, z podkreśleniem jednak, że wyborca może głosować korespondencyjnie. Powodów takiej zmiany projektodawcy nie podali, podali zaś przykład koreańskich wyborów parlamentarnych z dnia 15 kwietnia 2020 r. przeprowadzonych tradycyjnie – z szerokim zastosowaniem głosowania korespondencyjnego. Można więc sądzić, że projektodawcy starali się dostosować do obowiązujących wówczas gdzieś na świecie rozwiązań. W ocenie wnoszących projekt ustawy miał on również „potencjalnie zmniejszyć ryzyko zachorowania po oddaniu głosu w lokalu wyborczym”²⁰. Akcje promujące w środkach masowego przekazu w zakresie głosowania korespondencyjnego prowadziła Państwowa Komisja Wyborcza. Praktyka omawianych wyborów

¹⁸ IX kadencja, druk sejmowy nr 301.

¹⁹ IX kadencja, druk sejmowy nr 328.

²⁰ IX kadencja, druk sejmowy nr 368.

prezydenckich pokazała, że wyborcy licznie oddawali głosy drogą korespondencyjną. W I turze było to 462 446 wyborców²¹, a w II – 593 022 wyborców²².

Z innowacyjnym pomysłem zmian w prawie wyborczym wystąpili natomiast posłowie Koalicji Obywatelskiej. Ich projekt ustawy z dnia 11 maja 2020 r. zakładał wprowadzenie do Kodeksu wyborczego możliwości głosowania internetowego²³. Możliwość ta miałaby wynikać z art. 53a i nowego art. 53aa, który miałby charakter blankietowy. Nakładał bowiem na ministra właściwego do spraw cyfryzacji obowiązek wydania uszczegóławiającego rozporządzenia. Poza tym jedyne, co projektodawcy zaproponowali, to uczynienie z głosowania za pomocą Internetu jednej z alternatywnych form głosowania, obok głosowania korespondencyjnego oraz głosowania przez pełnomocnika. Projektodawcy uzasadnili, że chodzi o stworzenie podstawy prawnej do wdrożenia głosowania za pomocą Internetu. Tę potrzebę jednocześnie powiązali z sytuacją epidemiczną, gdyż wskazali, że jest to konieczne ze względu na ochronę zdrowia i życia obywateli w czasie trwania stanu epidemii. W ich odczuciu miało to także korzystnie wpłynąć na frekwencję wyborczą.

Ostatecznie można jednak mieć wątpliwości co do równorzędności projektowanego głosowania internetowego oraz pozostałych form głosowania alternatywnego, zwłaszcza głosowania korespondencyjnego. Z tekstu projektu nie wynikały bowiem żadne ograniczenia odnośnie do głosowania internetowego. Natomiast w wyborach samorządowych z możliwości głosowania korespondencyjnego mogliby skorzystać tylko wyborcy niepełnosprawni. Niemniej projektodawcy uzasadnili, że mają na celu rozszerzenie możliwości głosowania korespondencyjnego na wszystkich wyborców. Zapewne posłowie opozycji wsłuchali się w głos niektórych przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego, którzy optowali za wyłączeniem głosowania korespondencyjnego w wyborach samorządowych. W tym zakresie warto przywołać stanowisko prof. Krzysztofa Skotnickiego: „głosowanie korespondencyjne niesie ze sobą szczególnie duże niebezpieczeństwo nadużyć podczas wyborów i to nadużyć możliwych podczas kilku etapów postępowania wyborczego. Podczas wyborów samorządowych narasta niebezpieczeństwo niezgodnych z prawem zachowań urzędników samorządowych, listonoszy, a w szczególności pojawienia się zjawiska kupowania i sprzedawania kart do głosowania” [Skotnicki 2015: 102].

²¹ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 30 czerwca 2020 r. o wynikach głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r.

²² Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 13 lipca 2020 r. o wynikach ponownego głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

²³ Pomysł głosowania przez Internet, w ramach tego samego środowiska politycznego, pojawił się również na etapie prac nad tekstem projektu Kodeksu wyborczego [Zbieranek 2011: 53].

Ponadto szczegółowe uregulowanie w projekcie głosowania internetowego pozostawiało niedosyt. Rodziło wręcz pytanie o intencje projektodawców. Można odnieść wrażenie, że projektowane zmiany w Kodeksie wyborczym, wymagające wydania rozporządzenia uszczegóławiającego tryb przeprowadzania głosowania internetowego, miałyby służyć wykorzystaniu Internetu jako platformy do oddawania głosów właśnie w wyborach prezydenckich w 2020 r. W dużej mierze, jak się powszechnie sądzi, byłoby to przecież narzędzie w rękach „nowoczesnego” i „młodszego” elektoratu²⁴. Jednakże arytmetyka sejmowa pozostawała po stronie obozu rządzącego. Projekt został skierowany do zaopiniowania oraz do konsultacji, lecz po ustaniu rywalizacji wyborczej zapisane w nim idee zanikły w dyskursie politycznym. Niemniej widoczne było, że obóz wówczas rządzący dążył do jak najszybszego przeprowadzenia wyborów. Działo się to na tle wysokiego i zarazem niczym niezagrażonego poparcia społecznego dla ubiegającego się o reelekcję urzędującego Prezydenta RP Andrzeja Dudy. Kalkulowała również opozycja parlamentarna. Drugie „podejście” do wyborów umożliwiło Koalicji Obywatelskiej wystawienie nowego kandydata, urzędującego prezydenta miasta stołecznego Warszawy Rafała Trzaskowskiego, na kanwie zresztą opadającego poparcia społecznego dla zgłoszonej początkowo ówczesnej wicemarszałek Sejmu Małgorzaty Kidawy-Błońskiej [Dobrowolski 2022: 34]. Skutkowało to wyrównaniem się szans wyborczych dwójki kandydatów. *Summa summarum* wprowadzono zmiany do Kodeksu wyborczego, uchwalono dwie ustawy na okoliczność tylko wyborów prezydenckich, Marszałek Sejmu wydała dwa postanowienia w sprawie zarządzenia wyborów – wszystko to w małym odstepie czasu.

FORMUŁA GŁOSOWANIA KORESPONDENCYJNEGO W WYBORACH PREZYDENCKICH W 2020 R.

Koncepcja przeprowadzenia wyborów prezydenckich w 2020 r. i związane z nią detale były szeroko komentowane przez organizacje międzynarodowe, Rzecznika Praw Obywatelskich, sędziów Sądu Najwyższego, środowisko polskich samorządowców oraz przedstawicieli doktryny, zwłaszcza ekspertów z zakresu prawa konstytucyjnego. Przeważnie były to opinie, stanowiska, apele czy też uwagi i zdania w dyskusji wyrażające zastrzeżenia z punktu widzenia

²⁴ Praktyka wyborcza może być zaskakująca. W Estonii świadczy o przeciwnym trendzie. W państwie tym wyborców w wieku powyżej 55 lat wybierających *i-voting* jest zdecydowanie więcej aniżeli wyborców w wieku do 24 lat [Czakowski 2011: 125].

standardów międzynarodowych, Konstytucji RP²⁵ i ustaw, a także poglądów doktryny i tradycji polskiego prawa konstytucyjnego. Poniżej opisano główne wątki, szeroko komentowane i poddane krytyce, w odniesieniu do pierwszej i drugiej ustawy epizodycznej.

USTAWA Z 6 KWIETNIA 2020 R. (PIERWSZA USTAWA EPIZODYCZNA)

- ***Doręczenie wyborcom pakietu wyborczego***

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z 6 kwietnia 2020 r. operator wyznaczony miał zapewnić w przypadku głosowania w kraju, w terminie przypadającym od 7 dni do dnia przypadającego przed dniem głosowania, doręczenie pakietu wyborczego bezpośrednio do oddawczej skrzynki pocztowej wyborcy lub pod adres wyborcy wskazany w części A spisu wyborców. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie, odmiennie od art. 53e ust. 4 Kodeksu wyborczego, nie przewidywało doręczenia pakietu wyborczego do rąk własnych wyborcy z jednoczesnym pokwitowaniem odbioru ani sprawdzenia tożsamości wyborcy. Nie dawało to gwarancji, że pakiet wyborczy trafi do rąk uprawnionego wyborcy, gdyż odbiorcą mogły być chociażby inne osoby z kręgu rodziny, inni najemcy, właściciel nieruchomości, osoby pozbawione praw wyborczych. Po pierwsze, rodziło to niebezpieczeństwo tzw. głosowania rodzinnego, kiedy to pewne osoby (np. głowa rodziny) spod tego samego adresu, korzystając z różnych form nacisku, wpływają na to, jak głosują pozostali domownicy. Po drugie, stwarzało ryzyko przejęcia pakietu wyborczego i wykorzystania go w celu tzw. handlu głosami. Po trzecie, istniała też taka ewentualność, że wyborca, który przejął pakiet wyborczy innego uprawnionego wyborcy, skumuluje w swoim ręku więcej niż jeden głos. Co więcej, poza ryzykiem niedostarczenia pakietu wyborczego istniało też ryzyko jego zagubienia. Skoro pakiety wyborcze miały dotrzeć do wyborcy pocztą nierejestrowaną i bez weryfikacji tożsamości, to forma ich doręczenia miała „taki sam status jak przesyłki reklamowej” [Matczak, *Opinia kwiecień 2020*: 10]. Ponadto w ustawie przyjęto założenie, że uprawniony wyborca pakiet otrzymał. Nie było bowiem mowy o żadnej procedurze na wypadek jego nieotrzymania. Wyborcy, do którego rąk pakiet wyborczy nie dotarł, nie przysługiwało w tym zakresie żadne roszczenie [Piotrowski, *Opinia kwiecień 2020*: 9, 13]. Były to poważne niedostatki w perspektywie zasad powszechności, tajności oraz równości wyborów.

Doręczenie pakietu wyborczego miało nastąpić w terminie przypadającym od 7 dni do dnia przypadającego przed dniem głosowania. Biorąc pod uwagę to, że pakiet może nie dojść na czas (np. z przyczyn leżących po stronie

²⁵ Dz.U. 2009 nr 114 poz. 946.

operatora pocztowego) lub może być nieodebrany z powodu nieobecności wyborcy w dniu doręczenia, termin ten pozostawał zbyt krótki, ażeby przynajmniej niektórzy z wyborców skorzystali ze swojego czynnego prawa wyborczego [OBWE, 27.04.2020: 8]. Okoliczność ograniczała zastosowanie zasady powszechności wyborów.

- ***Dopisanie do spisu wyborców***

W myśl art. 4 ustawy z 6 kwietnia 2020 r. dopisanie do spisu wyborców mogło nastąpić na wniosek wyborcy wniesiony do urzędu gminy najpóźniej w dniu wejścia w życie ustawy. W przypadku pierwszej ustawy epizodycznej nie było pewności, czy wejdzie ona w życie przed terminem zarządzonych już wyborów, czyli 10 maja 2020 r. Stało się to ostatecznie 8 maja tegoż roku. Mogło zatem dojść do „odebrania prawa do głosowania wyborcom niepozostającym na terenie gminy, w której są zameldowani, a nie dopisali się do spisu wyborców przed wejściem w życie ustawy” [Uwagi Związku Miast Polskich i Unii Metropolii Polskich 27.04.2020]. Przypomnijmy, że zgodnie z obowiązującym wówczas brzmieniem art. 28 ust. 1 Kodeksu wyborczego wyborca mógł być dopisany do spisu wyborców najpóźniej na 5 dni przed dniem wyborów²⁶. Rzecz jednak nie tylko w tym, że termin dopisania się wyborcy do spisu wyborców mógł przekroczyć termin wyborów. Samo sformułowanie przepisu art. 4 pierwszej ustawy epizodycznej było sprzeczne z zasadami prawidłowej legislacji. Skoro bowiem ustawa nie weszła jeszcze w życie, to wyborcy nie mogli dopisywać się do spisu wyborców bez istnienia ku temu podstawy prawnej.

- ***Akt głosowania***

Wiele zastrzeżeń wywołała regulacja art. 4 pierwszej ustawy epizodycznej. Zgodnie z nią wyborca miał kopertę zwrotną (zawierającą kartę do głosowania w kopercie na kartę do głosowania oraz oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu) umieścić sam lub za pośrednictwem innej osoby, nie wcześniej niż o godzinie 6.00 i nie później niż do godziny 20.00 w dniu głosowania, w specjalnie przygotowanej do tego nadawczej skrzynce pocztowej operatora wyznaczonego na terenie gminy, w której widnieje w spisie wyborców. Profesor Ryszard Piotrowski podkreślił, iż owa „inna osoba” jest nieznana prawu wyborczemu i ma niejednoznaczny status. Nie jest bowiem ani pełnomocnikiem, ani osobą pomagającą wyborcy niepełnosprawnemu w lokalu wyborczym. Zgodnie z ukształtowanym wzorcem konstytucyjnym wyborca osobiście daje

²⁶ Brzmienie art. 28 zostało zmienione za sprawą Ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz. 497).

wyraz swoim preferencjom wyborczym, co czyni sam, poprzez pełnomocnika lub osobę wybraną przez niego do pomocy w lokalu wyborczym ze względu na niepełnosprawność. Komentowana regulacja nie mówi o żadnej z tych osób. Ustanowiła natomiast „swego rodzaju pośrednika faktycznego, którego relacja z wyborcą nie została określona” [Piotrowski, *Opinia kwiecień 2020*: 8–9]. Wobec niejednoznacznego statusu „innej osoby” istniało niebezpieczeństwo niedostarczenia koperty zwrotnej, co naruszałoby zasadę powszechności wyborów, oraz ujawnienia preferencji politycznych wyborcy, co naruszałoby zasadę tajności wyborów.

Profesor Małgorzata Gersdorf zwróciła zaś uwagę na fakt, że wybory najprawdopodobniej odbędą się podczas obowiązywania jeszcze stanu epidemii. W tych warunkach powodowało to istotne implikacje także dla tych głosujących, którzy nie korzystali z pośrednictwa „innej osoby”. Jak stwierdziła ówczesna Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego, „przedmiotowa regulacja zmusza wyborcę do opuszczenia swojego miejsca zamieszkania (ewentualnie innego miejsca pobytu) tylko po to, aby w bliżej nieokreślonym miejscu (ustawa nie precyzuje, gdzie taka skrzynka powinna być zlokalizowana) przekazać dokumenty wyborcze operatorowi pocztowemu, który w tej konfiguracji występuje w charakterze łącznika między wyborcą a organem administracji wyborczej” [Gersdorf, *Opinia kwiecień 2020*: 15]. Wyborcy mogli przecież wyjść z założenia, że proponowana przez ustawodawcę procedura oddania głosu jest uciążliwa lub wręcz uniemożliwia oddanie głosu, gdyż ponad udział w wyborach bardziej cenią sobie własne zdrowie, albo nawet życie.

Pierwsza ustawa epizodyczna nie uregulowała pewnych technicznych, choć bardzo istotnych kwestii. Niewątpliwie jest taką głosowanie za pomocą nakładki na kartę do głosowania sporządzonej w alfabecie Braille’a. Było to odejście od kodeksowego standardu wyborczego (art. 53b § 7). Mimo że katalog elementów pakietu wyborczego nie był zamknięty, a minister właściwy do spraw aktywów państwowych mógł określić dodatkowe jego elementy, tak by zapewnić wyborcom skuteczne prawo do głosowania [Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich, 22.04.2020: 22], to jednak ustawa nie gwarantowała osobom niepełnosprawnym możliwości przeczytania karty do głosowania i oddania głosu. Stanowiło to naruszenie zasady powszechności wyborów [Matczak, *Opinia kwiecień 2020*: 13; Kobylski 2022: 89]. Ustawodawca nie przewidział również żadnych rozwiązań na wypadek zapelnienia nadawczych skrzynek pocztowych kopertami zwrotnymi [Piotrowski 2021: 481]. Niejasna, w kontekście koncepcji korespondencyjnych wyborów ogólnopolskich i art. 18 ustawy z 6 kwietnia 2020 r. (usankcjonowanie kradzieży kart do głosowania), była też „sytuacja wyborcy, który otrzymał pakiet wyborczy, lecz nie wziął udziału w głosowaniu, a pakiet dla niego przeznaczony zatrzymał” [Piotrowski, *Opinia kwiecień 2020*: 11].

- **Głosowanie za granicą**

W obwodach głosowania za granicą wybory także miały się odbyć w formie głosowania korespondencyjnego. Wyborca, który chciał zagłosować, musiał zgłosić swój zamiar do 14. dnia przed dniem wyborów (art. 7 ust. 1), czyli do dnia 26 kwietnia 2020 r. Należy przypomnieć, że sama ustawa została uchwalona przez Sejm 6 kwietnia 2020 r., Senat miał potem 30 dni na przyjęcie lub odrzucenie ustawy w całości albo na wniesienie poprawek (art. 121 ust. 2 Konstytucji RP), a Prezydent miał 21 dni na podpisanie ustawy i jej ogłoszenie (art. 122 ust. 2 Konstytucji RP). Finalnie ustawa została podpisana i ogłoszona przez Prezydenta Andrzeja Dudę 8 maja 2020 r. Zaistniała więc sytuacja, w której wyborca głosujący za granicą miał do dnia 26 kwietnia 2020 r. zgłosić zamiar głosowania, lecz ustawa dająca takie prawo jeszcze nie obowiązywała, więc legalnie tego zrobić nie mógł. W dodatku wysoce niesprawiedliwe, a wręcz dyskryminujące, było to, że wyborca znajdujący się za granicą państwa polskiego miał pakiet wyborczy przesłać do właściwego konsula na własny koszt (art. 8 ust. 1), gdy tymczasem wyborca w kraju głosował bezpłatnie.

- **Dostęp operatora pocztowego do spisu wyborców**

Na podstawie art. 15 pierwszej ustawy epizodycznej wójtowie, burmistrzowie lub prezydenci miast zostali zobligowani do przekazania spisu wyborców operatorowi pocztowemu. Ponadto w art. 99 Ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2²⁷ zapisano prawo wnioskowania przez operatora pocztowego o dane z rejestru PESEL, innego spisu lub rejestru będącego w dyspozycji organu administracji publicznej, jeżeli dane te okażą się potrzebne do realizacji zadań związanych z organizacją wyborów prezydenckich bądź w celu wykonania innych obowiązków nałożonych przez organy administracji publicznej. Dane te miały być przekazane operatorowi pocztowemu w ciągu dwóch dni roboczych od dnia złożenia wniosku. Przepisy te napotkały zdecydowany sprzeciw. Podkreślano bezzasadność przekazywania takich danych, jak PESEL, imię ojca czy data urodzenia, operatorowi pocztowemu, któremu nie są one właściwie do niczego potrzebne. Stwarzałoby to niebezpieczeństwo wyprowadzania danych osobowych wyborców poza administrację wyborczą, w tym nielegalnego ich wykorzystania. Naruszałoby to konstytucyjne prawo do ochrony prywatności (art. 47 Konstytucji RP) oraz prawo do nieujawniania informacji o sobie (art. 51 Konstytucji RP). Nie można było przecież wskazać wyższego dobra, dla którego prawa te miałyby być poświęcone [Piotrowski, *Opinia kwiecień 2020*: 10]. Wszakże rola operatora pocztowego zawężała się wyłącznie

²⁷ Dz.U. 2020 poz. 695, dalej: ustawa z 16 kwietnia 2020 r.

do roli „posłańca”. Ustawa w tym względzie, wobec powszechności wyborów korespondencyjnych, sprowadzała „zagrożenie dla bezpieczeństwa i prywatności wyborców w ogromnej skali” [Gersdorf, *Opinia kwiecień 2020*: 17]. Należy stanowczo podkreślić, że zgodnie z ugruntowaną w Polsce tradycją wyborczą „to właśnie sam wyborca w ostatecznym rozrachunku decyduje o udostępnieniu swoich danych osobowych na potrzeby głosowania korespondencyjnego” [Bernaczyk, *Opinia kwiecień 2020*: 10], jeśli chce zagłosować w ten sposób.

Nie można przy tym pominąć faktu, że zaangażowana w proces wyborczy Poczta Polska, mając na horyzoncie termin wyborów wyznaczony na 10 maja 2020 r., w końcu kwietnia tegoż roku wystąpiła do władz samorządowych o dane osób uprawnionych do głosowania zawarte w spisach wyborców. Ustawa z 16 kwietnia 2020 r. weszła w życie dzień po jej ogłoszeniu (18 kwietnia, ponieważ ogłoszona była 17 kwietnia). Jej art. 99, jak zaznaczył prof. Michał Bernaczyk, nie stanowił jednak samoistnej podstawy prawnej w rozumieniu przepisów rozporządzenia ogólnego RODO²⁸. Obowiązek przetwarzania

²⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46 WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U.UE.L.2016.119.1). Praktycy wskazali też, że nieudostępnienie danych albo udostępnienie ich po terminie w trybie art. 99 nie może stanowić samoistnej podstawy prawnej dla zastosowania środków nadzorczych określonych w ustawie o samorządzie gminnym, zob. *Opinia prawna z dnia 23 kwietnia 2020 roku przygotowana przez radcę prawnego prof. UAM dr hab. Krystiana M. Ziemskiego oraz Macieja Kielbusa na zlecenie Związku Miast Polskich w przedmiocie udostępnienia Poczcie Polskiej S.A. danych zawartych w spisach wyborców prowadzonych przez gminy jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej*. Co więcej, praktycy zaznaczyli, że udostępnienie danych osobowych ze spisu wyborców, a także nakłanianie do ich udostępnienia może być uznane za przestępstwo, zob. *Opinia z dnia 23 kwietnia 2020 r. ekspertów Krakowskiego Instytutu Prawa Karnego Fundacji dr hab. Agnieszki Barczak-Oplustil, dr Wojciecha Górskiego, dr Mikołaja Maleckiego, dr Kamila Mamaka, dr Małgorzaty Prycak, prof. UJ dr hab. Janusza Raglewskiego, dr Szymona Tarapaty, dr Witolda Zontka po konsultacji z prof. dr hab. Krzysztofem Skotnickim i prof. ALK dr hab. Agnieszka Grzelak w sprawie przekazywania spisów wyborców Poczcie Polskiej S.A. celem przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych w stanie prawnym na dzień 23 kwietnia 2020 r.*, <https://kipk.pl/wp-content/uploads/2021/08/opiniaspiswyborcow.pdf>. Zob. też <https://www.miasta.pl/aktualnosci/opinia-prawna-nt-zadan-poczty-polskiej> (dostęp 10.09.2025). Dopelniając obrazu, należy dodać, że 16 kwietnia 2020 r. Prezes Rady Ministrów wydał decyzję zobowiązującą Poczta Polską do „działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19 polegających na podjęciu i realizacji niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r., w trybie korespondencyjnym, w szczególności poprzez przygotowanie struktury organizacyjnej, zapewnienie niezbędnej infrastruktury oraz pozyskanie koniecznych zasobów materialnych i kadrowych” (znak BPRM.4820.2.3.2020). Decyzja była zaskarżona przez Rzecznika Praw Obywatelskich do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

danych osobowych musi bowiem wynikać z przepisów ustawowych określających cel i zakres przetwarzania danych. Komentowany art. 99 miał charakter bardzo ogólnikowy i pozostawał w nikłym związku przedmiotowym z całością ustawy. Dlatego też obowiązek przetwarzania danych osobowych wyborców przez operatora pocztowego należałoby rekonstruować w oparciu o przepisy Kodeksu wyborczego. Natomiast art. 102 pkt 4 ustawy z 16 kwietnia 2020 r. wyłączył zastosowanie kodeksowych przepisów dotyczących głosowania korespondencyjnego w wyborach na Prezydenta RP w 2020 r. [Bernaczyk, *Opinia kwiecień 2020*: 5, 9, 13–14]. Punktem odniesienia dla działań Poczty Polskiej nie mogła być nawet pierwsza ustawa epizodyczna, ponieważ wówczas nie weszła ona jeszcze w życie. W tym kontekście działania Poczty Polskiej były przedwczesne i nie miały jeszcze obowiązującej podstawy prawnej [Zalasiński, *Opinia kwiecień 2020*: 5]. Właśnie z obawy przed nielegalnym działaniem, wielu lokalnych władarzy odmawiało udostępniania newralgicznych danych osobowych wyborców Poczcie Polskiej²⁹.

• ***Koncepcja ogólnopolskich wyborów korespondencyjnych***

Koncepcja ogólnokrajowych wyborów korespondencyjnych przeprowadzonych wyłącznie w drodze korespondencyjnej wzbudziła wiele zastrzeżeń w środowisku konstytucjonalistów. Można domniemywać, że większość parlamentarna poparła taką formułę wyborów ze względów bezpieczeństwa. Niemniej właśnie z powodu ochrony zdrowia lub nawet życia obywateli specjaliści z zakresu prawa konstytucyjnego postulowali wprowadzenie stanu nadzwyczajnego i tym samym przesunięcie terminu wyborów. Wystąpienie epidemii, która stanowiła zagrożenie dla bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli, miało rodzić po stronie organów administracji publicznej obowiązek wprowadzenia takiego stanu na mocy art. 228 ust. 1 Konstytucji RP³⁰ [Cześnik i in. 2022: 168]. Wybory nie mogłyby się odbyć podczas stanu nadzwyczajnego i w okresie 90 dni po jego zakończeniu (art. 228 ust. 7 Konstytucji RP). Stan nadzwyczajny nie został wprowadzony, chociaż obowiązujące w stanie epidemii rygory prawne dorównywały, a nawet przewyższały, ograniczenia dopuszczalne w warunkach stanu klęski żywiołowej [Piotrowski 2021: 474]. Zdaniem M. Gersdorf oraz R. Piotrowskiego ustawa z 6 kwietnia

²⁹ Zob. np. <https://www.miasta.pl/aktualnosci/opole-prezydent-odmawia-poczcie-polskiej-wydania-spisu-wyborcow> (dostęp 10.09.2025).

³⁰ Prof. Anna Rakowska-Trela wyraziła pogląd, że władze publiczne miały obowiązek wprowadzić stan klęski żywiołowej. Uchyliłoby to „zarzuty co do niekonstytucyjności ówczesnego ograniczania konstytucyjnych wolności i praw mocą rozporządzeń, ale także zapobiegłoby serii niekonstytucyjnych i nielegalnych zmian w prawie i wydarzeń związanych z organizacją wyborów Prezydenta RP w czasie pandemii”, zob. https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/10/Wybory-prezydenckie-2020_kontekst-prawny.pdf (dostęp 10.09.2025).

2020 r. nie powinna zostać przyjęta, ponieważ jej uchwalenie miało służyć obejściu przez Sejm przepisów Konstytucji RP dotyczących stanu klęski żywiołowej [Gersdorf, Opinia kwiecień 2020: 7, Piotrowski 2021: 474]. Natomiast prof. Piotr Uziębło wyraził pogląd, że należałoby wprowadzić stan wyjątkowy przez wzgląd na zagrożenie bezpieczeństwa (zdrowotnego) obywateli, a także na to, że „stan klęski żywiołowej nie stwarza możliwości tak daleko idących ingerencji w sferę praw i wolności jednostki” [Uziębło 2020: 2, 8].

Uchwalenie ustawy z 6 kwietnia 2020 r. potwierdziło, że „zwykłe środki konstytucyjne” były niewystarczające dla przeprowadzenia wyborów prezydenckich 10 maja 2020 r. Dlatego też Sejm „ustanowił doraźny mechanizm głosowania korespondencyjnego w miejsce tradycyjnej formy głosowania w lokalu wyborczym [Gersdorf, Opinia kwiecień 2020: 7]. Jednakże to właśnie głosowanie w określonym dniu, w wyodrębnionym miejscu (lokalu wyborczym), według ustalonej procedury, jest w Polsce ugruntowaną tradycją wyborczą. Opcje głosowania korespondencyjnego oraz głosowania przez pełnomocnika, kiedy to wybór dokonywany jest poza lokalem wyborczym, stanowią od niej wyjątki [Piotrowski 2021: 479]. Dzięki nim ulega wzmocnieniu i pełniej zostaje zrealizowana zasada powszechności wyborów, umożliwiając głosowanie zwłaszcza osobom starszym i niepełnosprawnym, które mogą napotkać trudności z dostaniem się do lokalu wyborczego. Są to alternatywne formy głosowania w stosunku do formy podstawowej, czyli głosowania w lokalu wyborczym. Tymczasem ustawa z 6 kwietnia 2020 r. jedną z alternatywnych form głosowania (głosowanie korespondencyjne) uczyniła jedyną i podstawową dla wyborów zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. Należałoby dodać, że standardem międzynarodowym wynikającym z art. 3.2.2 Kodeksu Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych³¹ Komisji Weneckiej jest to, że „wyborcy muszą mieć zawsze możliwość głosowania w lokalu wyborczym”.

Proponowana przez ustawodawcę formuła głosowania wyłącznie korespondencyjnego stanowiła olbrzymie wyzwanie organizacyjno-logistyczne dla instytucji państwowych i samorządowych zaangażowanych w proces wyborczy. Do 2020 r. z tej formy głosowania całościowo korzystało niewielu wyborców. Podczas wyborów prezydenckich w 2015 r. liczba otrzymanych kopert zwrotnych w I turze wynosiła 35 053³², a w II – 40 720³³. W innych rodzajach wyborów były to jeszcze mniejsze liczby. Krótki czas od uchwalenia ustawy (6 kwietnia 2020 r.) do dnia wyborów (10 maja 2020 r.) potęgował atmosferę

³¹ Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report Adopted by the Venice Commission at its 51st and 52nd Sessions (Venice, 5–6 July and 18–19 October 2002).

³² https://prezydent2015.pkw.gov.pl/pliki/1_Protokol.pdf (dostęp 10.09.2025).

³³ https://prezydent2015.pkw.gov.pl/pliki/1432572034_protokol.pdf (dostęp 10.09.2025).

bezsilności wobec piętrzących się problemów. Należyte wdrożenie zmian procedur wyborczych, m.in. dotyczących sposobu głosowania, „wymagałoby odpowiedniego przygotowania, w tym przeszkolenia pracowników poczty oraz urzędników odpowiedzialnych za przeprowadzenie wyborów w zakresie procedur obowiązujących w dniu wyborów, a także środków ostrożności związanych z ochroną zdrowia” [OBWE, 27.04.2020: 6]. Strona rządowa, która przeferowała w Sejmie ustawę zakładającą ogólnopolskie wybory korespondencyjne, zlekceważyła brak infrastruktury i schematów organizacyjnych oraz dotychczasowe praktyki w zakresie sposobu głosowania³⁴. Na temat istotnych zmian w prawie wyborczym i szczególnego, bo korespondencyjnego, trybu głosowania nie przeprowadzono też kampanii informacyjnej dla wyborców. Dotyczy to i wyborców głosujących w kraju, i – szczególnie – wyborców przebywających za granicą, którzy ze względu na pozostawanie poza wewnątrz krajowym dyskursem publicznym mogli posiadać w tym zakresie niepełną wiedzę.

Ponadto wybory odbywały się w trakcie epidemii i uwaga opinii publicznej skupiała się przede wszystkim na jej zwalczaniu³⁵. Eksperci podkreślali, że zorganizowanie wyborów korespondencyjnych w maju 2020 r. „sprowadza realne zagrożenie dla zdrowia, a nawet życia wyborców, pracowników Poczty Polskiej i członków komisji wyborczych”³⁶. Z jednej strony rodziło to ryzyko wysokiej absencji wyborczej, z drugiej zaś możliwość braku osób chętnych do pracy przy organizacji i przeprowadzeniu wyborów (członkowie komisji wyborczych, urzędnicy wyborczy).

USTAWA Z 2 CZERWCA 2020 R. (DRUGA USTAWA EPIZODYCZNA)

• *Zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego*

Według ustawy z 2 czerwca 2020 r. wyborca zgłaszał zamiar głosowania korespondencyjnego komisarzowi wyborczemu za pośrednictwem urzędu gminy, w której był wpisany do spisu wyborców, do 12. dnia przed dniem wyborów, a wyborca podlegający w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych – do 5. dnia przed dniem wyborów. Natomiast wyborca, który po tym terminie rozpoczął podleganie obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych, mógł

³⁴ https://hfhrl.pl/upload/2022/01/2020_-pandemia-kryzys-praworzadnosci-wyzwania-dla-praw-czlowieka_-raport-hfpc.pdf (dostęp 10.09.2020).

³⁵ <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/03/Stanowisko-Zespo%C5%82u-Ekspert%C3%B3w-Wyborczych-ws.-terminu-wybor%C3%B3w-prezydenckich.pdf> (dostęp 19.09.2025).

³⁶ https://archiwum.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Stanowisko_Zespo%C5%82u_Ekspertow_Prawnych_i_Wyborczych_ws_glosowania_korespondencyjnego_fin.pdf (dostęp 10.09.2025).

zgłosić zamiar głosowania korespondencyjnego do 2. dnia przed dniem wyborów (art. 3 ust. 1 pkt 1 i art. 3 ust. 2). Ten ostatni termin nie dawał realnych możliwości oddania głosu, ponieważ nie mógł zapewnić wystarczającej ilości czasu na przygotowanie i wysłanie pakietów wyborczych, zwłaszcza że termin zwrotu głosów korespondencyjnych przez wyborców przypadał w tym samym dniu (art. 8 ust. 2 pkt 1). Mogło to niektórych wyborców pozbawić prawa głosowania [OBWE, 29.05.2020: 6–7].

- ***Doręczenie wyborcom pakietu wyborczego***

Ustawodawca przewidział trzy sposoby wejścia wyborcy w posiadanie pakietu wyborczego. Po pierwsze, mógł on osobiście odebrać pakiet w urzędzie gminy, jeżeli zadeklarował to w zgłoszeniu zamiaru głosowania korespondencyjnego. Po drugie, pakiet wyborczy mógł być doręczony wyborcy przez upoważnionego pracownika urzędu gminy. Po trzecie, doręczenie mogło nastąpić za pośrednictwem Poczty Polskiej bezpośrednio do oddawczej skrzynki pocztowej wyborcy. Od tego momentu za pakiet miał odpowiadać użytkownik skrzynki, a nie zawsze był to uprawniony wyborca (art. 5 ust. 3–5).

Wprawdzie do przesyłki pakietu wyborczego miały być stosowane przepisy dotyczące przesyłki poleconej (art. 5 ust. 2), jednakże wykorzystano do tego pocztę listowną nierejestrowaną (art. 13 ust. 2). Nie wprowadzono zatem wymogu dostarczenia pakietu do rąk własnych i sprawdzenia tożsamości odbiorcy. Nie potwierdzano tym samym odbioru pakietu wyborczego. Podobnie jak w przypadku pierwszej ustawy epizodycznej, powodowało to ryzyko tzw. głosowania rodzinnego, a także ryzyko niedotarcia pakietu do uprawnionego wyborcy. Znow zagrożone były zasady powszechności, tajności i równości wyborów.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy z 2 czerwca 2020 r. wyborca, który zgłosił zamiar głosowania korespondencyjnego, miał nie później niż 5 dni przed dniem wyborów otrzymać z urzędu gminy pakiet wyborczy. Wyborca podlegający w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych, który zamiar głosowania korespondencyjnego zgłosił w okresie od 12. dnia przed dniem wyborów, otrzymywał pakiet wyborczy nie później niż 2 dni przed dniem wyborów. W związku z tym wyborca miał tylko jeden dzień na odbiór awizowanego pakietu wyborczego, jeśli doręczenie nie nastąpiło wskutek braku oddawczej skrzynki pocztowej lub gdy jej stan uniemożliwił doręczenie tegoż pakietu (art. 5 ust. 6).

- ***Akt głosowania***

Osoba głosująca korespondencyjnie mogła uczynić to na trzy sposoby. Pierwszy sposób polegał na tym, że wyborca mógł w godzinach głosowania osobiście lub za pośrednictwem innej osoby dostarczyć kopertę zwrotną do

obwodowej komisji wyborczej w obwodzie głosowania, w którym był wpisany do spisu wyborców (art. 8 ust. 9). Dwa kolejne sposoby zakładały głosowanie przy użyciu „urn faktycznych”. Jedna z możliwości polegała na tym, że wyborca najpóźniej 2. dnia przed dniem wyborów wrzucał kopertę zwrotną do znajdującej się na terenie gminy nadawczej skrzynki pocztowej Poczty Polskiej (art. 8 ust. 2 pkt 1). Zgodnie z drugą możliwością wyborca najpóźniej 2. dnia przed dniem wyborów osobiście lub za pośrednictwem innej osoby dostarczał kopertę zwrotną do właściwego urzędu gminy (art. 8 ust. 6 pkt 2). Przedmiotowa ustawa nie wyjaśniała jednak, komu koperta miała być dostarczona oraz jak i gdzie będzie przechowywana [Piotrowski, Opinia maj 2020: 18–19]. Ustawodawca ponownie posłużył się pojęciem „innej osoby”, której status nie został określony. W związku z tym dostarczyć kopertę zwrotną do obwodowej komisji wyborczej albo do właściwego urzędu gminy mógł ktokolwiek [Rakowska-Trela 2021: 56]. Stanowiło to zagrożenie dla zasady powszechności i tajności wyborów. Pozytywnie należy ocenić możliwość oddania głosu przy użyciu nakładki na kartę do głosowania sporządzonej w alfabecie Braille’a (art. 7 ust. 2).

- ***Głosowanie za granicą***

Wyborca przebywający za granicą zgłaszał konsulowi zamiar głosowania korespondencyjnego do 15. dnia przed dniem wyborów (art. 3 ust. 1 pkt 2). Konsul miał wówczas nie później niż 6 dni przed dniem wyborów wysłać do niego pakiet wyborczy pocztą nierejestrowaną, co nie gwarantowało, że pakiet trafi do uprawnionego wyborcy. Podnoszono również, że termin na wysłanie pakietu przez konsula był „relatywnie późny” [Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich, 21.05.2020: 16], wyborca miał bowiem pakiet odebrać, zagłosować i kopertę zwrotną przekazać do konsula. Mogło to zniechęcić wyborców do brania udziału w wyborach [Wrzałik 2020: 2]. Pozytywnie zaś trzeba ocenić możliwość osobistego odbioru pakietu w urzędzie konsularnym (art. 6 ust. 2–3).

Koperta zwrotna mogła być przekazana do konsula pocztą, tyle że na koszt własny wyborcy. Analogicznie jak w przypadku ustawy z 6 kwietnia 2020 r., dyskryminowało to wyborców za granicą w porównaniu z wyborcami w kraju. Inną możliwością było dostarczenie koperty zwrotnej do konsula osobiście lub za pośrednictwem innej osoby, najpóźniej 2. dnia przed dniem wyborów (art. 8 ust. 2 pkt 2 i art. 8 ust. 6 pkt 2). Zaangażowanie „innej osoby” mogło wpłynąć na realizację zasady tajności wyborów.

Pewne przyjęte rozwiązania mogły utrudnić głosowanie, a inne nawet wykluczyć niektóre głosy z ogólnej puli przeznaczanej do zliczenia. Ustawodawca stwierdził np., że głosowania korespondencyjnego za granicą nie przeprowadza się w państwach, na terytorium których nie ma możliwości organizacyjnych,

technicznych lub prawnych przeprowadzenia głosowania w takiej formie (art. 2 ust. 3). Ponadto, jeśli właściwa okręgowa komisja wyborcza nie uzyskała wyników głosowania za granicą w ciągu 48 godzin od zakończenia głosowania w obwodach głosowania za granicą, to głosowanie w nich uznawało się za niebyłe (art. 26). Ustawodawca nie przewidział przy tym sytuacji, kiedy wyborca zmieniał swoje miejsce pobytu za granicą pomiędzy I i II turą wyborów prezydenckich. Oznaczało to pozbawienie prawa do oddania głosu podczas II tury [Wrzałik 2020: 4].

• ***Koncepcja wyborów tradycyjnych z możliwością głosowania korespondencyjnego***

Drugie podejście do wyborów przybrało formę tradycyjnego głosowania w lokalu wyborczym, lecz z wyeksponowaną możliwością głosowania korespondencyjnego, co wynikało z samej nazwy drugiej ustawy epizodycznej oraz z jej art. 2 ust. 1. Niemniej ustawodawca w pewnym sensie dopuszczał rozwiązania nawiązujące do ustawy z 6 kwietnia 2020 r. Według art. 15 ust. 5 drugiej ustawy epizodycznej bowiem w przypadku nagłego i znaczącego pogorszenia sytuacji epidemicznej na terenie danej gminy lub jej części Państwowa Komisja Wyborcza, na wniosek ministra właściwego do spraw zdrowia, nie później niż 7 dni przed wyborami, mogła zarządzić, w drodze uchwały, głosowanie wyłącznie korespondencyjne na tym terenie, określając sposób i tryb organizacji tego głosowania.

PODSUMOWANIE

Okres przed wyborami prezydenckimi w 2020 r. odznaczał się szczególnie dużą aktywnością polityków w zakresie nowelizacji prawa wyborczego. Ze względu na stan epidemii COVID-19 w centrum uwagi znalazły się m.in. zagadnienia dotyczące formy głosowania. Propozycje działań legislacyjnych obozu rządzącego i opozycji parlamentarnej ukazały niestety przedmiotowy stosunek świata polityki do prawa wyborczego. Rządzący, kierując się bieżącą koniunkturą, dążyli do jak najszybszego przeprowadzenia wyborów, czyniąc to wbrew przepisom Konstytucji RP i ustaw, głosom organizacji międzynarodowych i przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego (w tym praktyków) oraz środowiska samorządowego, a także ugruntowanej w Polsce tradycji wyborczej. Ówczesna opozycja parlamentarna ograniczyła się do propozycji przeprowadzenia wyborów drogą korespondencyjną i internetową, co bez odpowiedniej infrastruktury, bez praktyki wyborczej i z nieodległym terminem

elekcji było karkołomne i nierealne. Tak istotny wątek, jak sposób głosowania, musi być przedmiotem szerokich konsultacji społecznych i eksperckich.

Rządzący, mając większość sejmową, przegłosowywali projekty swojego autorstwa. Pierwsza ustawa, z 6 kwietnia 2020 r., zakładała głosowanie wyłącznie korespondencyjne. Abstrahując od faktu, że przeprowadzenie wyborów w tej formie było olbrzymim wyzwaniem dla administracji wyborczej, wysuwano także argumenty przeciwko wykorzystaniu alternatywnego, jak dotąd, głosowania korespondencyjnego jako jedynej metody oddawania głosu oraz argumenty przeciwko przeprowadzeniu wyborów w czasie epidemii. Wiele rozwiązań ustawowych osłabiało zasady powszechności, tajności i równości wyborów. Świadczyły o tym: forma przekazania pakietu wyborczego, włączenie osób „trzecich” do procesu wyborczego bez wyraźnego uregulowania ich statusu, wyprowadzanie danych osobowych wyborców poza administrację wyborczą, krótkie terminy na dokonanie czynności wyborczych. Wobec faktu, że ustawa z 6 kwietnia 2020 r. weszła w życie zaledwie kilka dni przed dniem wyborów, podejmowane czynności wyborcze nie miały oparcia w obowiązującym prawie.

Kolejna ustawa, z 2 czerwca 2020 r., zakładała tradycyjne głosowanie w lokalu wyborczym, choć wyróżniła możliwość głosowania korespondencyjnego. Ponownie nie udało się uniknąć mankamentów związanych z zachowaniem zasad powszechności, tajności i równości wyborów. Dowodziły tego: forma przekazania pakietu wyborczego, krótkie terminy na dokonanie czynności wyborczych, ustanowienie „faktycznych urn” wyborczych, włączenie osób „trzecich” do procesu wyborczego bez wyraźnego uregulowania ich statusu, niesprzyjające frekwencji uregulowania dotyczące głosowania za granicą.

Kluczową zmianą wprowadzoną na stałe do Kodeksu wyborczego było rozszerzenie kręgu wyborców mogących głosować korespondencyjnie. Obecnie poza osobami z niepełnosprawnością mogą w ten sposób głosować osoby podlegające w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych. Utworzono więc nową kategorię wyborców. Instytucja głosowania korespondencyjnego i w pewnym sensie prawo wyborcze jako całość uzyskały przez to nowy, dotychczas obcy wymiar epidemiczny.

BIBLIOGRAFIA

- Czakowski Michał. 2011. „E-voting na przykładzie Estonii i Brazylii”. *Studia Biura Analiz Sejmowych* 3(27): 121–136.
- Cześniak Mikołaj, Flis Jarosław, Gendźwiłł Adam, Haman Jacek, Materska-Sosnowska Anna, Rakowska-Trela Anna, Rychard Andrzej, Wrzalik Magdalena, Zbieranek Jarosław. 2022. *Reguły. Zamiary. Praktyki. Prawo wyborcze i wybory 2017–2020*. Warszawa. Fundacja Batorego.

- Dobrowolski Marek. 2022. „Wybory prezydenckie w czasie pandemii”. *Przegląd Sejmowy* 6: 13–44.
- Kobyłski Piotr. 2022. „Powszechność w głosowaniu korespondencyjnym w dobie COVID-19. Wybrane zagadnienia”. *Studia z Polityki Publicznej* 9(1): 83–95.
- Piotrowski Ryszard. 2021. *Prawo w stanie epidemii – uwagi o niezgodności z Konstytucją RP ustawowej regulacji wyboru Prezydenta RP w 2020 r. W Interdyscyplinarność – w nauce najciekawsze rzeczy dzieją się na styku różnych dziedzin. Księga jubileuszowa Profesor Małgorzaty Król-Bogomilskiej*. Red. Magdalena Błaszczuk, Anna Ziętara. Warszawa: C.H. Beck.
- Rakowska-Trela Anna. 2021. „Wybory prezydenckie 2020”. *Państwo i Prawo* 9: 44–66.
- Skotnicki Krzysztof. 2015. *Aktualne problemy polskiego prawa wyborczego. W Aktualne problemy polskiego i litewskiego prawa konstytucyjnego*. Red. Dariusz Górecki. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Wrzałik Magdalena. 2020. *Głosowanie korespondencyjne za granicą – wnioski praktyczne*. Warszawa: Fundacja Batorego.
- Zbieranek Jarosław. 2011. *Nowe procedury: głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika. W Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*. Red. Krzysztof Skotnicki. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

AKTY NORMATYWNE

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 2009 nr 114 poz. 946).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2025 poz. 365).
- Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. 2020 poz. 374).
- Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020 poz. 568).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (Dz.U. 2020 poz. 827).
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. 2020 poz. 695).
- Ustawa z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. 2020 poz. 979).
- Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz. 497).
- Postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 lutego 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2020 poz. 184).
- Postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 czerwca 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2020 poz. 988).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 15 czerwca 2020 r. w sprawie wykazu środków ochrony osobistej związanej ze zwalczaniem epidemii COVID-19 dla członków obwodowych komisji wyborczych oraz szczegółowych zasad bezpieczeństwa sanitarnego w lokalu wyborczym (Dz.U. 2020 poz. 1046).

Załącznik do uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 12 marca 2018 r. w sprawie określenia szczegółowego zakresu zadań urzędników wyborczych, sposobu ich realizacji oraz zasad wynagradzania za ich realizację, a także zasad zwolnienia od pracy zawodowej na czas wykonywania obowiązków urzędnika wyborczego w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego. https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1520928870_Uchwała_w_sprawie_urzednikow_wyborczych.pdf

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46 WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U.UE.L.2016.119.1).

OPINIE PRAWNE

Bernaczyk Michał. Kwiecień 2020. *Dopuszczalność zastosowania art. 99 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 w celu udostępnienia danych ze spisu wyborców*. Wrocław: Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu.

Gersdorf Małgorzata. Kwiecień 2020. *Opinia w przedmiocie ustawy z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (druk senacki nr 99)*. Warszawa: Sąd Najwyższy. PP-I-0131-1416/20.

Mateczak Marcin. Kwiecień 2020. *Opinia w sprawie zgodności z Konstytucją RP rozwiązań legislacyjnych zawartych w ustawie z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (druk senacki nr 99)*. Warszawa: Kancelaria Senatu. Opinie i ekspertyzy OE – 290.

Piotrowski Ryszard. Kwiecień 2020. *Opinia o ustawie z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (druk senacki nr 99)*. Warszawa: Kancelaria Senatu. Opinie i ekspertyzy OE – 292.

Piotrowski Ryszard. Maj 2020. *Opinia o ustawie z dnia 12 maja 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (druk senacki nr 118)*. Warszawa: Kancelaria Senatu. Opinie i ekspertyzy OE – 294.

Uziębło Piotr. 2020. *Czy możliwe jest przeprowadzanie wyborów podczas stanu epidemii? Opinia prawna*. Warszawa: Fundacja Batorego.

Zalasiński Tomasz. Kwiecień 2020. *Opinia prawna dla Fundacji im. Stefana Batorego w sprawie charakteru prawnego wniosku Poczty Polskiej S.A. o udostępnienie danych ze spisu wyborców, przedstawionego w dniu 24 kwietnia 2020 r. wójtom, burmistrzom oraz prezydentom miast*. Warszawa: Fundacja Batorego.

Opinia prawna z dnia 23 kwietnia 2020 roku przygotowana przez radcę prawnego prof. UAM dr hab. Krystiana M. Ziemskiego oraz Macieja Kielbusa na zlecenie Związku Miast Polskich w przedmiocie udostępnienia Poczcie Polskiej S.A. danych zawartych w spisach wyborców prowadzonych przez gminy jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej. Poznań: Związek Miast Polskich.

Opinia z dnia 23 kwietnia 2020 r. ekspertów Krakowskiego Instytutu Prawa Karnego Fundacji dr hab. Agnieszki Barczak-Oplustil, dr. Wojciecha Górskiego, dr. Mikołaja Małeckiego, dr. Kamila Mamaka, dr. Małgorzaty Prycak, prof. UJ dr. hab. Janusza Ragliewskiego,

dr. Szymona Tarapaty, dr. Witolda Zontka po konsultacji z prof. dr. hab. Krzysztofem Skotnickim i prof. ALK dr. hab. Agnieszką Grzelak w sprawie przekazywania spisów wyborców Poczcie Polskiej S.A. celem przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych w stanie prawnym na dzień 23 kwietnia 2020 r. Krakowski Instytut Prawa Karnego Fundacja. <https://kipk.pl/wp-content/uploads/2021/08/opiniaspiswyborcow.pdf>

Opinia z dnia 27 kwietnia 2020 r. w sprawie projektu ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (druk senacki nr 99). Warszawa: OBWE – Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka. Opinia nr ELE-POL/373/2020.

Opinion on the draft Act on special rules for the organisation of the general election of the President of the Republic of Poland ordered in 2020 with the possibility of postal voting (senate paper no. 118). Warszawa: OBWE – Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka. Opinia nr ELE-POL/374/2020.

DOKUMENTY

Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report Adopted by the Venice Commission at its 51st and 52nd Sessions (Venice, 5–6 July and 18–19 October 2002).

Decyzja Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r., znak BPRM.4820.2.3.2020.

Druk sejmowy nr 301, IX kadencja.

Druk sejmowy nr 328, IX kadencja.

Druk sejmowy nr 368, IX kadencja.

Informacja o możliwości skorzystania przez każdego wyborcę z korespondencyjnego trybu głosowania oraz sposobie realizacji tego prawa w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r., ZPOW-711-51/20, Państwowa Komisja Wyborcza.

Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 30 czerwca 2020 r. o wynikach głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r.

Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 13 lipca 2020 r. o wynikach ponownego głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Pismo Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 5 maja 2020 r., ZPOW-501-23/20.

Uchwała nr 129/2020 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 10 maja 2020 r. w sprawie stwierdzenia braku możliwości głosowania na kandydatów w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Uwagi Związku Miast Polskich i Unii Metropolii Polskich do ustawy z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta RP zarządzonych w 2020 r. w brzmieniu przekazanym do Senatu (druk nr 99). <https://www.miasta.pl/aktualnosci/zwiazek-miast-polskich-i-unia-metropolii-polskich-o-wyborach-korespondencyjnych> (dostęp 10.09.2025).

Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 16 czerwca 2020 r., ZPOW-711-105/20, Państwowa Komisja Wyborcza.

Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 22 kwietnia 2020 r., VII.602.9.2020.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

- [https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-157-2020/\\$file/9-020-157-2020.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-157-2020/$file/9-020-157-2020.pdf) (dostęp 10.09.2025).
- <https://tvn24.pl/wybory-prezydenckie-2020/wybory-prezydenckie-2020-oswiadczenie-jaroslaw-kaczynskiego-i-jaroslaw-gowina-w-sprawie-niewaznosci-wyborow-co-uzgodniono-st4576529> (dostęp 10.09.2025).
- <https://kipk.pl/wp-content/uploads/2021/08/opiniaspiswyborcow.pdf> (dostęp 10.09.2025).
- <https://www.miasta.pl/aktualnosci/opinia-prawna-nt-zadan-poczty-polskiej> (dostęp 10.09.2025).
- <https://www.miasta.pl/aktualnosci/opole-prezydent-odmawia-poczcie-polskiej-wydania-spisu-wyborcow> (dostęp 10.09.2025).
- https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/10/Wybory-prezydenckie-2020_kontekst-prawny.pdf (dostęp 10.09.2025).
- https://prezydent2015.pkw.gov.pl/pliki/1_Protokol.pdf (dostęp 10.09.2025).
- https://prezydent2015.pkw.gov.pl/pliki/1432572034_protokol.pdf (dostęp 10.09.2025).
- <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/03/Stanowisko-Zespo%C5%82u-Ekspert%C3%B3w-Wyborczych-ws.-terminu-wybor%C3%B3w-prezydenckich.pdf> (dostęp 19.09.2025).
- https://archiwum.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Stanowisko_Zespolow_Ekspertow_Prawnych_i_Wyborczych_ws_glosowania_korespondencyjnego_fin.pdf (dostęp 10.09.2025).
- https://hfhr.pl/upload/2022/01/2020_-pandemia-kryzys-praworzadnosci-wyzwania-dla-praw-czlowieka_-raport-hfpc.pdf (dostęp 10.09.2020).

Streszczenie

Wybory prezydenckie w 2020 r. odbyły się w szczególnych warunkach epidemii COVID-19. Warunki te wpłynęły na wysoką aktywność legislacyjną ustawodawcy w zakresie prawa wyborczego. Większość parlamentarna przeforsowała zmiany w Kodeksie wyborczym, ustawy na okoliczność tylko wyborów prezydenckich, a minister zdrowia wydawał rozporządzenia z przepisami sanitarnymi. Oboz rządzący najpierw wdrażał głosowanie wyłącznie korespondencyjne dla wszystkich wyborców, lecz zmienił koncepcję i głosowanie przeprowadzono tradycyjnie, z naciskiem na opcję korespondencyjną. Opozycja parlamentarna wyszła z propozycją przeprowadzenia głosowania za pomocą Internetu. Projekt ustawy nie doczekał się uchwalenia. Przepisy ustaw na okoliczność wyborów prezydenckich nie były wolne od mankamentów, zwłaszcza w kontekście zachowania zasad powszechności, tajności i równości wyborów.

Słowa kluczowe: wybory prezydenckie, nowelizacja, prawo wyborcze

**AROUND THE LEGISLATIVE ACTIONS OF THE RULING CAMP
AND THE PARLIAMENTARY OPPOSITION REGARDING THE FORM
OF VOTING IN THE PRESIDENTIAL ELECTIONS IN 2020
(summary)**

The presidential elections in 2020 took place under special conditions of the epidemic COVID-19. These conditions influenced the high legislative activity of the legislator in the field of electoral law. The parliamentary majority pushed through changes to the Electoral Code, laws for presidential elections only, and the minister of health issued decrees with sanitary regulations. The ruling camp first implemented postal-only voting for all voters, but changed the concept and voting was carried out traditionally, with an emphasis on the postal option. The parliamentary opposition proposed to vote *via* the Internet. The bill was not adopted. The provisions of the bills governing the presidential election were not free from shortcomings, particularly with regard to the principles of universal, secret, and equal suffrage.

Keywords: presidential elections, amendment, electoral law