

Jarosław Flis

Instytut Dziennikarstwa, Mediów i Komunikacji Społecznej WZiKS UJ¹
ORCID: 0000-0002-2492-3729

Wojciech Ciszewski

Katedra Teorii Prawa WPiA UJ²
ORCID: 0000-0002-8266-4657

NIEUDANE SAMOBÓJSTWO POLITYCZNE – USTAWA O POWSZECHNYM GŁOSOWANIU KORRESPONDENCYJNYM W WYBORACH PREZYDENCKICH 2020

■ WPROWADZENIE

Pandemia COVID-19 stała się wydarzeniem bez precedensu dla całego świata. Działania mające na celu jej zapobiegnięcie, a następnie zwalczanie sparaliżowały funkcjonowanie zdecydowanej większości społeczeństw na świecie. W Polsce w ciągu zaledwie kilku dni marca 2020 roku rząd podjął decyzje o zamknięciu granic państwa, szkół, uniwersytetów, galerii handlowych i punktów świadczenia usług, a także zakazał organizowania imprez masowych. Szkoły i uczelnie zostały zmuszone do kontynuowania kształcenia w formie zdalnej, na zdalny tryb funkcjonowania przeszły także liczne zakłady pracy. Nadzwyczajna sytuacja nie pozostała bez wpływu na działalność instytucji władzy publicznej i to na wszystkich jej szczeblach. W wymiarze politycznym zdecydowanie największe wyzwanie stanowiła organizacja wyborów na Prezydenta RP, które przypadały na czas trwania pandemii.

Zgodnie z Konstytucją RP wybory na urząd prezydenta odbywają się między 100. a 75. dniem przed upływem kadencji urzędującego prezydenta³. Na podstawie kompetencji konstytucyjnej Marszałek Sejmu 5 lutego wyznaczyła

¹ E-mail: jaroslaw.flis@uj.edu.pl

² E-mail: wojciech.ciszewski@uj.edu.pl

³ Art. 128 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483).

wybory na 10 maja (ewentualna ich druga tura miała się odbyć 24 maja)⁴. Natomiast 13 marca Minister Zdrowia ogłosił na obszarze całego kraju stan zagrożenia epidemicznego, który zaledwie siedem dni później został zastąpiony nowym rozporządzeniem wprowadzającym stan epidemii⁵. W tym czasie wiele prognoz rozwoju epidemii COVID-19 dla Polski zakładało, że szczyt zachorowań nastąpi w maju. Organizacja wyborów prezydenckich stanowiła tym samym poważne zagrożenie dla zdrowia obywateli, a także utrudniała prowadzenie przez rząd polityki mającej na celu zwalczenie choroby. W obliczu tej sytuacji zaszła zatem konieczność podjęcia decyzji czy – a jeżeli tak, to na jakich zasadach – te wybory powinny zostać przeprowadzone.

W grę wchodziły trzy rozwiązania tego problemu – z każdym z nich wiązały się jednak pewne koszty i ryzyka. Pierwszą opcję stanowiło przeprowadzenie wyborów w sposób tradycyjny pomimo panującej epidemii. Było to jednocześnie rozwiązanie najbardziej niebezpieczne dla zdrowia publicznego z uwagi na konieczność odbycia licznych kontaktów międzyludzkich, które wiążą się z tradycyjną formułą wyborów, w szczególności zaś z osobistym stawiennictwem wyborców w lokalu wyborczym. Drugą opcją w tym kontekście było przełożenie wyborów na inny, to jest późniejszy termin. W polskim porządku prawnym taką możliwość stwarzała konstrukcja stanu klęski żywiołowej – jednego z trzech stanów nadzwyczajnych wymienionych w Konstytucji RP⁶. Okolicznością przemawiającą przeciwko temu rozwiązaniu była konieczność przedłużenia kadencji Prezydenta RP (do czasu nowych wyborów) i związana z tym słabsza legitymacja głowy państwa do podejmowania decyzji politycznych w trakcie tego przedłużenia. Trzecią możliwością, która wchodziła w grę w tej sytuacji było zorganizowanie wyborów w formie innej niż tradycyjna. Taka strategia na pierwszy rzut oka jawi się zresztą jako atrakcyjne rozwiązanie problemu wyborów w czasie pandemii. Właściwie przeprowadzona zmiana formuły głosowania – z jednej strony – może ograniczyć zagrożenia dla zdrowia publicznego, które są charakterystyczne dla tradycyjnych wyborów, a z drugiej strony, nie stwarza konieczności przedłużania kadencji Prezydenta RP poza okres, na który został on wybrany.

Polski prawodawca podjął próbę realizacji tej trzeciej strategii, a więc zorganizowania wyborów prezydenckich w planowanym terminie, jednak w zmienionej formie. Wybory miały zostać przeprowadzone w wątpliwej konstytucyjnie

⁴ Postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 lutego 2020 roku w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2020, poz. 184).

⁵ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 roku w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. 2020, poz. 433); Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 roku w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. 2020, poz. 491).

⁶ Por. Art. 228–234 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

procedurze powszechnego głosowania korespondencyjnego. W niedługim czasie okazało się jednak, że to rozwiązanie stwarza wiele problemów i zagrożeń. Ze względu na różnego rodzaju trudności planowanych wyborów w formie korespondencyjnej ostatecznie nie udało się przeprowadzić.

W niniejszym artykule zostaną przeanalizowane najważniejsze problemy związane z organizacją planowanych powszechnych wyborów korespondencyjnych. Przedmiotem drugiej części artykułu będą rozwiązania prawne zawarte w ustawie regulującej to głosowanie. W trzeciej części natomiast przedstawiona zostanie systematyka problemów dotyczących tej procedury. Czwarta część artykułu będzie miała charakter podsumowujący.

■ FORMUŁA KORESPONDENCYJNYCH WYBORÓW PREZYDENCKICH W 2020 ROKU – STAN PRAWNY

Szczegółową formułę korespondencyjnych wyborów prezydenckich określiła Ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 roku o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 roku (dalej jako: ustawa z 6 kwietnia)⁷. Regulacja ta została uchwalona w warunkach głębokiego sporu politycznego, ponieważ rozwiązanie postulowane przez obóz rządzący spotkało się z krytyką wszystkich opozycyjnych frakcji parlamentarnych, a nawet części koalicjantów. Sam tryb procedowania tej ustawy rodził kontrowersje i budził wątpliwości obserwatorów.

Ustawa z 6 kwietnia zakładała, że wybory prezydenckie miały zostać przeprowadzone wyłącznie w drodze głosowania korespondencyjnego⁸. Takie rozwiązanie dotyczyło zarówno pierwszej, jak i (ewentualnej) drugiej tury wyborów. Terminy obu tur głosowania pozostawały niezmiennione w stosunku do wcześniejszego postanowienia Marszałek Sejmu, choć ustawa przewidywała możliwość ich przesunięcia na podstawie nowego postanowienia wydanego w tej samej sprawie (terminem granicznym był w tej sytuacji 75. dzień przed upływem kadencji Prezydenta RP)⁹.

Największy ciężar organizacyjny wyborów korespondencyjnych spoczywał na Poczcie Polskiej. Jej zadaniem było przede wszystkim dostarczenie na 7 dni przed wyborami pakietów wyborczych wszystkim obywatelom posiadającym czynne prawo wyborcze. W skład każdego takiego pakietu wchodziły koperta zwrotna, karta

⁷ Ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 roku o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 roku (Dz. U. 2020, poz. 827).

⁸ Art. 2 ust. 1 ustawy z 6 kwietnia.

⁹ Art. 20 ust. 2 ustawy z 6 kwietnia.

do głosowania, koperta na kartę do głosowania, instrukcja głosowania korespondencyjnego oraz oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania. Same pakiety miały zostać sporządzone przez podmioty wskazane przez ministra właściwego do spraw aktywów państwowych¹⁰.

Co warte podkreślenia, ustawa z 6 kwietnia wymagała, by pakiety wyborcze zostały dostarczone przez Pocztcę Polską „bezpośrednio do oddawczej skrzynki pocztowej wyborcy lub pod adres wyborcy wskazany w części A spisu wyborców”¹¹. Nie nakładała natomiast obowiązku, by odbiór tych pakietów odbywał się za potwierdzeniem. Szczegółowy sposób ich dostarczania miał zostać jeszcze doprecyzowany przez ministra właściwego do spraw aktywów państwowych we współpracy z ministrem właściwym do spraw zdrowia. W drodze rozporządzenia dookreślone miały być również szczegółowe tryby doręczania tych pakietów osobom znajdującym się w szczególnej sytuacji, czyli na przykład podlegającym kwarantannie, przebywającym w zakładach leczniczych, domach opieki społecznej, zakładach karnych¹². Z kolei pakiety, które nie zostały doręczone miały być przekazane odpowiednim komisjom wyborczym¹³.

Kompetencje obwodowych komisji wyborczych ustawa z 6 kwietnia przekazywała nowo powołanym gminnym obwodowym komisjom wyborczym. Na terenie każdej gminy omawiana regulacja przewidywała utworzenie komisji, która byłaby właściwa dla wszystkich obwodów utworzonych na obszarze danej gminy (pewien wyjątek stanowiła w tym zakresie Warszawa). Kompetencję do powoływania gminnych komisji obwodowych spośród kandydatów zgłoszonych przez komitety wyborcze posiadali komisarze wyborczy¹⁴. Liczba członków tych komisji miała być nie mniejsza niż 3 i nie większa niż 9 (w przypadku mniejszych gmin liczących do 50 tys. mieszkańców) oraz odpowiednio większa, jednak nie większa niż 45 (w przypadku gmin liczących powyżej 50 tys. mieszkańców)¹⁵. W szczególnie uzasadnionych wypadkach komisarz wyborczy dysponował kompetencją, by zwiększyć liczbę członków komisji¹⁶.

Na mocy opisywanej ustawy wyborca chcący skorzystać z czynnego prawa głosu był zobligowany do tego, by (samodzielnie bądź za pośrednictwem innej osoby) w dzień wyborów, między godziną 6 a 20, umieścić kopertę zwrotną w specjalnie przygotowanej do tego celu nadawczej skrzynce pocztowej umieszczonej na terenie gminy, w której wyborca ten widnieje w spisie wyborców¹⁷.

¹⁰ Art. 3 ust. 1, 3, 10 ustawy z 6 kwietnia.

¹¹ Art. 3 ust. 1 ustawy z 6 kwietnia.

¹² Art. 6 ust. 1–2 ustawy z 6 kwietnia.

¹³ Art. 3 ust. 2 ustawy z 6 kwietnia.

¹⁴ Art. 10. ust. 1–2 ustawy z 6 kwietnia.

¹⁵ Art. 10. ust. 5 ustawy z 6 kwietnia.

¹⁶ Art. 10. ust. 11 ustawy z 6 kwietnia.

¹⁷ Art. 5 ust. 2 ustawy z 6 kwietnia.

W kopercie zwrotnej miały znajdować się wypełniona karta do głosowania oraz podpisane oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu.

W tym kontekście warto również odnotować, że omawiana regulacja wyłączała stosowanie przepisów kodeksu wyborczego, w szczególności tych, które określają rolę Państwowej Komisji Wyborczej w przeprowadzaniu wyborów. Zgodnie z kodeksem wyborczym jest ona bowiem głównym organem przeprowadzającym wybory powszechne w Polsce. Określone w ustawie z 6 kwietnia zadania Państwowej Komisji Wyborczej sprowadzały się jedynie do obligatoryjnego opiniowania niektórych działań mieszczących się w kompetencji ministra właściwego do spraw aktywów państwowych¹⁸.

Na etapie prac parlamentarnych regulacja wyborów korespondencyjnych wprowadzona omawianą ustawą była bardzo szeroko krytykowana przez organy władzy publicznej (Rzecznika Praw Obywatelskich, Sąd Najwyższy), opozycję parlamentarną, liderów opinii oraz ekspertów różnych dziedzin (prawa, socjologii, medycyny, etyki). Środowiska prawnicze formułowały zarzut, że ze względu na rażąco naruszenia konstytucyjnych zasad przeprowadzania wyborów prezydenckich (w szczególności nieprawidłowości proceduralne, ograniczoną rolę PKW, naruszenia zasad tajności i równości wyborów) procedura określona ustawą z 6 kwietnia nie stanowi wyborów w rozumieniu Konstytucji RP¹⁹.

Zarzuty ściśle prawne, akcentujące niekonstytucyjny charakter wyborów, stanowiły jednak tylko jeden z wielu problemów towarzyszących planowanym wyborom korespondencyjnym. W następnej części artykułu zostanie zaprezentowana szersza systematyka tych problemów.

■ PROBLEMY W PRZEPROWADZENIU KORESPONDENCYJNYCH WYBORÓW PREZYDENCKICH

Różnego rodzaju komplikacje związane z przeprowadzeniem planowanych wyborów korespondencyjnych na Prezydenta RP można uporządkować w formie tabeli, w której kluczowe są dwie osie. Na pierwszej z nich problemy te dzielą się na immanentnie związane z taką procedurą, będące rezultatem epidemii oraz wynikające z rozwiązań przyjętych w ustawie z 6 kwietnia. Druga oś dzieli różne komplikacje

¹⁸ Między innymi przy określaniu wzoru karty do głosowania, trybu doręczania pakietów wyborczych, odbierania kopert zwrotnych oraz ich przechowywania. Por. Art. 3 ust. 9, art. 9 ust. 2 ustawy.

¹⁹ Por. opinia RPO dla Senatu ws. głosowania korespondencyjnego na Prezydenta RP, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-rpo-do-senatu-ws-glosowania-korespondencyjnego> (dostęp 4.06.2020); opinia SN do ustawy z dnia 6 kwietnia 2020 roku w sprawie przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta RP zarządzonych w 2020 roku <http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/wydarzenia.aspx?ItemSID=630-0dc69815-3ade-42fa-bbb8-549c3c6969c5&LisName=Wydarzenia> (dostęp 14.06.2020).

na logistyczne (odnoszące się do infrastruktury wyborczej), polityczne (związane z równowagą w walce o władzę) i etyczne (dotyczące uczciwości wyborów i odpowiedzialności władzy względem obywateli). Oba te podziały tworzą matrycę, która pozwala na orientację w całej sieci. Matryca ta pokazuje też kolejność, w jakiej problemy te zostaną omówione w niniejszym artykule.

Tabela 1. Matryca problemów w przeprowadzeniu korespondencyjnych wyborów prezydenckich w 2020 roku

	Immanentne	Epidemiczne	Sytuacyjne
Logistyka	(1.) standardy procedury	(2.) spotkania około wyborcze	(3.) czas zliczania głosów
Polityka	(6.) skrzywienia dostępności	(5.) nadzieje pokładane w trendzie	(4.) składowe niechęci
Etyka	(7.) bariery proceduralne	(8.) obawy obywateli	(9.) wyzwania uczciwości

■ STANDARDY PROCEDURY GŁOSOWANIA KORESPONDENCYJNEGO (PROBLEMY IMMANENTNE-LOGISTYCZNE)

Pierwszą kategorię problemów stanowią standardy i procedury głosowania korespondencyjnego²⁰. Istotę tych problemów można zobrazować, powołując się na dane odnoszące się do wyborów samorządowych przeprowadzanych w zbliżonej formule w Bawarii²¹. Druga tura głosowania w Bawarii, które odbyło się w czasie pandemii COVID-19, miała bowiem formę powszechnego głosowania korespondencyjnego²².

²⁰ Por. M. Qvortrup, *First Past the Postman: Voting by Mail in Comparative Perspective*, „The Political Quarterly” 2005, 76 (3); M. Morley, *Election Emergencies: Voting in the Wake of Natural Disasters and Terrorist Attacks*, „Emory Law Journal” 2018, 67, s. 545–617; K. Poier, *Postal Voting in Austria – First Experiences From a Law and Political Science Perspectives*, „ICL Journal” 2009, 3 (4), s. 255–267; M. Hanmer, M. Traugott, *The Impact of Voting by Mail on Voter Behavior*, „American Politics Research” 2004, 32 (4), s. 375–405.

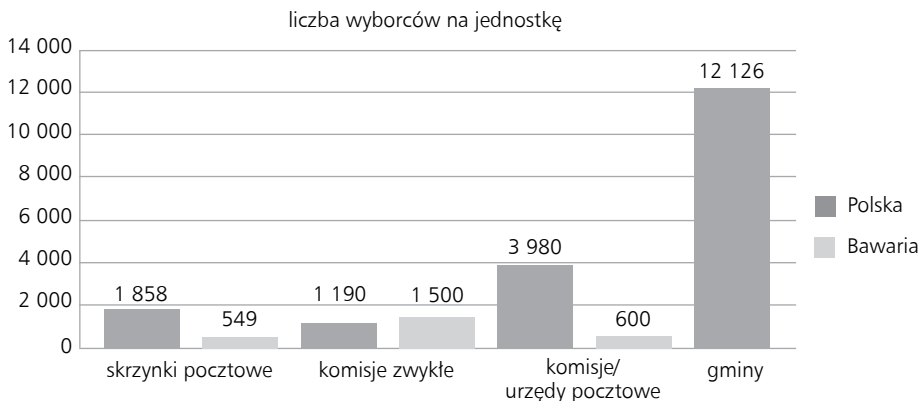
²¹ Rozważając kwestię wyborów korespondencyjnych, warto mieć na uwadze dwie różnice między Polską a Bawarią. Po pierwsze, instytucja głosowania korespondencyjnego ma w Bawarii dłuższą historię niż w Polsce, a po drugie, korzystanie z tej możliwości jest w Bawarii znacznie bardziej popularne. Obie te cechy sprawiają, że zarówno administracja wyborcza w Bawarii, jak i sami wyborcy mają większe doświadczenie w tym zakresie.

²² *Głosowanie korespondencyjne w czasach zarazy. Tak poradziła sobie Bawaria*, <https://www.dw.com/pl/g%C5%82osowanie-korespondencyjne-w-czasach-zarazy-tak-poradzi%C5%82a-sobie-bawaria/a-52983796> (dostęp 14.06.2020).

Odwołania do doświadczeń bawarskich wymagają jednak uwzględnienia tego, jak bardzo różni się infrastruktura pocztowa w Polsce i Bawarii (ryc. 1). Konieczne jest także uświadomienie sobie, jakie wnioski dla organizacji pracy aparatu wyborczego płyną z wieloletnich doświadczeń w organizacji zwykłego głosowania korespondencyjnego w tym kraju. W rozważanym kontekście warto zwrócić uwagę przynajmniej na kilka istotnych okoliczności:

- na jedną skrzynkę pocztową przypada w Bawarii trzykrotnie mniej mieszkańców niż w Polsce;
- skrzynek pocztowych w Polsce jest wyraźnie mniej niż zwykle powoływanych w wyborach powszechnych obwodowych komisji wyborczych (OKW);
- polskie urzędy pocztowe są trzykrotnie mniej liczne niż OKW;
- polskie OKW są powoływane w zbliżonym standardzie do tradycyjnych komisji w Bawarii;
- specjalne komisje do zliczania głosów korespondencyjnych, powoływane w Bawarii w standardowych wyborach, zakładają 2,5-krotnie mniejszą liczbę wyborców przypadającą na jeden zespół liczący głosy (taki zespół odpowiada liczebnością polskim OKW);
- średnia polska gmina obejmuje liczbę mieszkańców 20-krotnie większą od tej, jaka przypada na standardową bawarską komisję do głosowania korespondencyjnego (gminy są także zróżnicowane pod względem wielkości, co dodatkowo pogłębia problem).

Porównanie kluczowych zasobów do przeprowadzenia powszechnego głosowania korespondencyjnego pokazuje, że organizacja wyborów w oparciu o infrastrukturę pocztową w Polsce rodziłaby więcej problemów niż organizacja tych wyborów w oparciu o znaną strukturę komisji wyborczych. Dane te sugerują również, że poziom gmin jest nieadekwatny jako jedyny poziom zliczania głosów.



Rycina 1. Liczba wyborców na daną jednostkę administracji wyborczej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW oraz <https://www.muenchen.de/> (dostęp 17.04.2020).

■ SPOTKANIA OKOŁOWYBORCZE (PROBLEMY EPIDEMICZNE-LOGISTYCZNE)

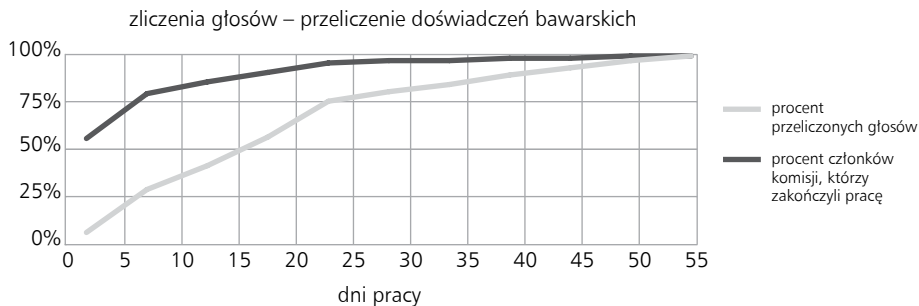
Kolejny problem dotyczy spotkań okołowyborczych, to jest wszelkich kontaktów międzyludzkich, które są niezbędne dla właściwego przeprowadzenia procedur wyborczych. Liczba, warunki oraz czas trwania tego rodzaju spotkań są szczególnie istotne w kontekście trwającej pandemii COVID-19, ponieważ transmisja wirusa SARS-CoV-2 następuje drogą kropelkową.

W tym kontekście należy zauważyć, że samo korespondencyjne oddawanie głosów skraca czas, w którym może dojść do kontaktów głosujących z osobami postronnymi. Dzieje się tak dlatego, że procedura ta nie przewiduje osobistego uczestniczenia wyborców w procesie weryfikacji tożsamości, która w tradycyjnych wyborach następuje po wejściu do lokalu wyborczego. Pożądanie skrócenie czasu ma jednak miejsce tylko wtedy, gdy ten obowiązek weryfikacyjny nie zostaje przerzucony na jakiś inny moment kontaktu, na przykład na kontakt wyborcy z listonoszem (w postaci legitymowania związanego z dostarczaniem pakietu wyborczego do rąk własnych adresata)²³.

Co istotne, w przypadku korespondencyjnej formuły głosowania dochodzi również do zwiększenia czasu i liczby kontaktów w innym momencie organizacji wyborów. Wydłużeniu ulega bowiem czas, jaki administracja wyborcza musi poświęcić na zliczanie głosów. Jej obowiązkiem pozostaje weryfikacja tożsamości głosującego, choć bez jego aktywnego udziału. Ten udział w przypadku tradycyjnych wyborów dokonuje się w formie podejścia do jednego z ponad 100 tys. stanowisk do wydawania kart wyborczych, które są utworzone przy okazji standardowych wyborów. Natomiast w wariacie wyborów korespondencyjnych, a zatem w warunkach braku obowiązku osobistego stawiennictwa, sprawdzanie tożsamości obywatela wymaga wyszukania go w bazie danych na podstawie numeru PESEL. Konieczne staje się też podjęcie pewnych dodatkowych działań w celu kontroli uczciwości tego procesu weryfikacyjnego, co z kolei pociąga za sobą zaangażowanie większej liczby osób i zwiększa liczbę kontaktów międzyludzkich oraz czas ich trwania na tym etapie procedury wyborczej.

Rycina 2 pokazuje, ile zajmie ustalenie wyników pierwszej tury wyborów, gdyby osoby, które zostały przewidziane do realizacji tego zadania zgodnie z ustawą z 6 kwietnia, pracowały z taką wydajnością, jak monachijska administracja wyborcza. W Monachium 250 sześciuosobowych zespołów przeliczało głosy 350 tys. wyborców przez 18 godzin, co oznacza przeliczenie 1000 głosów w trakcie ośmiu godzin pracy takiego zespołu.

²³ M. Qvortrup, *First Past the Postman...*; M. Morley, *Election Emergencies...*, s. 545–617.



Rycina 2. Zliczenia głosów – przeliczenie doświadczeń bawarskich

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Ustawy z dnia 6 kwietnia 2020 r. oraz <https://www.muenchen.de/> (dostęp 17.04.2020).

■ CZAS ZLICZANIA GŁOSÓW (PROBLEMY SYTUACYJNE-LOGISTYCZNE)

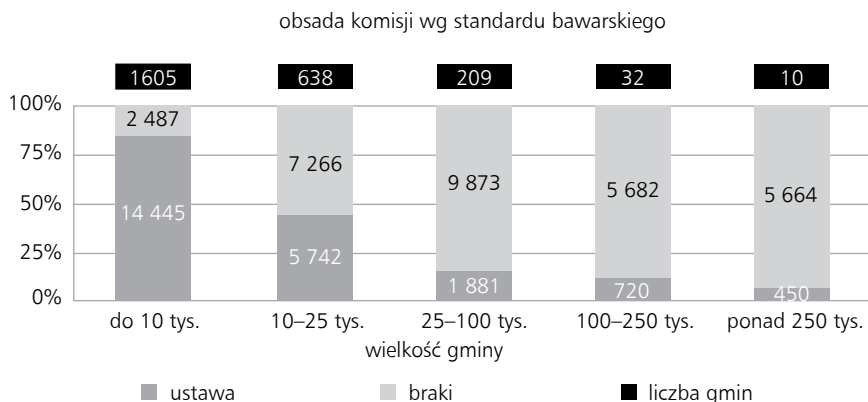
Wydłużony czas, który jest niezbędny do właściwego przeprowadzenia procedury głosowania korespondencyjnego stanowi problem z jeszcze jednego powodu, to jest ze względu na 14-dniowy termin, jaki Konstytucja RP przewiduje między pierwszą a drugą turą głosowania w wyborach prezydenckich²⁴.

Jak wynika z ryciny 2 czas pracy komisji groziłby nieprzeprowadzeniem drugiej tury wyborów w konstytucyjnym terminie. Wątpliwe jest, by dochowanie 14-dniowego terminu było możliwe przy przewidzianych do organizacji korespondencyjnych wyborów zasobach ludzkich, które stanowią osoby pobierające dietę odpowiadającą zwykle nie więcej niż 20 godzinom pracy. Ustawa z 6 kwietnia stwarzała, co prawda, możliwość nadzwyczajnego poszerzenia składu komisji w szczególnych okolicznościach. Jednakże gdyby takie komisje miały zakończyć swoją pracę w 18 godzin, tak jak to miało miejsce w Monachium, liczba osób, o które trzeba byłoby je poszerzyć, wielokrotnie przekraczałaby ich przewidywany ustawą skład²⁵ (ryc. 3).

Tak poszerzone komisje w największych miastach musiałyby być zatem bardzo liczne, co stwarza kolejne problemy przynajmniej z kilku powodów. Przede wszystkim konieczne stałoby się odpowiednie zorganizowanie ich prac, w szczególności ustalenie szczegółowych procedur i powołanie struktur w obrębie takich komisji. To zadanie wydaje się niezwykle trudne do wykonania, szczególnie w tak krótkim terminie, jaki pozostawał od wejścia w życie ustawy do dnia wyborów (mając również na uwadze, że działania te odbywałyby się w warunkach epidemii). Takie rozwiązanie narażałoby się też na zarzuty o charakterze prawnym – w świetle obowiązującego kodeksu wyborczego podział

²⁴ Art. 127 ust. 4–6 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

²⁵ Art. 10 ustawy z 6 kwietnia.



Rycina 3. Obsada komisji wg standardu bawarskiego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Ustawy z dnia 6 kwietnia 2020 roku oraz <https://www.muenchen.de/> (dostęp 17.04.2020).

komisji na zespoły jest bowiem niedopuszczalny. Poszerzanie składu komisji mogłoby też budzić zastrzeżenia co do uczciwości wyborów. Ustawa nie zawierała żadnych gwarancji bądź zabezpieczeń przed tworzeniem zespołów jednolitych pod kątem sympatii politycznych, a trzeba odnotować, że taki zespół dysponowałby bardzo istotnymi kompetencjami (jego rozstrzygnięcia na przykład w sprawie niekompletności pakietu wyborczego byłyby niepodważalne i nieweryfikowalne *post factum*).

■ SKŁADOWE NIECHĘCI (PROBLEMY SYTUACYJNE-POLITYCZNE)

Kolejną komplikację przy organizacji powszechnych wyborów korespondencyjnych stanowiła wzajemna niechęć przedstawicieli różnych instytucji, których współpraca i zaangażowanie były konieczne do właściwego przeprowadzenia tych wyborów. W tym kontekście zdecydowanie najważniejsze były napięcia między władzami centralnymi a przedstawicielami samorządu terytorialnego, do którego obowiązków należy, między innymi, prowadzenie rejestrów wyborczych.

Opór samorządów, jako kluczowych organizatorów procesu wyborczego na szczeblu lokalnym, miał w wielu wypadkach podłoże polityczne²⁶. Włodarze, którzy swoje stanowiska zdobyli wygrywając wybory samorządowe

²⁶ Na temat politycznego charakteru wyborów samorządowych w Polsce: zob. M. Drzonek, *Im dłużej tym „bezpartyjniej”? Włodarze dużych miast w wyborach 2002–2018*, „Przegląd Polityczny” 2019, 2, s. 123–140; A. Gendźwiłł, T. Żółtak, *Bezpartyjność w powolnym odwrócie. Analiza rozpowszechnienia bezpartyjności w wyborach lokalnych w Polsce w latach 2002–2010*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2012, 47 (1).

z konkurencyjnymi kandydatami obozu rządzącego, nie mieli powodów, żeby wykazywać szczególną otwartość na wątpliwe prawnie kroki przedstawicielei władzy, wykazywać się elastycznością w podejściu do procedur i inicjatywą w przewyżnianiu problemów.

Ten opór był dodatkowo wzmacniany przez przekonanie samorządowców, że ich działania mają szerokie poparcie społeczne, ujawniane we wszystkich sondażach poświęconych sprawie wyborów²⁷. Dodatkowo znaczenie miała z pewnością arogancka postawa przedstawicieli władzy (na czele z wicemarszałkiem Ryszardem Terleckim) oraz brak otwartości rządu na zgłaszane zastrzeżenia co do faktycznej możliwości przeprowadzenia majowych wyborów²⁸. Zasadność tych zastrzeżeń potwierdziły zresztą późniejsze wydarzenia, w szczególności zaś rekomendacje ministra zdrowia Łukasza Szumowskiego²⁹. Obejście dotychczasowych procedur wyborczych, celem zmniejszenia oporu samorządów, wygenerowało wiele dodatkowych napięć i trudności, doprowadzając do pogłębienia tego problemu. Do rangi swoistego symbolu urósł spór między samorządowcami a rządem o przekazanie Poczcie Polskiej spisów wyborców³⁰.

■ NADZIEJE POKŁADANE W TRENDZIE (PROBLEMY EPIDEMICZNE-POLITYCZNE)

Od samego początku kryzysu związanego z majowymi wyborami w wypowiedziach przedstawicieli obozu rządzącego przekazywany był komunikat głoszący, że za przeprowadzeniem wyborów przemawia potrzeba stabilizacji sytuacji politycznej oraz – co się z tym wiąże – wykorzystanie społecznego zjawiska tak zwanego „skupienia wokół flagi” w warunkach społecznego zagrożenia. Zjawisko to objawia się, między innymi, wzrostem deklarowanego poparcia dla aktualnie rządzących³¹.

²⁷ Polacy nie chcą wyborów w maju – ani zwykłych, ani korespondencyjnych. Sondaż, <https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/6481846,wybory-prezydenckie-sondaz-koronawirus-covid-19.html> (dostęp 14.06.2020).

²⁸ Ryszard Terlecki o wyborach: „Niech ci samorządowcy, którzy teraz buńczucznie zapowiadają, że złamią prawo, liczą się ze stratą stanowisk”, <https://polskatimes.pl/ryszard-terlecki-o-wyborach-niech-ci-samorzadowcy-ktorzy-teraz-bunczucznie-zapowiadaja-ze-zlamia-prawo-licza-sie-ze-strata/ar/c1-14888585> (dostęp 14.06.2020).

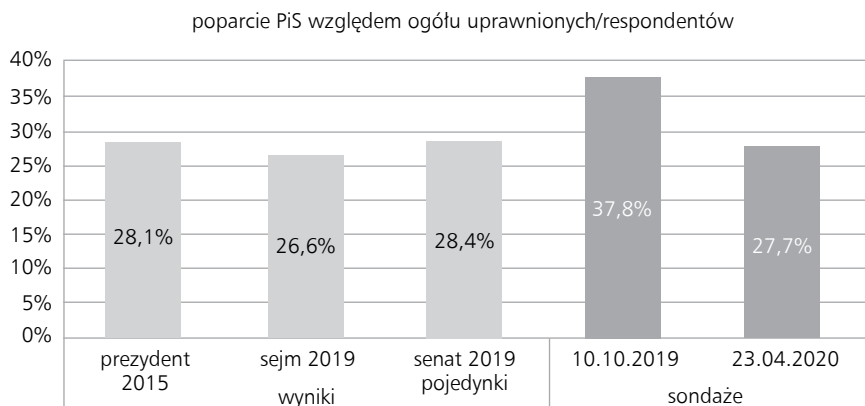
²⁹ Minister zdrowia wydał rekomendację ws. wyborów, <https://www.politykazdrowotna.com/57524,minister-zdrowia-wydal-rekomendacje-ws-wyborow> (dostęp 14.06.2020).

³⁰ *Anonimowe maile od Poczty. Władze miast zawiadamiają prokuraturę*, <https://regiony.rp.pl/z-regionu/25252-wladze-miast-nie-chca-przekazac-poczcie-danych-wyborcow-zawiadamiaja-prokurature> (dostęp 11.07.2020).

³¹ B. Newman, A. Forcehimes, *‘Rally Round the Flag’ Events for Presidential Approval Research*, „Electoral Studies” 2010, 29, s. 144–154; T. Groeling, M. Baum, *Crossing the Water’s Edge: Elite Rhetoric, Media Coverage, and the Rally-Round-the-Flag Phenomenon*, „The Journal of Politics” 2008, 70 (4), s. 1065–1085.

Przekaz ten należy uznać za równie wątpliwy, co kontrskuteczny. Jego kontrskuteczność przejawiała się w tym, że działania podejmowane w oparciu o takie uzasadnienie podważały w oczach wszystkich zewnętrznych podmiotów – czy to niechętnych władzy, czy neutralnych – argument, jakoby nacisk na terminowe wybory wynikał z szacunku dla obowiązującego prawa. Podobnie niewiarygodne były twierdzenia, że przeprowadzenie wyborów nie stanowi zagrożenia dla zdrowia (prawdziwość tych przekazów została zresztą zweryfikowana przez wspomniane już rekomendacje ministra zdrowia).

Jednocześnie postrzeganie zbliżających się wyborów przez opinię publiczną jako wadliwych prawnie i potencjalnie niebezpiecznych dla zdrowia doprowadziło do szczególnej sytuacji w badaniach szans wyborczych poszczególnych kandydatów. W przeprowadzanych sondażach wyborcy opozycji przestali deklorować chęć udziału w głosowaniu, co natychmiast przełożyło się na pozorny wzrost notowań kandydatury Andrzeja Dudy. To, że wzrost ten był relatywny i wątpliwy obrazuje rycina 4. Przelicza on wyniki wyborcze Prawa i Sprawiedliwości oraz jego sondażowe poparcie względem ogółu uprawnionych, nie zaś tylko głosujących bądź deklarujących głosowanie (porównano ostatnie sondaże przedwyborcze pracowni Kantar³²).



Rycina 4. Poparcie PiS (bądź kandydatów z poparciem PiS) względem ogółu uprawnionych do głosowania/ respondentów

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW oraz ewybory.eu (dostęp 14.06.2020).

W ten sposób obliczone realne poparcie przedstawiciela partii rządzącej jest wyraźnie niższe niż poparcie tej partii przed wyborami parlamentarnymi. Jest też niższe niż w porównywalnych głosowaniach, to jest w wyborach

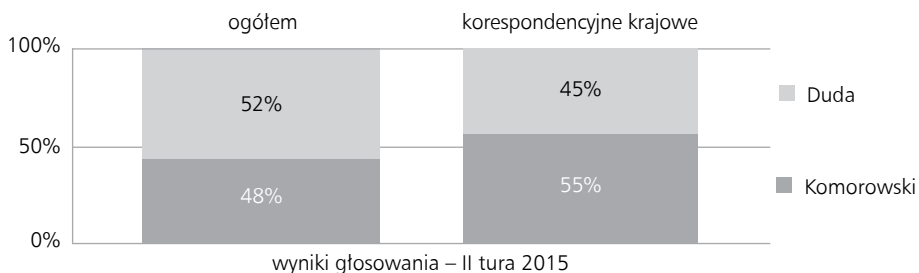
³² Sondaż Kantar: 59 proc. dla Dudy w pierwszej turze podczas pandemii, <https://wyborcza.pl/7,75398,25893355,sondaz-kantar-59-proc-dla-dudy-w-pierwszej-turze-podczas-pandemii.html> (dostęp 14.05.2020).

prezydenckich w 2015 roku i senackich w 2019 roku. Co warto podkreślić, zmiana deklaracji o udziale w wyborach jest znacznie łatwiejsza od zmiany preferencji odnośnie do kandydata. Można zatem założyć, że podział sympatii pomiędzy poszczególne kandydatury był w istocie o wiele bardziej wyrównany, niż wskazywały to publicznie omawiane sondaże.

■ SKRZYWIENIA DOSTĘPNOŚCI (PROBLEMY IMMANENTNE-POLITYCZNE)

Przekonanie, że koniunktura poparcia społecznego jest korzystna, a jej wykorzystanie warte sięgnięcia po nadzwyczajny środek w postaci powszechnego głosowania korespondencyjnego, doprowadziło do zignorowania immanentnych problemów towarzyszących temu głosowaniu. Korespondencyjna formuła wyborów jest bowiem uznawana za czynnik przesuwający równowagę sił na scenie politycznej na korzyść tych partii bądź kandydatów, w których elektoracie występuje nadreprezentacja osób o wyższym statusie społecznym oraz osób młodszych, które są w mniejszym stopniu przywiązane do utrwalonych procedur postępowania³³.

W polskich warunkach potwierdzeniem takiej hipotezy są wyniki wyborów prezydenckich z 2015 roku, kiedy kodeks wyborczy umożliwiał wszystkim obywatelom głosowanie korespondencyjne. Jeśli pominąć wyborców przebywających za granicą, na korespondencyjną formę głosowania zdecydowało się niewiele ponad 10 tys. osób. Ich preferencje zostały oszacowane w ten sposób, że głosy pocztowe oddane w każdej z OKW zostały rozdzielone pomiędzy obu kandydatów w takich proporcjach, w jakich dzieliły się wszystkie głosy w danej komisji. Porównanie tak oszacowanego poparcia z tym ogólnym pokazuje rycina 5.



Rycina 5. Wyniki drugiej tury wyborów prezydenckich w 2015 roku

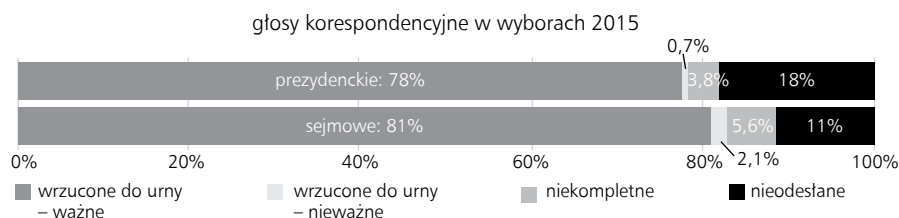
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

³³ A. Berinsky, N. Burns, M. Traugott, *Who Votes by Mail?: A Dynamic Model of the Individual-Level Consequences of Voting-by-Mail Systems*, „Public Opinion Quarterly” 2001, 65 (2), s. 178–197; A. Gerber, G. Huber, S. Hill, *Identifying the Effect of All-Mail Elections on Turnout: Staggered Reform in the Evergreen State*, „Political Science Research and Methods” 2013, 1 (1), s. 91–116; M. Hanmer, M. Traugott, *The Impact...*, s. 375–405.

Dostępne dane sugerują, że głosowanie korespondencyjne było bardziej popularne w tych miejscach, gdzie wyższe było poparcie dla Bronisława Komorowskiego. Nie jest wykluczone, że procedura powszechnego głosowania korespondencyjnego byłaby w praktyce łatwiejsza do przyswojenia przez elektorat tych pretendentów, którzy odwołują się do wyborców o wyższym statusie społecznym oraz do wyborców młodszych³⁴.

■ BARIERY PROCEDURALNE (IMMANENTNE-ETYCZNE)

Kolejną kategorię problemów, które towarzyszą korespondencyjnej formule głosowania stanowią bariery proceduralne. Komplikacje te ilustruje rycina 6. Pokazuje ona losy pakietów wyborczych, które zostały wysłane zainteresowanym wyborcom w 2015 roku, gdy obywatele mogli, lecz nie musieli korzystać z takiej opcji głosowania. Poniżej zsumowano wszystkie przypadki uznania nadesłanego głosu za niekompletny (czyli niekwalifikujący się do wrzucenia do urny) w jedną kategorię. Głosy, które trafiły do urny, podzielono na ważne i nieważne w takiej proporcji, w jakiej dzielił się ogół oddanych głosów. Uczyniono tak po to, żeby ustalić ogół zmarnowanych pakietów na tle nieważnych głosów oddanych w tradycyjny sposób.



Rycina 6. Głosy korespondencyjne w wyborach prezydenckich i parlamentarnych w 2015 roku
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Nie tylko głosy, które nie zostały odesłane, ale także te, które zostały odesłane w sposób niezgodny z procedurami, kilkakrotnie przewyższają odpowiadającą im liczbę nieważnych głosów oddanych w trybie tradycyjnym. Gdyby tak właśnie wyglądały proporcje w przypadku powszechnego głosowania korespondencyjnego, należałoby się spodziewać, że liczba głosów nieważnych będzie większa niż margines zwycięstwa wygranego kandydata. Taka sytuacja mogłaby natomiast oznaczać kryzys polityczny

³⁴ H. Tworzecki, *Poland: A Case of Top-Down Polarization*, „The ANNALS of AAPSS” 2019, 681 (1), s. 97–119.

przekraczający swoim natężeniem wydarzenia mające miejsce po wyborach samorządowych w 2014 roku³⁵.

W tym kontekście wypada też odnotować pewne wątpliwości natury etycznej, jakie wiążą się z tym zagadnieniem. Skoro bowiem wiemy, że ta formuła głosowania okazuje się zbyt wymagająca dla niektórych osób, to pojawia się pytanie, czy jest zasadne, aby system wyborczy w taki sposób podnosił poprzeczkę uczestnictwa w wyborach obywatelom mniej obeznanym z biurokracyjnymi procedurami. Warto zwrócić uwagę, że osoby o wyższym statusie społecznym już dziś głosują częściej niż pozostali obywatele. Pogłębianie tej różnicy czyniłoby wyniki wyborów niereprezentatywnymi dla całości społeczeństwa. Ta sytuacja stanowi z kolei poważną przeszkodę w procesie budowy wspólnoty narodowej³⁶.

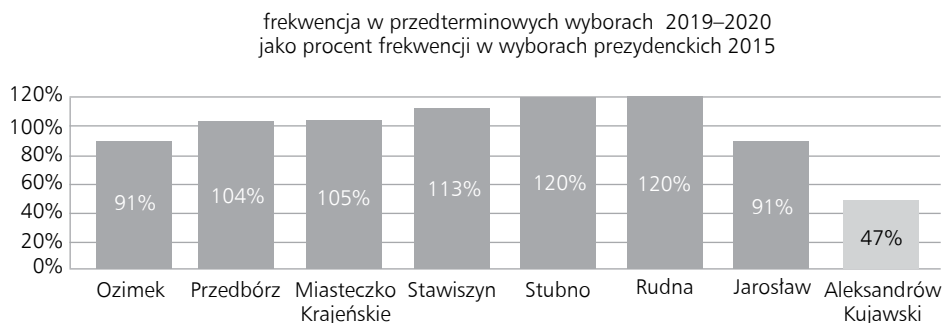
■ OBawy OBYWATELI (PROBLEMY EPIDEMICZNE-ETYCZNE)

Następnym istotnym problemem związanym z powszechnymi wyborami korespondencyjnymi była kwestia nastawienia obywateli do głosowania w warunkach zagrożenia, a dokładnie rzecz biorąc obawa obywateli o ich własne zdrowie³⁷. Trzeba zaznaczyć, że w ostatnich tygodniach przed planowanymi na maj wyborami nie tylko sondaże pokazywały, że obywatele obawiają się udziału w wyborach. Na rycinie 7 pokazano frekwencję w przedterminowych wyborach samorządowych jako procent frekwencji w wyborach prezydenckich z 2015 roku. W ostatniej z uwzględnionych miejscowości wybory odbyły się 26 kwietnia, a więc na dwa tygodnie przed planowanym terminem wyborów prezydenckich.

³⁵ A. Gendźwiłł, M. Cześniak, J. Flis, J. Haman, A. Materska-Sosnowska, B. Michalak, P. Pietrzyk, J. Zbieranek, *Nieważne głosy, ważny problem. Wyniki badania kart do głosowania z wyborów do sejmików województw 2014*, Raport ekspertów Fundacji im. Stefana Batorego https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Głos/Niewazne%20glosy%20wazny%20problem_Internet2.pdf (dostęp 14.06.2020).

³⁶ Na temat wątpliwości związanych z niereprezentatywnymi wynikami wyborów powszechnych: A. Lijphart, *Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma*, „American Political Science Review” 1997, 91 (1), s. 1–14, L. Hill, *On the Reasonableness of Compelling Citizens to „Vote”: The Australian Case*, „Political Studies” 2002, 50 (1), s. 80–101.

³⁷ M. Maley, *Electoral Management Under Covid-19*, Working Paper no. 71/2020, https://law.unimelb.edu.au/__data/assets/pdf_file/0003/3393066/WP71_Maley.pdf (dostęp 14.06.2020); A. Spinelli, *Managing Elections under the COVID-19 Pandemic: The Republic of Korea's Crucial Test*, International IDEA, Stockholm 2020). Taka obawa jest zresztą normalnym zjawiskiem w sytuacjach zagrożenia: M. Morley, *Election Emergencies...*, s. 545–617.



Rycina 7. Frekwencja w przedterminowych wyborach 2019–2020 jako procent frekwencji w wyborach prezydenckich w 2015 roku

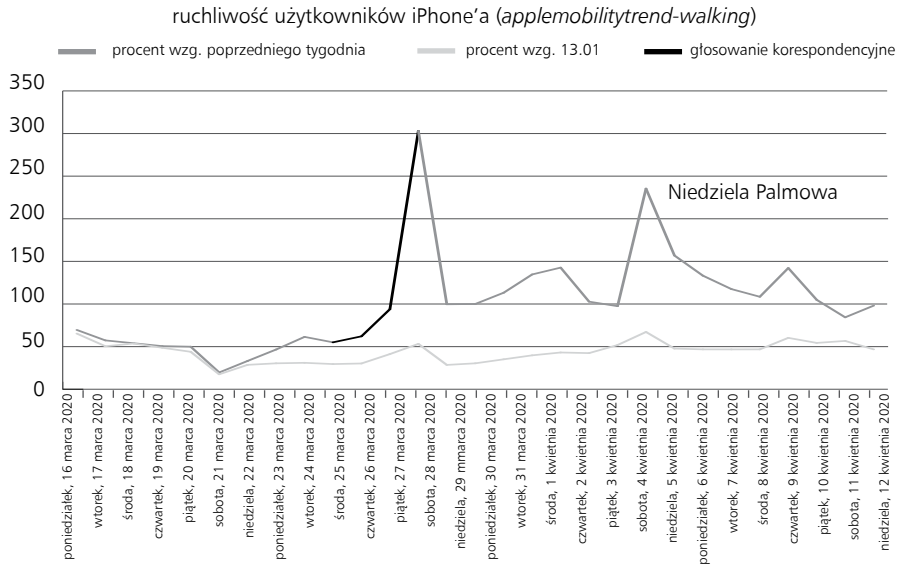
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Zestawienie pokazane na rycinie 7 dowodzi, że o ile w standardowych okolicznościach w wyborach przedterminowych frekwencja wyborcza jest porównywalna z tą z wyborów prezydenckich, o tyle w głosowaniu odbywającym się w czasie pandemii COVID-19 (w Aleksandrowie Kujawskim) spadła ona bardzo wyraźnie. Można przyjąć, że znaczna część wyborców, która zagłosowała by w warunkach bezpiecznych dla zdrowia, zdecydowała się zostać w domach z obawy przed konsekwencjami udziału w wyborach odbywających się w tym szczególnym czasie.

Pewną pomoc w ustaleniu, na ile tego rodzaju obawy obywateli – związane z masowym udziałem w głosowaniu korespondencyjnym – były zasadne, może stanowić porównanie z wyborami bawarskimi.

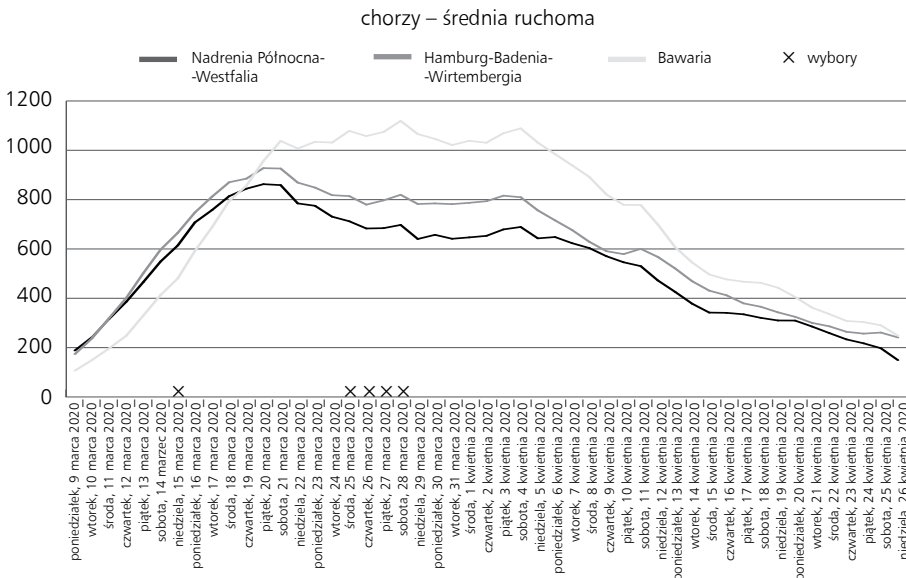
W tym miejscu trzeba zauważyć, że po przeprowadzeniu głosowania w formie korespondencyjnej nastąpił w całych Niemczech (w tym również w Bawarii) generalny spadek zachorowań. Jednakże, co istotne, ponieważ przyjęta przez rząd niemiecki strategia zwalczania epidemii opierała się przede wszystkim na ograniczaniu kontaktów międzyludzkich w przestrzeni publicznej, dane z Bawarii wskazują jednoznacznie, że głosowanie korespondencyjne stanowiło poważne utrudnienie dla takiej polityki zachowywania dystansu społecznego (ryc. 8). Na podstawie danych upublicznionych przez firmę Apple, opartych na analizie zachowań użytkowników iPhone'a, można zobaczyć nie tylko znaczący wzrost ruchliwości obywateli w sobotę (to jest w ostatni dzień czterodniowego głosowania), lecz także systematyczny wzrost ruchliwości w kolejnych dwóch tygodniach po dniu wyborów.

Kolejny istotny w tym kontekście wykres (ryc. 9) obrazuje zachorowania w Bawarii (średnia za mijający tydzień) na tle zachorowań w dwóch landach, w których początkowa dynamika epidemii była wyraźnie wyższa, to jest w Nadrenii Północnej-Westfalii oraz Badenii-Wirtembergii. Aby porównać ten ostatni land do znacznie większej Bawarii, do danych z tego landu dodano także dane



Rycina 8. Ruchliwość w okresie wyborów korespondencyjnych w Monachium w 2020 roku
Źródło: opracowanie własne na podstawie www.apple.com (dostęp 14.06.2020).

z Hamburga, miasta o zbliżonej do Monachium wielkości i podobnej do Badenii-Wirtembergii liczbie zachorowań. Zjawisko to wymagałoby jeszcze dalszych analiz, jednak już na podstawie ryciny 9 można zaobserwować istotną różnicę między Bawarią a oboma porównywalnymi jednostkami.

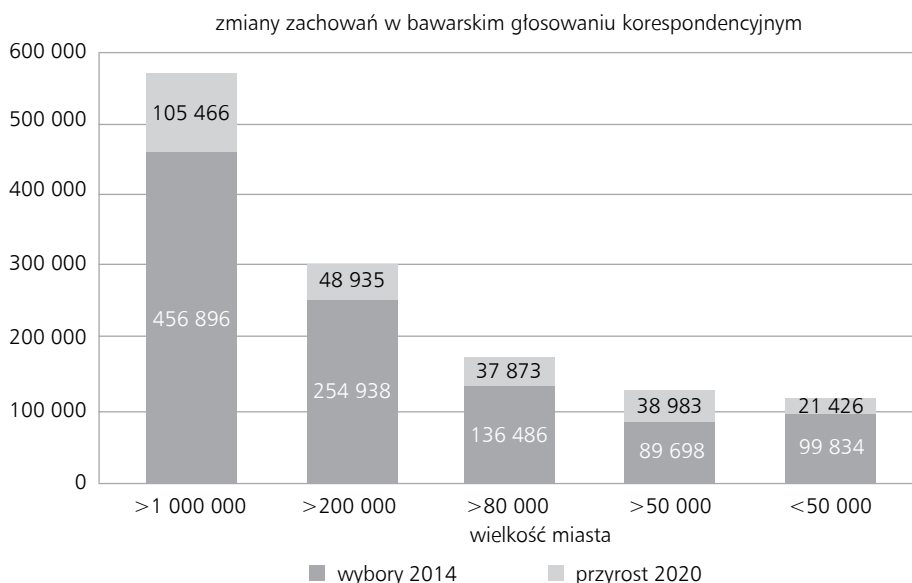


Rycina 9. Zachorowania na COVID-19 w Niemczech w marcu i kwietniu 2020 roku
Źródło: Opracowanie własne na podstawie <https://www.rki.de/> (dostęp 14.06.2020).

■ WYZWANIA UCZCIWOŚCI (PROBLEMY SYTUACYJNE-ETYCZNE)

Ostatnim, choć nie mniej doniosłym problemem odnoszącym się do organizacji wyborów korespondencyjnych była powszechna obawa o uczciwość tej procedury. Tego rodzaju wątpliwości były związane przede wszystkim z kontrowersyjnymi rozwiązaniami prawnymi, które zgodnie z ustawą z 6 kwietnia miały regulować to głosowanie³⁸.

W tym kontekście kluczowym rozwiązaniem przyjętym przez prawodawcę była decyzja o dostarczeniu pakietów wyborczych wszystkim osobom uprawnionym do głosowania (co zresztą miało się odbywać w formie druku bezadresowego). Już samo dostarczenie takich pakietów każdej osobie posiadającej czynne prawo wyborcze mogło spowodować nieprzewidywalne zmiany zachowań wyborczych. Obrazuje to rycina 10, na której przedstawiono liczby głosów oddawanych w drugiej turze wyborów burmistrzów w bawarskich miastach. We wszystkich miastach, niezależnie od wielkości, w wyborach w 2020 roku oddano o blisko jedną czwartą głosów więcej niż w poprzednich takich wyborach w 2014 roku.



Rycina 10. Zmiany zachowań w bawarskim głosowaniu korespondencyjnym w 2020 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie <https://www.kommunawahl2020.bayern.de> (dostęp 14.06.2020).

³⁸ Szerzej na temat uczciwości procesu wyborczego i jej znaczenia: D. Thompson, *Just Elections: Creating a Fair Electoral Process in the United States*, University of Chicago Press, Chicago 2002; J. Brennan, *The Ethics of Voting*, Princeton University Press, Princeton 2011.

Nie jest wcale oczywiste, czy zilustrowany na rycinie stan rzeczy oznacza rzeczywisty wzrost obywatelskiego zaangażowania³⁹. Zapewne nie ma powodów, by wykluczać taką hipotezę – w wielu wypadkach formuła korespondencyjna może stanowić pewnego rodzaju ułatwienie i być czynnikiem mobilizującym dla wyborców chcących wziąć udział w głosowaniu. Warto jednak podkreślić, że w tej sytuacji mogą wchodzić w grę również inne hipotezy wyjaśniające:

- głosowanie przez niektórych wyborców za ich domowników, generalnie niezainteresowanych polityką i wcześniej niegłosujących;
- głosowanie przez niektórych wyborców za osoby zameldowane pod tym samym adresem, przebywające poza miejscem zamieszkania;
- przekazywanie pakietów sąsiadom, rodzinie bądź innym osobom znanym osobiście, a bardziej zainteresowanym polityką;
- aktywne pozyskiwanie przez politycznie aktywnych obywateli pakietów wyborczych od osób biernych politycznie, uzasadniane deklaracjami o pomocy w oddawaniu głosu;
- zwiększoną presję społeczną środowisk lokalnych i zawodowych – pozytywna odpowiedź na akcje typu „Go-To-Vote” jest znacznie łatwiejsza w przypadku powszechnego głosowania korespondencyjnego;
- wykorzystanie porzuconych pakietów wyborczych celem zwielokrotnienia siły swojego głosu.

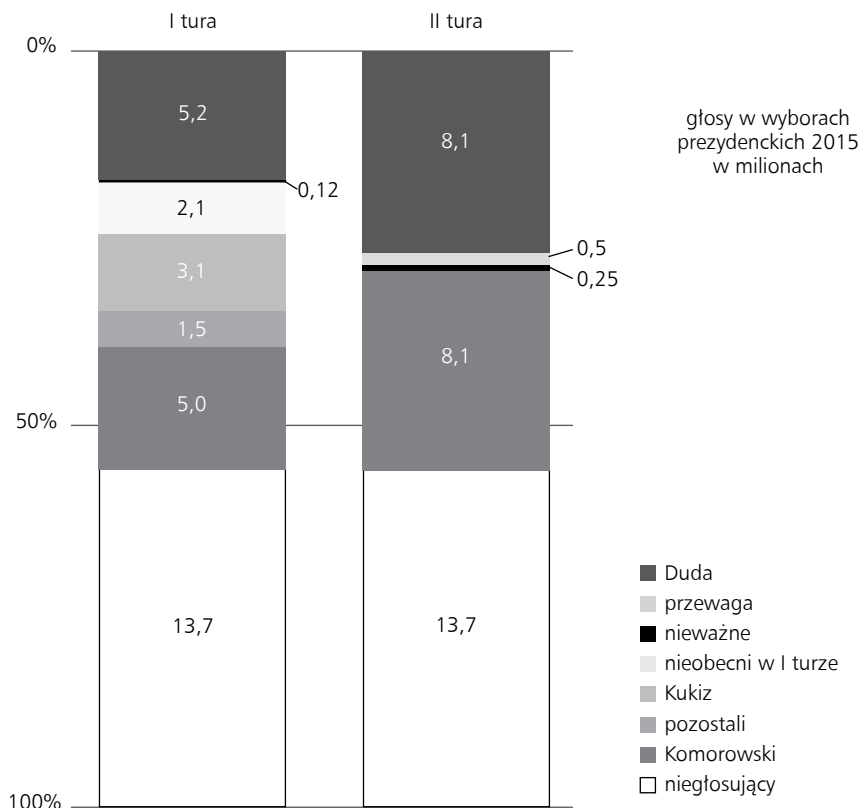
Wszystkie wymienione wyżej działania stają się szczególnie łatwe do podjęcia na gruncie rozwiązań przyjętych w ustawie z 6 kwietnia. Pakiety jako druki bezadresowe nie są zabezpieczone przed przywłaszczeniem – czy to celowym, czy przypadkowym⁴⁰. Jedynym przewidzianym sposobem weryfikacji tożsamości głosującego jest podanie numeru PESEL, podczas gdy numer ten jest powszechnie dostępny w internetowych księgach wieczystych. Zdobycie numerów PESEL wszystkich współlokatorów, czy współwłaścicieli wymaga zaledwie kilkuminutowego zabiegu. Kompletnymi spisami wyborców, wraz z ich numerami PESEL dysponują władze samorządowe. W odróżnieniu od tradycyjnych kart do głosowania, pakiety wyborcze nie są zasobem, do którego dostęp byłby chroniony w jakiś szczególny sposób. Otwiera to drogę do swoistego „wyścigu zbrojeń” na polu oszustw wyborczych i zaistnienia „czarnego rynku” handlu pakietami wyborczymi. Warto też zwrócić uwagę, że istotnym samousprawiedliwieniem dla wielu osób podejmujących takie działania mogłoby być poczucie

³⁹ Por. A. Gerber, G. Huber, S. Hill, *Identifying the Effect...*, s. 91–116; M. Fitzgerald, *Greater Convenience but Not Greater Turnout*, „American Politics Research” 2005, 33 (6), s. 842–867; J. Karp, S. Banducci, *Going Postal: How All-Mail Elections Influence Turnout*, „Political Behavior” 2000, 22 (3), s. 223–239.

⁴⁰ W zasadzie jedyne zabezpieczenie w tym zakresie w ustawie z 6 kwietnia stanowiły dość nieprecyzyjnie sformułowane przepisy karne.

krzywdy i bycie stroną w rywalizacji prowadzonej przeciwko siłom politycznym oskarżanym o nadużywanie władzy.

Znaczenie takich zachowań w realiach polskich wyborów uzmysławia rycina 11. Zawiera ona informacje dotyczące uczestników obu tur głosowania w wyborach prezydenckich 2015, z uwzględnieniem tych, którzy nie brali udziału w głosowaniu, choć byli do tego uprawnieni. Wynik Andrzeja Dudy w drugiej turze rozbito na części tak, by pokazać jego przewagę, to jest margines zwycięstwa nad Bronisławem Komorowskim.



Rycina 11. Głosy w wyborach prezydenckich w 2015 roku w milionach
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW.

W 2015 roku dodatkowe 2 mln wyborców zdecydowało się wziąć udział w wyborach w ciągu dwóch tygodni dzielących pierwszą turę od drugiej. Była to liczba czterokrotnie większa niż margines zwycięstwa. Zjawisko takie nie występowało w wyborach prezydenckich w 2010 roku. To pokazuje jak nieprzewidywalne są zachowania wyborców.

Jeszcze ważniejsze jest uzmysłowienie sobie, że 13,7 mln wyborców, którzy nie głosowali w 2015 roku, w warunkach ustawy z 6 kwietnia otrzymałoby do skrzynek pakiety wyborcze. Jeden na dwadzieścia sześć z tych głosów wystarczyłby, żeby zmienić zwycięzcę tamtych wyborów. Powstaje pytanie, co stałoby się z tymi milionami kart wyborczych. I czy ktokolwiek pogodziłby się z wynikiem rywalizacji prowadzonej w tak nieprzewidywalnych warunkach. Niezależnie od tego kto wygrałby wybory, z pewnością znalazłby on wiele zarzutów podważających ostateczny rezultat i legitymację zwycięzcy. Nie da się ukryć, że wiele z tych zarzutów byłoby uzasadnionych.

Co warte odnotowania, nieprawidłowo przeprowadzone wybory nie muszą zamknąć okresu szczególnego politycznego wzmocnienia, jakim jest ze swojej natury kampania wyborcza. Mogą wręcz przenieść to wzmocnienie na jeszcze wyższy poziom. Emocje towarzyszące porażce w uczciwej rywalizacji są zawsze mniejsze od tych, które są wywoływane przez poczucie niesprawiedliwości związane ze złamaniem obowiązujących reguł.

■ PODSUMOWANIE

Systematyka problemów zaprezentowana w tym artykule wskazuje, że ryzyko niepowodzenia w organizacji korespondencyjnych wyborów prezydenckich było bardzo wysokie. Przynajmniej niektóre z opisanych wyżej niebezpieczeństw związanych z przeprowadzeniem tego głosowania zapewne by się urzeczywistniły, co z dużą dozą prawdopodobieństwa doprowadziłoby do kryzysu politycznego. Potencjalne konsekwencje tego niepowodzenia można oczywiście rozpatrywać na wielu poziomach. Ponieważ dokładna ich analiza nie jest celem tego artykułu, zasygnalizowane zostaną jedynie dwa ważne politologiczne skutki.

Jeśli chodzi o pierwszą z konsekwencji podjęcia próby przeprowadzenia korespondencyjnych wyborów prezydenckich wbrew opisanym wyżej przeszkodom, to można pokusić się o tezę, że ich zorganizowanie prawdopodobnie skończyłoby się katastrofą wizerunkową dla pomysłodawców oraz organizatorów tego przedsięwzięcia, to jest dla obozu rządzącego. Liczba naruszeń przyjętych standardów oraz ugruntowanych wyobrażeń dotyczących przygotowania, przebiegu oraz wyników wyborów podważyłaby istotnie zaufanie do osób, które wzięły na siebie odpowiedzialność za ich przeprowadzenie. Jest to tym bardziej prawdopodobne, że przynajmniej niektóre problemy związane z organizacją tych wyborów były powszechnie znane i dyskutowane w przestrzeni publicznej, a obóz rządzący konsekwentnie traktował te obawy jako nieuzasadnione. Przeprowadzenie wyborów 10 maja najpewniej brutalnie zweryfikowałoby te deklaracje i potwierdziłoby wątpliwości krytyków.

Druga z konsekwencji niepowodzenia wyborczego ma nieco szerszy wymiar. Wydaje się bowiem, że wybory powszechne naznaczone tyloma wątpliwościami nie zrealizowałyby kluczowej funkcji, jaką każde takie wybory powinny realizować. Na gruncie teorii demokracji uznaje się bowiem, że doniosłość wyborów demokratycznych ma przede wszystkim charakter instrumentalny, co oznacza, że są one wartościowe, o ile spełniają określone cele⁴¹. Tymi celami są legitymowanie rządzących (to jest wygranych w wyborach) oraz związane z tym uspokajanie nastrojów społecznych. Co do zasady wybory demokratyczne mogą spełniać te cele, ponieważ zwykle jest tak, że uchodzą one w oczach obywateli za sprawiedliwy sposób rozstrzygnięcia sporów politycznych. Nawet w warunkach bardzo głębokich napięć, strona przegrywająca powszechne głosowanie (które zostało uczciwie przeprowadzone) akceptuje jego rezultat jako sprawiedliwy. Z tego powodu jest tak ważne, aby wybory demokratyczne były faktycznie uczciwe i rzetelnie przeprowadzone, a dokładniej rzecz biorąc, by mogły być postrzegane jako uczciwe i rzetelnie przeprowadzone przez samych obywateli. Wybory zaplanowane na 10 maja – ze względu na liczne problemy omówione w tym artykule – dawały niemal gwarancję, że cele te nie zostaną osiągnięte.

Jarosław Flis, Wojciech Ciszewski

A FAILED POLITICAL SUICIDE – THE LAW ON UNIVERSAL POSTAL VOTING IN THE PRESIDENTIAL ELECTION 2020

The paper relates to main problems regarding the conducting of presidential election in Poland during the COVID-19 lockdown. The presidential elections in Poland were originally scheduled for May 2020, that is at the time when COVID-19 restrictions were in force. The ruling party in Poland – Law and Justice – decided to hold the elections in the form of universal postal vote. Unfortunately, due to many complications, the elections were finally postponed. In this paper the authors, firstly, describe the legal context of the election, and secondly, introduce a taxonomy of problems involved in the organization of the election.

Słowa kluczowe: wybory prezydenckie, głosowanie korespondencyjne, pandemia COVID-19; ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta RP zarządzonych w 2020 roku

Keywords: presidential election, postal voting, COVID-19 pandemic, The Act on Special Rules for Conducting the General Election of the President of the Republic of Poland Ordered in 2020

⁴¹ Por. A. Przeworski, *Minimalist Conception of Democracy: a Defense*, w: I. Shapiro, C. Hacker-Cordon (red.), *Democracy's Value*, Cambridge University Press, Cambridge 1999, s. 23–55; A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, Aletheia, Warszawa 2019.