

**Magdalena Musiał-Karg<sup>1</sup>**

## **Głosowanie korespondencyjne podczas pandemii Covid-19. Doświadczenia z polskich wyborów prezydenckich w 2020 r.**

**Słowa kluczowe:** głosowanie korespondencyjne, wyłączone głosowanie korespondencyjne, pandemia, Covid-19, wybory, Poland

**Keywords:** postal voting, all-postal voting pandemic, Covid-19, elections, Poland

### **Streszczenie**

Aby zapewnić większą gwarancję zasady powszechności wyborów, w wielu państwach wprowadza się dodatkowo inne niż głosowanie w lokalu wyborczym formy oddawania głosu w wyborach. Głosowanie korespondencyjne jest jedną z alternatywnych metod głosowania, która wydaje się najbardziej popularną dodatkową względem głosowania tradycyjnego metodą udziału w elekcjach. Jeśli ta forma jest jedynym sposobem udziału w wyborach pojawiają się zastrzeżenia co do małego stopnia gwarancji zasady powszechności. Celem niniejszego artykułu jest analiza dość skromnych doświadczeń Polski z głosowaniem korespondencyjnym ze szczególnym uwzględnieniem organizacji wyborów w czasie pandemii Covid-19.

---

<sup>1</sup> ORCID ID: 0000-0002-6089-1381, doktor habilitowany, Zakład Systemów Politycznych, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. E-mail: magdalena.musial-karg@amu.edu.pl.

**Abstract****Postal vote during the Covid-19 pandemic. Experiences  
from the Polish presidential election in 2020**

In order to guarantee a higher level of implementation of the principle of universality of elections, many countries introduce additional (other than voting at a polling station) forms of voting in elections. Postal voting is one of the most popular alternative voting methods – complementary to traditional voting. If this form is the only way to participate in elections – there appear doubts as to the low degree of guarantee of the principle of universality. The aim of this article is to analyze Poland's rather limited experiences with postal voting, with particular emphasis on the organization of elections during the Covid-19 pandemic.

✱

**I. Wprowadzenie. Wybory w czasie pandemii**

Pandemia Covid-19 SARS-CoV-2 w Europie i na świecie niewątpliwie wywarła istotny wpływ na funkcjonowanie całej społeczności międzynarodowej, nie tylko w przestrzeni społecznej czy gospodarczej, ale także politycznej. Zasady izolacji i dystansu społecznego stały się wyzwaniem dla współczesnych demokracji i jej procedur wyborczych. W związku z bardzo szybkim rozprzestrzenianiem się koronawirusa oraz bardzo dynamicznym wzrostem liczby zarażonych na całym świecie, rządy poszczególnych państw na bieżąco musiały reagować na sytuację związaną z Covid-19 i zastanawiać się, w jaki sposób zorganizować głosowanie, by było ono bezpieczne dla wyborców, a także dla członków komisji wyborczych. W państwach w których wiosną i latem 2020 r. zaplanowane zostały wybory państwowe czy referenda – w większości przypadków zdecydowano się je przełożyć. Według International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), od 21 lutego 2020 r. do końca 2020 r. co najmniej 75 państw i terytoriów na całym świecie zdecydowało się odroczyć wybory państwowe i regionalne z powodu Covid-19, z czego co najmniej 40 państw i terytoriów zdecydowało się odroczyć

wybory i referenda ogólnopaństwowe (na przykład: Kenia, Etiopia RPA, Tunezja, 15 stanów w USA, Argentyna, Brazylia, Kanada, Chile, Dominikana, Indie, Indonezja, Iran, Austria, Macedonia, Serbia, Wielka Brytania, Rumunia, Australia (Nowa Południowa Walia). W 93 przypadkach państw i terytoriów zdecydowano się przeprowadzić wybory krajowe lub regionalne pomimo obaw związanych z pandemią (np. wybory parlamentarne w Mali (druga tura głosowania 19 kwietnia 2020 r.), wybory do rady ustawodawczej na Tasmanii w Australii (30 maja 2020 r.), wybory prezydenckie w Islandii (27 czerwca 2020 r.), wybory parlamentarne w Mongolii (24 czerwca 2020 r.), wybory parlamentarne oraz referenda w Nowej Zelandii (wyznaczone na 19 września 2020), wybory parlamentarne na Litwie (październik 2020), czy wybory prezydenckie w Stanach Zjednoczonych). Jak podaje IDEA International, co najmniej 45 państw i terytoriów przeprowadziło wybory, które zostały początkowo przełożono z powodu obaw związanych z Covid-19 (co najmniej w 24 przypadkach przeprowadzone zostały wybory lub referenda państwowe)<sup>2</sup>.

Pandemia wykazała, że przeprowadzenie demokratycznych i bezpiecznych dla zdrowia publicznego wyborów może być przedsięwzięciem niezwykle wymagającym, a w niektórych przypadkach nawet niemożliwym. Wynikać to może z braku odpowiednich regulacji prawnych, a także dostępności tzw. alternatywnych metod głosowania, umożliwiających przeprowadzenie wyborów z zapewnieniem dystansu społecznego i bez narażenia zdrowia i bezpieczeństwa zarówno wyborców, jak i członków komisji wyborczych. Istotnym wyzwaniem stało się także zagwarantowanie, by wybory w czasie pandemii spełniały standardy demokratyczne.

Robert Krimmer, David Dueñas-Cid i Juliia Krivososova<sup>3</sup> przedstawili trzy scenariusze dla państw, które zdecydowały się przeprowadzić wybory w czasie pandemii Covid-19: a) przeprowadzenie wyborów w reżimie sanitarnym, b) zorganizowanie wyborów korespondencyjnych i c) przeprowadzenie wyborów internetowych.

---

<sup>2</sup> *Global overview of COVID-19: Impact on elections*, Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) 2020, <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections> (12.12.2020).

<sup>3</sup> R. Krimmer, D. Dueñas-Cid, J. Krivososova, *Debate: safeguarding democracy during pandemics. Social distancing, postal, or internet voting – the good, the bad or the ugly?*, „Public Money & Management” 2021, vol. 41 nr 1, ss. 8–10.

Niniejszy tekst ma na celu odpowiedzieć na pytania o polskie doświadczenia związane z przeprowadzaniem głosowania korespondencyjnego w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem wyborów prezydenckich 2020 r., które przeprowadzane były w czasie pandemii Covid-19.

## II. Głosowanie korespondencyjne jako alternatywna metoda głosowania<sup>4</sup>

Od lat obserwuje się wzrastające zainteresowanie alternatywnymi procedurami głosowania, uważając je za narzędzia wzmacniające realizację zasady powszechności wyborów, niwelujące bariery utrudniające udział w głosowaniu.

Głosowanie korespondencyjne polega na tym, że wyborca jeszcze przed dniem wyborów otrzymuje od komisji wyborczej przesyłkę (tzw. pakiet wyborczy), w której znajduje się karta do głosowania wraz z instrukcją głosowania oraz odpowiednio zaadresowana koperta zwrotna. Po zakreśleniu swojego głosu na karcie – wyborca odsyła swój głos w kopercie zwrotnej na adres odpowiedniej komisji wyborczej.

Ta forma udziału w wyborach dostępna jest dla wyborców w większości państw europejskich, m.in. w Austrii, Belgii, Bośni i Hercegowinie, Danii, Estonii, Finlandii, Francji, Hiszpanii, Holandii, Islandii, Litwie, Łotwie, Luksemburgu, Niemczech, Norwegii, Słowacji, Słowenii, Szwajcarii, Szwecji, na Węgrzech, w Wielkiej Brytanii czy we Włoszech<sup>5</sup>. Głosowanie korespondencyjne wykorzystuje się także w Stanach Zjednoczonych, Australii, Indiach, Indonezji, Filipinach<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Szerzej na ten temat głosowania korespondencyjnego oraz innych alternatywnych metod głosowania: M. Musiał-Karg, I. Kapsa, *Alternatywne metody głosowania w opiniach Polaków. Postawy i poglądy względem wybranych form partycypacji w wyborach*, Poznań 2020.

<sup>5</sup> A. Krasnowolski, *Procedury wyborcze w krajach europejskich*, Biuro Analiz i Dokumentacji, Opracowania tematyczne OT-635, Kancelaria Senatu 2015, s. 13; *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, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Venice Commission 2002, s. 23, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e) (14.12.2020).

<sup>6</sup> *A Complete Guide To Early And Absentee Voting*. 23.09.2016. <https://www.npr.org/2016/09/23/491999689/a-complete-guide-to-early-and-absentee-voting?t=1612008518201> (11.10.2020); J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym* –

Rozwiązania związane z głosowaniem ze pośrednictwem poczty różnią się od siebie w zakresie m.in. dostępności dla różnych grup wyborców, procedur otrzymywania pakietów wyborczych, czy też wyznaczonego terminu przesłania oddanych głosów do komisji wyborczych. W wielu państwach (np. w Belgii, Francji, Holandii, na Węgrzech czy we Włoszech) przyjęte regulacje stanowią, że z głosowania pocztowego mogą korzystać osoby stale lub czasowo przebywające za granicą. Do popularnych rozwiązań należy również udostępnienie głosowania korespondencyjnego dla osób chorych, niepełnosprawnych i w podeszłym wieku, które mają trudności lub nie są w stanie samodzielnie dotrzeć do lokalu wyborczego. Głosowanie korespondencyjne najczęściej stosowane może być jako *early voting*, czyli głosowanie przedterminowe – przeprowadzane na kilka dni przed właściwym dniem wyborów.

Często stosowaną formą głosowania korespondencyjnego jest tzw. *postal-voting on demand*. To rozwiązanie stosowane jest m.in. w Hiszpanii, gdzie obywatele wiedząc, że w dniu głosowania nie będzie ich w miejscu zamieszkania, mogą złożyć wniosek o głosowanie korespondencyjne. Z kolei w Szwajcarii głosowanie korespondencyjne jest dodatkową – obok tradycyjnej – formą głosowania, z której mogą korzystać wszyscy uprawnieni bez potrzeby zgłaszania takiego zamiaru<sup>7</sup>. Ta alternatywna metoda głosowania została wprowadzona w Szwajcarii przede wszystkim, dlatego, by skrócić obywatelom czas i koszty dotarcia do lokali wyborczych, a przez to zwiększyć poziom uczestnictwa obywateli w głosowaniach. Na poziomie federacji głosowanie korespondencyjne dla wszystkich wyborców zostało wprowadzone pod koniec 1994 r.<sup>8</sup>

Jedną – choć dość rzadko stosowaną – z form głosowania za pomocą poczty jest tzw. *all-postal voting*, czyli wyłączne głosowanie korespondencyjne, polegające na tym, że jest ono jedyną możliwą formą uczestniczenia w głosowa-

---

gwarancja zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej? Warszawa 2013, s. 43.

<sup>7</sup> P. Funk, *Modern Voting Tools, Social Incentives and Voter Turnout: Theory and Evidence*, „Working Paper” 2006, <https://pdfs.semanticscholar.org/5e67/62d1210aaeab395814d-414d23b2c0d4cfa22.pdf> (12.04.2020).

<sup>8</sup> M. Musiał-Karg, *Alternative Voting Methods Through the Example of Postal Voting and E-Voting in Switzerland*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, vol. 20/A en, s. 13–23.

niu, przy czym nie ma możliwości oddania głosów w lokalach wyborczych. Odnotować należy, że ta forma *postal voting* w 2020 r. – podczas epidemii Covid-2019 z sukcesem wykorzystana została wyborach lokalnych w Bawarii<sup>9</sup> oraz w szwajcarskim kantonie Genewa<sup>10</sup>. Rozważając kwestie praktyki głosowania korespondencyjnego, warto nadmienić, iż nieco inaczej niż w wyżej wymienionych przykładach głosowanie pocztowe zostało zaprojektowane na Słowacji, gdzie jest ono możliwe wyłącznie w wyborach parlamentarnych i w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Z kolei w Wielkiej Brytanii wyborcy mogą otrzymać pozwolenie za pomocą poczty w określonych wyborach lub na stałe.

Przeciwnicy instytucji głosowania korespondencyjnego wskazują na koszty jej wprowadzenia, a także niebezpieczeństwo łamania zasady tajności w przypadku dostania się przesyłek w niepowołane ręce. Przywoływane są także zarzuty, wskazujące na możliwość wypełnienia karty wyborczej przez osobę niepowołaną, przez co może dochodzić do naruszania zasady bezpośredniości. Jak piszą jednak – Robert Krimmer oraz Melanie Volkamer – wydaje się, że prawidłowe funkcjonowanie *postal voting* zależy w dużej mierze od stworzenia skutecznych mechanizmów zabezpieczających, a także ścisłej współpracy organów państwowych (głównie administracji wyborczej) odpowiedzialnych za organizację wyborów z organami świadczącymi usługi pocztowe<sup>11</sup>.

### III. Głosowanie korespondencyjne w polskiej praktyce

Mimo że głosowanie korespondencyjne nie jest w Polsce nowością, to doświadczenia z tą formą głosowania dość skromne i nienajlepsze. Pierwsze próby wprowadzenia głosowania korespondencyjnego podejmowane były w 2004 r. (w czasie prac nad Ordynacją wyborczą do Parlamentu Europejskie-

<sup>9</sup> R.Wagner, *Responding to COVID-19 with 100 per cent Postal Voting: Local Elections in Bavaria, Germany. Case study*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm 2020. <https://www.idea.int/sites/default/files/responding-to-covid-19-with-postal-voting-local-elections-in-bavaria.pdf> (14.12.2020).

<sup>10</sup> B. Kaufmann, *Why voting by mail is rarely easy*, Swissinfo.ch, <https://www.swissinfo.ch/eng/why-voting-by-mail-is-rarely-easy/46016512> (13.12.2020).

<sup>11</sup> R. Krimmer, M. Volkamer, *Challenges Posed by Distance Voting in General: Postal Voting, and in Particular eVoting*. Vienna & Passau, Council of Europe 2007.

go<sup>12)</sup><sup>13</sup>, jednak możliwość udziału w wyborach w formie *postal voting on demand* dla Polaków głosujących za granicą została wprowadzona do polskiego systemu na mocy uchwalonego 5 stycznia 2011 r. kodeksu wyborczego. Nadmienić należy, że od tego czasu kilkakrotnie zmieniano grupy obywateli, którzy mogli korzystać z tej formy oddawania głosów. Zgodnie z przepisami kodeksu – wyborca przebywający w dniu wyborów za granicą i posiadający ważny polski paszporty wpisany może zostać do spisu wyborców, który sporządzany jest przez właściwego terytorialnie konsula<sup>14</sup>. Aby zagłosować korespondencyjnie wyborca musi zgłosić zamiar takiego głosowania do 15 dnia przed dniem wyborów. Na mocy art. 65 niezwłocznie po otrzymaniu od właściwej komisji wyborczej kart do głosowania (nie później niż do 10 dnia przed dniem wyborów) konsul wysyła do wyborców chcących głosować korespondencyjnie pakiet wyborczy, który zawiera: zaadresowaną kopertę zwrotną, kartę bądź karty do głosowania, kopertę na kartę bądź karty do głosowania, oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania oraz instrukcję głosowania.

Po nowelizacji kodeksu wyborczego z 27 maja 2011 r. ten alternatywny sposób głosowania udostępniono także wszystkim osobom o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Z kolei nowelizacja kodeksu wyborczego z 11 lipca 2014 r. rozszerzyła możliwość głosowania korespondencyjnego, przyznając to prawo każdemu wyborcy. Projekt poszerzenia użytkowników głosowania za pomocą poczty został złożony przez posłów Platformy Obywatelskiej, a pomysł ten zyskał poparcie wszystkich ugrupowań parlamentarnych za wyjątkiem Prawa i Sprawiedliwości. W opinii parlamentarzystów tej partii większe upowszechnienie głosowania korespondencyjnego może skutkować pojawieniem się obaw o fałszowanie wyborów oraz zagrożenia kupowaniem głosów. Oprócz tego podnoszono, że głosowanie korespondencyjne może stwarzać zagrożenie odtajnienia głosu (w drodze od wyborcy do urny wyborczej) i zagrożenie sfalszowania wyborów.

---

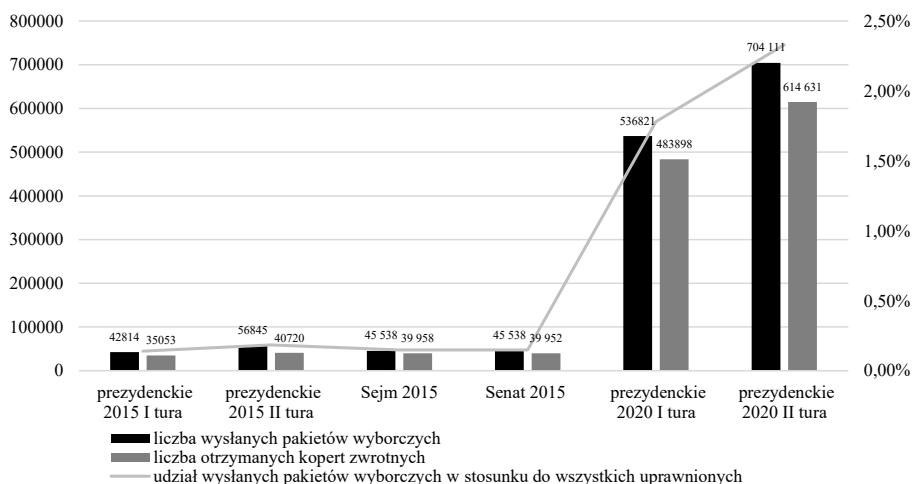
<sup>12</sup> Ustawa z 23 stycznia 2004 r. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz.U. Nr 25 poz. 219) – Akt utracił moc.

<sup>13</sup> J. Zbieranek, *W stronę reformy procedur głosowania w Polsce*, Instytut Spraw Publicznych „Analizy i Opinie” 2005, nr 52, s. 7.

<sup>14</sup> Art. 62–69 ustawy z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21 poz. 112).

Rok po nowelizacji odbyły się w Polsce wybory prezydenckie (10 maja – I tura, a 24 – II tura), w których głosowanie korespondencyjne dostępne było dla wszystkich uprawnionych, a 25 października przeprowadzono na tych samych zasadach – wybory do Sejmu i Senatu. Na wykresie 1 zaprezentowano szczegółowe dane dotyczące głosowania, w tym głosowania korespondencyjnego.

**Wykres 1. Głosowanie korespondencyjne w wyborach prezydenckich i parlamentarnych w 2015 r.**



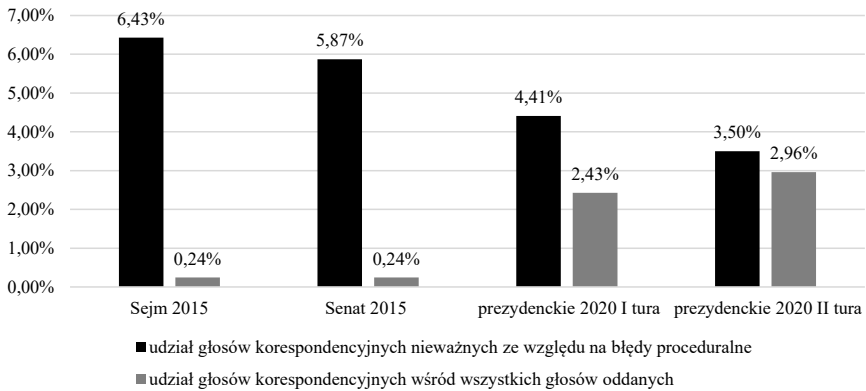
Źródło: Państwowa Komisja Wyborcza, <http://www.pkw.gov.pl> (20.04.2020).

Z powyższego zestawienia wynika, że głosowanie korespondencyjne nie było w wyborach 2015 r. narzędziem, które wzbudzało szczególnie duże zainteresowanie uprawnionych – z tej metody skorzystało mniej niż 1% wszystkich uprawnionych. Co więcej, okazało się, że głosujący korespondencyjnie popełniali wiele błędów proceduralnych, co uniemożliwiało uznanie ich głosów za ważne.

Warto nadmienić, że w 2017 r. z inicjatywy Prawa i Sprawiedliwości chciano całkowicie zlikwidować możliwość głosowania korespondencyjnego. Propozycja ta spotkała się jednak ze zdecydowanym sprzeciwem Państwowej Komisji Wyborczej, Krajowego Biura Wyborczego, a także osób niepełnosprawnych. Przeciwnikiem nowelizacji prawa wyborczego był także Rzecz-



## Wykres 2. Udział głosów nieważnych w wyborach prezydenckich i parlamentarnych w 2015 r.



Źródło: Państwowa Komisja Wyborcza, <http://www.pkw.gov.pl> (20.04.2020).

nik Praw Obywatelskich – Adam Bodnar, który zaznaczał, że zniesienie tej formy uczestnictwa w wyborach oznaczać będzie zagrożenie dla uczciwości wyborów oraz dla ochrony praw wyborczych obywateli<sup>15</sup>. Dodać należy, że Sejm przyjął nowelizację kodeksu wyborczego 14 grudnia 2017 r., jednak ostatecznie ze względu na protesty wielu środowisk, 21 grudnia w Senacie postanowiono pozostawić głosowanie korespondencyjne wyborcom niepełnosprawnym o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności<sup>16</sup>.

Nowelizacja spotkała się z krytyką ze strony środowisk polonijnych, które praktycznie od momentu pojawienia się tego rozwiązania w polskim prawie wyborczym były zwolennikami posiadania tego typu rozwiązań. W dniu 15 stycznia 2018 r. prezydent Andrzej Duda podpisał ustawę nowelizującą kodeks wyborczy i znoszącą powszechne głosowanie korespondencyjne, pozostawiając tę możliwość wyłącznie osobom o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> *Korespondencyjne: kalendarium zmian w polskim prawie*, 20.04.2020, Konkret 24, <https://konkret24.tvn24.pl/polityka,112/glosowanie-korespondencyjne-kalendarium-zmian-w-polskim-prawie,1012661.html> (14.12.2020).

<sup>16</sup> Art. 53a-53l Kodeksu wyborczego.

<sup>17</sup> Ustawa z 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1349).

Kolejne zmiany regulacji dotyczących głosowania korespondencyjnego wprowadzone zostały w 2020 r. w związku z planowanymi wyborami prezydenckimi i były wynikiem pandemii Covid-19. Decyzją Marszałek Sejm pierwsza tura wyborów zarządzona została na 10 maja.

#### **IV. Próba wprowadzenia powszechnego głosowania korespondencyjnego (*all-postal voting*)**

Polska należy do tych państw, w których mimo pandemii oraz pierwotnie przewidywanego na koniec kwietnia szczytu zachorowań, postanowiono ostatecznie przeprowadzić wybory prezydenckie 10 maja 2020 r. w wersji wyłącznego głosowania korespondencyjnego (*all-postal voting*)<sup>18</sup>. Decyzja ta miała na celu zachowanie dystansu społecznego podczas wyborów – zapewniając wyższy poziom bezpieczeństwa zdrowia publicznego i bezpieczną dla społeczeństwa oraz administracji wyborczej organizację wyborów. Dodać przy tym warto, że aby sprawnie i z poszanowaniem standardów demokratycznych przeprowadzić wybory w drodze wyłącznego głosowania korespondencyjnego, należy spełnić minimum kilka warunków. Wymienić to należy m.in. następujące wymogi: dobrze przygotowana legislacja dotycząca wyborów, gwarancja respektowania demokratycznych standardów i zasad wyborczych, zaufanie do usługodawcy pocztowego w zakresie doręczenia pakietów wyborczych, duża rola administracji wyborczej czy przeprowadzenie kampanii informacyjnej. W czasie pandemii dodatkowo należy zagwarantować, by proces wyborczy był bezpieczny dla zdrowia wyborców oraz wszystkich osób zaangażowanych w wybory<sup>19</sup>.

Uchwalenie 31 marca tzw. pierwszej tarczy antykryzysowej, która była ustawą zapobiegającą negatywnym ekonomicznym skutkom epidemii, rozszerzyło możliwość głosowania korespondencyjnego o dwie grupy wyborców: oso-

---

<sup>18</sup> M. Musiał-Karg, I. Kapsa, *Debate: Voting challenges in a pandemic – Poland*, „Public Money & Management” 2021, vol. 41, nr 1, ss. 6–8.

<sup>19</sup> M. Musiał-Karg, I. Kapsa, *All-postal voting (powszechne głosowanie korespondencyjne) w wyborach prezydenckich w Polsce w 2020 r. O tym, jak nie procedować w czasie pandemii?*, [w:] *Konsekwencje pandemii COVID-19. Państwo i społeczeństwo*, red. K. Hajder, M. Musiał-Karg, M. Górny, Poznań 2020, ss. 136–137.

by „podlegające w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych”, a także o wyborców, którzy kończyli 60 rok życia<sup>20</sup>. Następnie 6 kwietnia Sejm uchwalił ustawę autorstwa PiS dotyczącą wprowadzenia głosowania korespondencyjnego w majowych wyborach prezydenckich jako jedynej dostępnej formy głosowania. Następnie 7 maja poprzez odrzucenie senackiego weta przyjęto tę ustawę i według nowych przepisów w wyborach prezydenckich 2020 r. obowiązywać miało tzw. *all-postal voting*. W związku z tym, że wybory nie zostały przeprowadzone w dniu 10 maja, dwa dni później Sejm uchwalił nową ustawę, według której w wyborach prezydenckich w 2020 r. głosowanie miało odbywać się tradycyjnie w lokalach wyborczych oraz za pośrednictwem głosowania korespondencyjnego.

Ostatecznie w Polsce – w związku z tym, że spełnienie wspomnianych powyżej wymogów było trudne do osiągnięcia z powodu wielu nieprawidłowości prawnych i organizacyjnych – majowe głosowanie w wyborach prezydenckich w formie *all-postal voting* nie odbyło się. Należy przypomnieć, że komunikat Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) z 10 maja 2020 r. głosił, że w przypadku wyborów prezydenckich w maju 2020 r. nie mogły mieć zastosowania przepisy kodeksu wyborczego związane z głosowaniem, nie obowiązywałyby cisa wyborcza, a lokale wyborcze pozostałyby zamknięte. PKW poinformowała, że podjęte zostały przez nią wszelkie możliwe w granicach prawa czynności związane z przeprowadzeniem wyborów prezydenckich, przypominając jednocześnie, że 16 kwietnia 2020 r. uchwalono ustawę o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2<sup>21</sup>, na mocy której zawieszono zostały kompetencje PKW w zakresie ustalenia wzoru karty do głosowania i zarządzenia druku kart. PKW zwracała uwagę, że pozbawienie jej prawnych możliwości drukowania kart do głosowania spowodowało, że głosowanie 10 maja 2020 r. było niemożliwe – ze względu właśnie na brak kart wyborczych. Komunikat PKW stanowił ponadto, iż „Obowiązująca regulacja prawna pozbawiła Państwową Komisję Wyborczą instrumentów koniecz-

---

<sup>20</sup> Art. 40 ustawy z 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. poz. 568).

<sup>21</sup> Ustawa z 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. poz. 695).

nych do wykonywania jej obowiązków”<sup>22</sup>. W konsekwencji powyżej opisanych okoliczności PKW poinformowała wyborców, komitety wyborcze, kandydatów, administrację wyborczą oraz jednostki samorządu terytorialnego o niemożności jest przeprowadzenie głosowania 10 maja 2020 r.

Warto przypomnieć, że jeszcze 6 maja 2020 r. Jarosław Kaczyński i Jarosław Gowin – liderzy Prawa i Sprawiedliwości oraz Porozumienia Jarosława Gowina – zadeklarowali, że zrobią wszystko, by zagwarantować Polakom możliwość zagłosowania w demokratycznych wyborach prezydenckich. Proponowane rozwiązanie polegało na tym, że po 10 maja 2020 r. oraz przewidywanym stwierdzeniu przez Sąd Najwyższy nieważności wyborów, wobec ich nieodbycia, Marszałek Sejmu RP – Elżbieta Witek – miała ogłosić nowe wybory prezydenckie w pierwszym możliwym terminie<sup>23</sup>.

Finalnie w ustawie z 2 czerwca 2020 r.<sup>24</sup>, dotyczącej zasad organizacji wyborów prezydenckich w 2020 r., przewidziano hybrydową metodę głosowania w wyborach prezydenckich – tradycyjnie oraz drogą korespondencyjną. Zgodnie z nowoprzyjętymi regulacjami wyborca mógł głosować korespondencyjnie z zastrzeżeniem, 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<sup>25</sup>. Zgodnie z art. 3. ust. 2 ustawy zamiar głosowania korespondencyjnego w kraju wyborca musiał zgłosić 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 (art. 3 ust. 1 pkt 1). Z kolei za granicą wyborca musiał zgłosić zamiar głosowania korespondencyjnego konsulowi do 15 dnia przed dniem wyborów. W przypadku, gdy wyborca rozpoczął podleganie obowiązkowej kwa-

---

<sup>22</sup> *Komunikat Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 maja 2020 roku*, Państwowa Komisja Wyborcza, <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/wyjasnienia-stanowiska-komunikaty/komunikat-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-7-maja-2020-roku> (10.05.2020).

<sup>23</sup> *Będzie nowy termin wyborów prezydenckich. Kaczyński i Gowin zawarli kompromis*, 6.05.2020. *Polsatnews.pl*, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2020-05-06/wspolne-oswiadczenie-kaczynskiego-i-gowina-ws-wyborow> (17.12.2020).

<sup>24</sup> Ustawa z 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. poz. 979).

<sup>25</sup> *Ibidem*, art. 2, ust. 3.

rantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych po terminie określonym w ust.1 pkt.1, mógł on zgłosić zamiar głosowania korespondencyjnego do 2 dnia przed dniem wyborów.

## **V. Głosowanie korespondencyjne w wyborach prezydenckich 2020 r.**

W związku z nieudaną próbą wprowadzenia all-postal voting w wyborach prezydenckich w maju 2020 r., wprowadzono możliwość głosowania pocztowego dla wszystkich zainteresowanych takim sposobem udziału w wyborach (postal voting on demand). W tabeli 1 przedstawione zostały wyniki głosowania w dwu turach wyborów prezydenckich – z 28 czerwca 2020 r. oraz z 12 lipca 2020 r. Jak wynika z danych Państwowej Komisji Wyborczej – udział głosów korespondencyjnych w stosunku do wszystkich głosów oddanych w pierwszej i drugiej turze wyborów wyniósł odpowiednio 2,43% i 2,93%, co stanowi najwyższy wynik w historii polskich doświadczeń z głosowaniem za pośrednictwem poczty.

Doświadczenia 2020 r. pozwalają stwierdzić, że głosowanie korespondencyjne spotkało się z dużym zainteresowaniem wyborców głosujących poza Polską. Zaznaczyć przy tym należy, że część głosów korespondencyjnych uznano za nieważne ze względu na błędy proceduralne. Najczęstszym błędem było odesłanie kopert zwrotnych bez zaświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu, odesłanie kopert zwrotnych bez koperty na kartę do głosowania, dostarczenie kopert zwrotnych, w których oświadczenie było źle wypełnione lub nie było podpisane przez wyborcę, a także odesłanie kopert zwrotnych, w których znajdowała się niezaklejona koperta na kartę do głosowania (szczegółowe dane w tabeli 1).

Należy mieć także na względzie, iż głosowanie korespondencyjne wprowadzone podczas pandemii wiązało się z wieloma trudnościami natury organizacyjnej, czego doświadczali głównie Polacy głosujący za granicą. Część z nich nie mogła zagłosować w wyborach ze względu na to, że nie otrzymała pakietów wyborczych. Z kolei około 45 tys. głosów w ogóle nie dotarło na czas do komisji wyborczych. Przed upływem terminu na dopisanie się do spisu wyborców za granicą przed drugą turą wykryto awarię internetowego systemu e-wybory. Oprócz tego sami wyborcy zgłaszali, że na kartach

**Tabela 1. Zbiornicze zestawienie wyników w wyborach prezydenckich w 2020 r.**

	Wybory prezydenckie 2020	
	I tura	II tura
uprawnieni do głosowania	30 204 684	30 268 460
oddane głosy ważne	19 026 600	20 047 543
liczba wysłanych pakietów wyborczych	536821	704 111
liczba otrzymanych kopert zwrotnych	483898	614 631
liczba kopert zwrotnych bez zaświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu	17785	18990
liczba kopert zwrotnych, w których oświadczenie było źle wypełnione lub nie było podpisane przez wyborcę	625	629
liczba kopert zwrotnych bez koperty na kartę do głosowania	2082	1 364
liczba kopert zwrotnych, w których znajdowała się niezaklejona koperta na kartę do głosowania	824	523
liczba kopert na kartę do głosowania wrzuconych do urny	462807	593 269
udział kopert z głosami, które zostały wrzucone do urny (w stosunku do wydanych pakietów)	86,21%	84,26%
udział głosów korespondencyjnych nieważnych ze względu na błędy proceduralne	4,41%	3,50%
udział głosów korespondencyjnych wśród wszystkich głosów oddanych	2,43%	2,96%
udział wysłanych pakietów wyborczych w stosunku do wszystkich uprawnionych	1,78%	2,33%

Źródło: Państwowa Komisja Wyborcza, <http://www.pkw.gov.pl> (20.08.2020).

do głosowania, które otrzymali w pakiecie wyborczym – o ile mieli pieczętkę ambasady, to już nie było na kartach pieczętki obwodowej komisji wyborczej. Dodatkowo wiele kontrowersji budził fakt, że koperty zwrotne z kartami wyborczymi były na tyle cienkie, że bez otwierania koperty można było sprawdzić, na kogo został oddany głos. Taka sytuacja z kolei nie gwarantowała tajności głosowania<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> Wybory 2020. Problemy w głosowaniu za granicą. Niektóre karty nie mają pieczętek, inne wyglądają na skserowane, 24.06.2020, <https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci>

Zauważyć warto, że pierwotny pomysł zorganizowania powszechnego głosowania korespondencyjnego (*all-postal voting*), a następnie pomysł przeprowadzenia hybrydowej wersji głosowania w wyborach prezydenckich w 2020 r. budziły wiele zastrzeżeń i wątpliwości zarówno specjalistów od prawa wyborczego, jak i organizacji międzynarodowych, a także lekarzy<sup>27</sup>. Obawy te wiązały się z procedowaniem nad nowymi rozwiązaniami oraz z wieloma problemami technicznymi i organizacyjnymi. Ponadto eksperci z Polskiego Towarzystwa Epidemiologów i Lekarzy Chorób Zakaźnych podnosili problem zabezpieczenia zdrowia członków komisji, oprawy technicznej i samych głosujących. Poruszano także temat ryzyka przeniesienia zakażenia w pakietach wyborczych<sup>28</sup>. Dodatkowo, przy okazji organizacji wyborów korespondencyjnych w 2020 r. w Polsce – swoje zaniepokojenie wyrażały organizacje i instytucje międzynarodowe, takie jak Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR), Komisja Wenecka, czy Komisja Europejska. Także polskie instytucje – np. Państwowa Komisja Wyborcza, Rzecznik Praw Obywatelskich – miały wiele zastrzeżeń co do zmiany ordynacji wyborczej i organizacji wyborów prezydenckich w okresie pandemii, ostrzegając, że elekcja prezydenta w takich warunkach nie będzie spełniać międzynarodowych standardów demokratycznych<sup>29</sup>.

---

/7,143907,26062643,wybory-2020-problemy-w-glosowaniu-za-granica-niektore-karty.html (14.12.2020); J. Oworuszko, *Wybory prezydenckie 2020. Problemy z głosowaniem za granicą – nie wszyscy otrzymali karty, tysiące głosów nie dotarło do komisji wyborczych*, 1.07.2020, <https://polskatimes.pl/wybory-prezydenckie-2020-problemy-z-glosowaniem-za-granica-nie-wszyscy-otrzymali-karty-tysiace-glosow-nie-dotarło-do-komisji/ar/c1-15057552> (14.12.2020).

<sup>27</sup> M. Musiał-Karg, I. Kapsa, *Debate: Voting challenges...*, s. 6–8.

<sup>28</sup> *Opinia w sprawie ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.*, <http://www.pteilchz.org.pl/wp-content/uploads/2020/04/Opinia-dla-Senatu-v.-20-04-2020.pdf> (13.12.2020).

<sup>29</sup> B. Martin-Rozumilowicz, *Poland Yet Again Cast in the Role of Democracy's*, Bellwether, 6.05.2020, <https://www.tol.org/client/article/28876-poland-yet-again-cast-in-the-role-of-democracys-bellwether.html> (20.05.2020); A. Wądołowska, *EU, OSCE and Poland's own electoral commission voice concern over holding elections amid epidemic*, 11.04.2020, <https://notesfrompoland.com/2020/04/11/eu-osce-and-polands-own-electoral-commission-voice-concern-over-holding-elections-amid-epidemic> (15.05.2020).



## VI. Podsumowanie

Wprowadzenie do polskiego systemu wyborczego możliwości głosowania korespondencyjnego uznać należałoby za bardzo istotne przedsięwzięcie z punktu widzenia zagwarantowania zasady powszechności wyborów. Zwrócić jednak należy uwagę, że doświadczania Polski przed 2020 r. były bardzo skromne, a głosowanie za pośrednictwem poczty cieszyło się znikomym zainteresowaniem ze strony uprawnionych. Dopiero w 2020 r. odnotowano znaczący wzrost liczby głosujących, czego – można stwierdzić – przyczyną była pandemia Covid-19 i konieczność zorganizowania głosowania w taki sposób, aby było ono bezpieczne dla zdrowia wyborców oraz dla członków komisji wyborczych.

Podsumowując, zaznaczyć warto, iż głosowanie korespondencyjne jest ważnym aspektem polskiego systemu wyborczego, a za najważniejszą zaletę tego rozwiązania uznana powinna być lepsza realizacja zasady powszechności wyborów. Jak wskazują dane liczbowe – o ile niewielkie jest wykorzystanie tej formy głosowania w kraju, to już przypadku osób przebywających za granicą – liczba wysłanych pakietów wyborczych oraz oddanych za pomocą poczty głosów wzrasta. Wybory prezydenckie w 2020 r. – mimo że przeprowadzane w warunkach pandemii – dowiodły również tego, że ta alternatywna do tradycyjnego głosowania metoda udziału w wyborach może być efektywnym sposobem włączającym różne grupy do procesu wyborczego.

## Literatura

- A Complete Guide To Early And Absentee Voting*. 23.09.2016. <https://www.npr.org/2016/09/23/491999689/a-complete-guide-to-early-and-absentee-voting?t=1612008518201>.
- Będzie nowy termin wyborów prezydenckich. Kaczyński i Gowin zawarli kompromis*, 6.05.2020. [Polsatnews.pl](https://www.polsatnews.pl), <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2020-05-06/wspolne-oswiadczenie-kaczynskiego-i-gowina-ws-wyborow>.
- 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, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Venice Commission 2002, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e).



- Funk P., *Modern Voting Tools, Social Incentives and Voter Turnout: Theory and Evidence*, „Working Paper” 2006, <https://pdfs.semanticscholar.org/5e67/62d1210aae-ab395814d414d23b2c0d4cfa22.pdf>.
- Global overview of COVID-19: Impact on elections*, Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) 2020, <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>.
- Kaufmann B., *Why voting by mail is rarely easy*, Swissinfo.ch, <https://www.swissinfo.ch/eng/why-voting-by-mail-is-rarely-easy/46016512>.
- Krasnowolski A., *Procedury wyborcze w krajach europejskich*, Biuro Analiz i Dokumentacji, Opracowania tematyczne OT-635, Kancelaria Senatu 2015.
- Krimmer R., Dueñas-Cid D., Krivonosova J., *Debate: safeguarding democracy during pandemics. Social distancing, postal, or internet voting – the good, the bad or the ugly?*, „Public Money & Management” 2021, vol. 41, No. 1.
- Krimmer R., Volkamer M., *Challenges Posed by Distance Voting in General: Postal Voting, and in Particular eVoting*, Vienna & Passau, Council of Europe 2007.
- Martin-Rozumilowicz B., *Poland Yet Again Cast in the Role of Democracy’s*, Bellwether, 6.05.2020, <https://www.tol.org/client/article/28876-poland-yet-again-cast-in-the-role-of-democracys-bellwether.html>.
- Musiał-Karg M., *Alternative Voting Methods Through the Example of Postal Voting and E-Voting in Switzerland*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, vol. 20/A en.
- Musiał-Karg M., Kapsa I., *All-postal voting (powszechne głosowanie korespondencyjne) w wyborach prezydenckich w Polsce w 2020 r. O tym, jak nie procedować w czasie pandemii?*, [w:] *Konsekwencje pandemii COVID-19. Państwo i społeczeństwo*, red. K. Hajder, M. Musiał-Karg, M. Górny, Poznań 2020.
- Musiał-Karg M., Kapsa I., *Alternatywne metody głosowania w opiniach Polaków. Postawy i poglądy względem wybranych form partycypacji w wyborach*, Poznań 2020.
- Opinia w sprawie ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.*, <http://www.pteilchz.org.pl/wp-content/uploads/2020/04/Opinia-dla-Senatu-v.-20-04-2020.pdf>.
- Oworuszek J., *Wybory prezydenckie 2020. Problemy z głosowaniem za granicą – nie wszyscy otrzymali karty, tysiące głosów nie dotarło do komisji wyborczych*, 1.07.2020, <https://polskatimes.pl/wybory-prezydenckie-2020-problemy-z-glosowaniem-za-granica-nie-wszyscy-otrzymali-karty-tysiacze-glosow-nie-dotarło-do-komisji/ar/c1-15057552>.
- Wagner R., *Responding to COVID-19 with 100 per cent Postal Voting: Local Elections in Bavaria, Germany. Case study*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm 2020. <https://www.idea.int/sites/default/files/responding-to-covid-19-with-postal-voting-local-elections-in-bavaria.pdf>.
- Wybory 2020. Problemy w głosowaniu za granicą. Niektóre karty nie mają pieczętek, inne wyglądają na skserowane*, 24.06.2020, <https://wiadomosci.gazeta.pl/wiado->

mosci/7,143907,26062643,wybory-2020-problemy-w-glosowaniu-za-granica-niektore-karty.html.

Wądołowska A., *EU, OSCE and Poland's own electoral commission voice concern over holding elections amid epidemic*, 11.04.2020, <https://notesfrompoland.com/2020/04/11/eu-osce-and-polands-own-electoral-commission-voice-concern-over-holding-elections-amid-epidemic>.

Zbieranek J., *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym – gwarancja zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej?*, Warszawa 2013.

Zbieranek J., *W stronę reformy procedur głosowania w Polsce*, „Analizy i Opinie” 2005, nr 52.