

Komunikat Fundacji Odpowiedzialna Polityka w związku z przebiegiem wyborów prezydenckich w dniu 10 maja 2020 r.

1. **Podsumowanie informacji o przebiegu wyborów na urząd Prezydenta RP, zaplanowanych na dzień 10 maja 2020 r. (wg stanu na 11 maja 2020 roku)**

- Głosowanie w wyznaczonym dniu 10 maja nie odbyło się z powodu nieprzygotowania prawnego i organizacyjnego.
- W dniu 5 lutego 2020 roku decyzją Marszałka Sejmu zarządzony został termin wyborów na urząd Prezydenta RP, przypadający na dzień 10 maja 2020 r.;
- W związku z pandemią koronawirusa SARS-CoV-2, w dniu 13 marca wprowadzony został w Polsce stan zagrożenia epidemicznego, a w dniu 20 marca stan epidemii. Obowiązywanie stanu epidemii, zgodnie z przepisami polskiego prawa, nie jest równoznaczne z wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego o którym jest mowa w Konstytucji, a zatem nie ma wpływu na wyznaczoną datę przeprowadzenia wyborów;
- Równoległe ze zmianami legislacyjnymi wprowadzanymi w związku z obowiązującym stanem epidemii, a mającymi na celu ochronę zdrowia obywateli i gospodarki, władza ustawodawcza rozpoczęła wprowadzanie zmian do przepisów prawa wyborczego;
- W wyniku wprowadzanych zmian w prawie wyborczym, które następowały w okresie przygotowywania i organizacji wyborów oraz trwania kampanii wyborczej, organ odpowiedzialny za przebieg procesu wyborczego, którym jest Państwowa Komisja Wyborcza (PKW), pozbawiony został części swoich kompetencji, co uniemożliwiło Komisji skuteczne doprowadzenie do finalizacji procesu organizacji wyborów;
- Pozbawienie niektórych uprawnień PKW nie skutkowało automatycznym przyznaniem tych uprawnień innym organom administracji państwowej ani samorządowej. W rezultacie, w trakcie trwania procesu organizacji wyborów, doszło do sytuacji, w której przez pewien czas nie było organów odpowiedzialnych za dokonanie części czynności niezbędnych do skutecznej organizacji głosowania. Luka ta została uzupełniona dopiero w dniu 9 maja 2020 r., to jest na jeden dzień przed dniem wyznaczonym na głosowanie;
- Efektem końcowym wprowadzanych zmian w obszarze prawa wyborczego było nieprzygotowanie warunków prawnych i organizacyjnych do oddania głosu przez wyborców w dniu 10 maja (brak kart do głosowania, brak wyznaczonego sposobu lub miejsca do oddania głosu, brak gminnych obwodowych komisji wyborczych odpowiedzialnych za liczenie głosów i sporządzanie protokołów wyników).
- Podsumowaniem aktualnej sytuacji (wg stanu na 11 maja br.) jest:
 - wydanie w dniu 7 maja komunikatu przez PKW, informującego o niemożności przeprowadzenia głosowania w dniu 10 maja 2020 r.,
 - opublikowanie w dniu 8 maja stanowiska Rady Ministrów o niemożności przeprowadzenia głosowania w dniu 10 maja 2020 r.,
 - podjęcie przez PKW uchwały w dniu 10 maja, stwierdzającej, że w dniu 10 maja brak było możliwości głosowania na kandydatów, co oznacza, zgodnie z Kodeksem wyborczym, że Marszałek Sejmu zarządza nowe wybory w ciągu 14 dni i zarządza je w terminie nie dłuższym niż 60 dni i na dzień wolny od pracy, oraz

- wydanie w dniu 11 maja, komunikatu przez Sąd Najwyższy (SN), podkreślającego, że SN rozpatruje protesty przeciwko wyborowi prezydenta dopiero po podaniu wyników wyborów do publicznej wiadomości przez PKW, oraz, że uchwała PKW z dnia 10 maja, *„nie jest tożsama z uchwałą, na podstawie której następuje podanie wyników wyborów do publicznej wiadomości przez Państwową Komisję Wyborczą”*.

Efektom zaistniałej sytuacji było pozbawienie wyborców prawa do oddania głosu w trakcie trwających wyborów prezydenta w terminie ustalonym zgodnie z Konstytucją RP oraz zaistniała sytuacja niepewności interpretacji prawa co do przebiegu i zakończenia rozpisanych 5 maja wyborów oraz możliwości, warunków i terminów ich ponownego wyznaczenia.

2. Wprowadzenie - wyjaśnienie o bezprecedensowym charakterze przebiegu wyborów z dnia 10 maja 2020 roku

W dniu 10 maja 2020 roku odbyło się w Polsce głosowanie w ramach ogłoszonych 5 lutego tego roku wyborów prezydenckich¹, w czasie którego wyborcy zostali pozbawieni prawa do oddania głosu.

Bezprecedensowa w historii nie tylko naszego kraju, ale i całej Europy, forma głosowania bez możliwości oddania głosu była bezpośrednim rezultatem chaosu prawnego i organizacyjnego wprowadzonego w obszarze dotyczącym prawa wyborczego. Zmiany legislacyjne, których treść i forma budziły istotne wątpliwość co do ich zgodności z Konstytucją, następujące w okresie 6 tygodni poprzedzających dzień głosowania, obejmowały m.in. zmiany formy głosowania, zmiany instytucji odpowiedzialnych za organizację niektórych elementów tego procesu, wprowadzenie nowej struktury komisji wyborczych odpowiedzialnych za proces liczenia głosów czy wprowadzenie niepewności odnośnie ostatecznej daty głosowania czy samych wyborów.

Wprowadzony w dniu 20 marca stan epidemii w związku z pandemią wirusa SARS-CoV-2² (poprzedzony wprowadzeniem stanu zagrożenia epidemicznego w dniu 13 marca³), obejmujący szeroki zakres ograniczeń praw obywatelskich, stanowił specyficzne tło dla trwających wyborów (ograniczając m.in. możliwość zbierania podpisów niezbędnych do zarejestrowania kandydatów na urząd prezydenta oraz prowadzenia kampanii wyborczej) i prowadzenia działań niezbędnych dla organizacji wyborów. Proponowane przez opozycję i wiele instytucji społecznych wprowadzenie stanu klęski żywiołowej, przewidujące, zgodnie z Konstytucją, odroczenie wyborów na określony czas, nie zostało zaakceptowane przez koalicję rządzącą. Z kolei propozycja zmiany Konstytucji i przedłużenia kadencji urzędującego prezydenta o 2 lata, wysunięta przez jednego z członków koalicji rządzącej, nie znalazła uznania w oczach opozycji. Efektom były wprowadzane do ostatniej chwili zmiany w prawie wyborczym oraz dzień głosowania bez możliwości wyrażenia swej woli przez wyborców.

Stan prawny i formuła wyborów zmieniały się do dnia poprzedzającego dzień wyborów, tj. do 9 maja 2020 roku, kiedy weszła w życie ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów

¹ Dz. U. z dnia 5 lutego 2020, poz. 184, Postanowienie Marszałka Sejmu w sprawie zarządzenie wyborów Prezydenta RP

² Dz. U. z dnia 20 marca 2020, poz. 491, Rozporządzenie MZ w sprawie ogłoszenia na terenie RP stanu epidemii

³ Dz. U. z dnia 13 marca 2020, poz. 433, Rozporządzenie MZ w sprawie ogłoszenia na obszarze RP stanu zagrożenia epidemicznego

powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.⁴ (Ustawa Kopertowa), przewidująca możliwość głosowania wyłącznie w formie korespondencyjnej oraz przewidująca powołanie nowego rodzaju komisji wyborczych – gminnych obwodowych komisji wyborczych.

Państwowa Komisja Wyborcza, ustawą z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (tzw. Tarcza-2),⁵ na mocy art. 102 tej ustawy, została pozbawiona kompetencji z zakresu m.in. określania wzoru karty do głosowania oraz jej druku oraz możliwości informowania wyborców o zasadach głosowania.

W konsekwencji stworzona została próżnia prawna, która trwała w okresie od dnia uchwalenia ww. ustawy Tarcza-2 do dnia wejścia w życie Ustawy Kopertowej. Innymi słowy, od 16 kwietnia do 9 maja 2020 r. nie było organu odpowiedzialnego za niektóre elementy procesu wyborczego, m.in. druk kart do głosowania czy informowanie wyborców o zasadach i formie oddania głosu.

Próby wypełnienia tej luki poprzez działania Poczty Polskiej, obejmujące przygotowania do dystrybucji pakietów wyborczych, i Państwowej Wytwórni Papierów Wartościowych, obejmujące druk kart do głosowania, nie miały umocowania w obowiązujących ustawach ani w Kodeksie wyborczym na dzień ich wykonywania.

3. Bieżąca sytuacja prawna (stan na dzień 10 maja)

a. Opis stanu prawnego

Wybory zarządzone zostały przez Marszałka Sejmu w oparciu o przepis art. 128 ust. 2 Konstytucji RP w dniu 5 lutego 2020 roku.⁶

Ze względu na charakter prezentowanego Komunikatu, poszczególne najistotniejsze czynności o charakterze prawnym dokonywane od dnia zarządzenia wyborów do dnia głosowania wyszczególnione zostały z Kalendarium Wyborczym, stanowiącym załącznik do niniejszego dokumentu.

W dniu 10 maja br. Państwowa Komisja Wyborcza podjęła uchwałę (opublikowana na stronie internetowej Komisji o godz. 21:27), w której stwierdziła, że w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. brak było możliwości głosowania na kandydatów.⁷ Uznała również, że sytuacja taka jest równoznaczna w skutkach z brakiem możliwości głosowania ze względu na brak kandydatów, o którym mowa w art. 293 § 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (KW).⁸

⁴ Dz. U. z dnia 8 maja 2020, poz. 827, Ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.

⁵ Dz. U. z dnia 17 kwietnia 2020, poz. 695, Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2

⁶ Dz. U. z dnia 5 lutego 2020, poz. 184, Postanowienie Marszałka Sejmu w sprawie zarządzenie wyborów Prezydenta RP

⁷ PKW, Uchwała nr 129/2020 z dnia 10 maja 2020

⁸ Dz. U. 2011, Nr 21, poz. 112 Kodeks Wyborczy (z późniejszymi zmianami)

W ten sposób zakończono proces wyborczy. Od momentu opublikowania uchwały PKW w Dzienniku Ustaw (co jeszcze nie nastąpiło) Marszałek Sejmu ma maksymalnie 14 dni na zarządzenie wyborów na urząd prezydenta. Będą to nowe wybory, do których zastosowanie znajdzie Ustawa Kopertowa z 6 kwietnia 2020 r.

b. Instytucje odpowiedzialne za organizację wyborów (stan na dzień 10 maja)

Zgodnie z Kodeksem wyborczym, instytucją odpowiedzialną za zorganizowanie i przebieg wyborów jest w Polsce Państwowa Komisja Wyborcza. Obowiązująca od dnia 9 maja Ustawa Kopertowa, wprowadziła dodatkowo Ministra właściwego do spraw aktywów państwowych, jako organ odpowiedzialny za opracowanie wzoru i druk kart do głosowania oraz ich doręczenie oraz odbiór do/od wyborców.

4. Sytuacja w obszarze organizacji wyborów

a. Działania i stanowiska Państwowej Komisji Wyborczej

PKW prowadziła działania nadzorujące proces wyborczy w ramach regulacji przewidzianych w KW od momentu ogłoszenia terminu wyborów w dniu 5 lutego br. W dniu 24 lutego PKW podjęła uchwały o przyjęciu wzoru kart do głosowania. Pojawienie się w Polsce epidemii koronawirusa SARS-CoV-2 oraz ogłoszenia stanu epidemii w dniu 20 marca wraz z wprowadzeniem określonych obostrzeń w stosunku do obywateli i instytucji, spowodowało pojawienie się problemów z kompletowaniem składów obwodowych komisji wyborczych (ObwKW), które powinno zostać zakończone w dniu 19 kwietnia br. Wiele komisji nie zostało powołanych lub zostało powołanych w niepełnym lub wręcz jednoosobowym, składzie.⁹

Zakres kompetencji PKW został ograniczony wprowadzonymi zmianami w prawie wyborczym. Ustawa Tarcza-2, z 16 kwietnia br., odebrała PKW kompetencje w zakresie m.in. opracowania wzoru kart do głosowania oraz zarządzenia ich druku.¹⁰ Uniemożliwiło to PKW przeprowadzenie procesu głosowania w wyznaczonym terminie 10 maja.

W swojej opinii o procedowanej Ustawie Kopertowej, przedstawionej Senatowi, PKW ograniczyła swoją rolę jedynie do funkcji organizacji wyborów w oparciu o istniejącą legislację i nie wypowiedziała się w kwestiach zgodności proponowanych w ustawie regulacji z obowiązującym prawem i z Konstytucją.¹¹

Z kolei w dniu 7 maja PKW wydała komunikat w którym stwierdziła, że przeprowadzenie głosowania w dniu 10 maja jest niemożliwe z powodu istniejących przeszkód prawnych wprowadzonych ustawą Tarcza-2, w szczególności w jej Art. 102.¹²

⁹ Problem zapewnienia ustawowej liczby członków dotyczy również Okręgowych Komisji Wyborczych, w których po powołaniu dochodziło do licznych rezygnacji z członkostwa. Zob. Uchwała PKW nr 126/2020 PKW z dnia 4 maja 2020 r.

¹⁰ Kompetencje te miały zostać przekazane Ministrowi właściwemu do spraw aktywów państwowych zgodnie z Ustawą Kopertową, która weszła w życie dopiero 9 maja br.

¹¹ Pismo PKW, 24 kwietnia 2020, ZPOW-500-2/20

¹² Komunikat PKW z dnia 7 maja 2020 r. (<https://pkw.gov.pl/aktualnosci/wyjasnienia-stanowiska-komunikaty/komunikat-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-7-maja-2020-roku>)

b. Przygotowania do wyborów

Pojawienie się pandemii koronawirusa SARS-CoV-2 i wprowadzenie stanu epidemii 20 marca, wprowadziło szereg komplikacji w organizację i przebieg procesu wyborczego. Wprowadzane od 31 marca br. zmiany legislacyjne, a szczególnie ustawa Tarcza-2 i jej Art. 102, odebrały PKW kilka podstawowych kompetencji, m.in. prawo do określania wzoru kart do głosowania i sposobu ich druku i dystrybucji. Na dzień głosowania, odpowiedzialność za przygotowanie i dystrybucję pakietów wyborczych ponosił Minister właściwy do spraw aktywów państwowych (zgodnie z przyjętą przez Sejm 8 maja Ustawą Kopertową) oraz Państwowa Wytwórnia Papierów Wartościowych (PWPW), której druk kart do głosowania polecił Prezes Rady Ministrów decyzją z 16 kwietnia br.¹³

W ramach przygotowań do wyborów korespondencyjnych, oraz w oparciu o wspomniane polecenie Prezesa Rady Ministrów, PWPW rozpoczęła, i prawdopodobnie ukończyła, druk pakietów wyborczych obejmujących karty do głosowania, oświadczenia wyborców o samodzielnym oddaniu głosu i instrukcję głosowania. Zarówno PWPW, jak też Minister właściwy do spraw aktywów państwowych, nie wydali oficjalnego komunikatu o ilości wydrukowanych kart, miejscu ich druku i przechowywania, jaki jest wzór karty oraz czy zawiera, i jakie, elementy zabezpieczające kartę przed fałszerstwem. Pojawiające się w obiegu publicznym wzory kart zdają się sugerować, że karty wyborcze nie spełniają wymogów określonych przez PKW w uchwale z 24 lutego br. odnośnie ich wzoru jak też odpowiednich elementów zapewniających bezpieczeństwo. Warto też zaznaczyć, że PWPW uzyskała kompetencje obejmujące druk pakietów wyborczych dopiero w momencie wejścia w życie Ustawy Kopertowej w dniu 9 maja 2020 roku, co może wskazywać, że prowadzone wcześniej działania nie miały oparcia w obowiązujących ustawach ani w Kodeksie wyborczym.

W oparciu o Art. 99 ustawy Tarcza-2, Poczta Polska (PP) podjęła starania o uzyskanie dostępu do danych osobowych wyborców zawartych w spisie wyborców sporządzanym przez jednostki administracji samorządowej. Miało to służyć przygotowaniom do dystrybucji pakietów wyborczych dla wyborców. Należy jednak zaznaczyć, że w momencie wejścia w życie wspomnianej ustawy (Tarcza-2), Poczcie Polskiej nie została jeszcze wyznaczona prawnie rola w organizacji wyborów prezydenckich, co nastąpiło dopiero w oparciu o uchwaloną 8 maja Ustawę Kopertową.

c. Działania i stanowisko Rady Ministrów

Prezes Rady Ministrów wydał 16 kwietnia, w oparciu o ustawę z dnia 2 marca 2020 roku (Tarcza-0),¹⁴ polecenie dla PWPW podjęcia druku kart wyborczych. Uzasadnieniem dla tej decyzji było pozbawienie PKW kompetencji w tym zakresie ustawą z dnia 16 kwietnia 2020 roku (Tarcza-2). Warto jednak zwrócić uwagę, że ustawa Tarcza-2, odbierająca PKW kompetencje w zakresie druku kart wyborczych, weszła w życie dopiero 2 dni po wydaniu wspomnianej decyzji Prezesa Rady Ministrów, czyli 18 kwietnia. Również, Ustawa Kopertowa, oddająca odpowiedzialność za druk kart wyborczych organowi Ministra właściwego do spraw aktywów państwowych, została uchwalona dopiero 8 maja, dwa dni przed dniem wyborów. Jest zatem wątpliwe czy polecenie Prezesa Rady Ministrów miało moc prawną.

¹³ Decyzja Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 roku, BPRM.4820.2.4.2020

¹⁴ Dz. U. z dnia 7 marca 2020, poz. 374, 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

W konsekwencji przeprowadzanych zmian w prawie wyborczym oraz prób wprowadzenia zmian organizacyjnych dotyczących wyborów, Rada Ministrów uznała w dniu 8 maja, że *'nie jest możliwe przeprowadzenie wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w terminie wyznaczonym przez Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, tj. w dniu 10 maja 2020 r.'*¹⁵

d. Stan przygotowań do przeprowadzenia głosowania w dniu 10 maja

Przygotowania do przeprowadzenia głosowania w dniu 10 maja nie zostały zakończone.

- Wyborcy nie zostali powiadomieni o formie, miejscu i sposobie głosowania
- Nie zostały powołane gminne obwodowe komisje wyborcze odpowiedzialne za liczenie głosów i sporządzanie protokołów wyników
- Karty do głosowania, wraz z pakietami wyborczymi, nie zostały dostarczone do wyborców
- PKW oraz Rada Ministrów stwierdziły o niemożliwości przeprowadzenia głosowania w dniu 10 maja

5. Dzień wyborów (10 maja 2020 r.)

W dniu 10 maja nie odbyło się głosowanie.

6. Obserwacja wyborów – działanie Fundacji Odpowiedzialnej Polityki (FOP)

Ponieważ w dniu wyborów nie odbyło się głosowanie, a gminne okręgowe komisje wyborcze nie zostały powołane, FOP zdecydował się obserwować działanie Okręgowych Komisji Wyborczych (OKW).

Obserwatorzy FOP próbowali skontaktować się ze wszystkimi, 49 OKW, ale jedynie w czterech przypadkach udało się uzyskać informacje od obecnych członków Delegatur Krajowego Biura Wyborczego. Informacje od nich uzyskane potwierdziły, że w żadnym przypadku OKW nie pracowała w dniu głosowania.

7. Potencjalny rozwój sytuacji (stan na 11 maja 2020 r.)

a. Stanowisko PKW

Już wieczorem w dniu głosowania, 10 maja, PKW podjęła uchwałę, w której stwierdziła, że w dniu 10 maja brak było możliwości głosowania na kandydatów, co równoznaczne jest w skutkach z sytuacją opisaną w Art. 293, par. 3 KW mówiącego, że w wypadku braku kandydatów lub jeśli jest tylko jeden kandydat na prezydenta, Marszałek Sejmu zarządza nowe wybory w ciągu 14 dni i zarządza je w terminie nie dłuższym niż 60 dni i na dzień wolny od pracy.¹⁶

b. Stanowisko Sądu Najwyższego

W dniu 11 maja, Sąd Najwyższy (SN) wydał komunikat w sprawie protestów wyborczych, w którym podkreślił, że SN rozpatruje protesty przeciwko wyborowi prezydenta dopiero po podaniu wyników wyborów do publicznej wiadomości przez PKW, oraz, że uchwała PKW z dnia 10 maja (wspomniana

¹⁵ Monitor Polski z dnia 8 maja 2020 r., poz. 404, Stanowisko Rady Ministrów z dnia 8 maja 2020 r. w sprawie możliwości przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 10 maja 2020 r.

¹⁶ PKW, Uchwała nr 129/2020 z dnia 10 maja 2020

powyżej), „nie jest tożsama z uchwałą, na podstawie której następuje podanie wyników wyborów do publicznej wiadomości przez Państwową Komisję Wyborczą”.¹⁷

c. Stanowisko Parlamentu

W Sejmie, niższej izbie Parlamentu, złożony został w dniu 11 maja poselski projekt nowej ustawy o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r z możliwością głosowania korespondencyjnego.¹⁸

8. Plany Fundacji Odpowiedzialna Polityka

Fundacja planuje kontynuowanie obserwacji przebiegu obecnego procesu wyborczego oraz nowego procesu wyborów prezydenta od momentu jego zapoczątkowania. Planujemy także analizę zmian legislacyjnych proponowanych przez Parlament.

¹⁷ Komunikat SN, 11 maja 2020 (http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Wydarzenia.aspx?ItemSID=653-0dc69815-3ade-42fa-bbb8-549c3c6969c5&ListName=Wydarzenia&fbclid=IwAR3xNUWT9is59DZomm64XyfvmkROI2a8WYX9S4TdwQdesAaM_AKqqVOVgL8)

¹⁸ Sejm, druk nr 368 z dnia 11 maja 2020