

Opinia na temat USTAWY z dnia 12 maja 2020 roku

**o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych  
na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.  
z możliwością głosowania korespondencyjnego**

(zwanej dalej ustawą)

**I. Konstytucja, uchwała PKW oraz Kodeks wyborczy jako kryteria oceny ustawy**

1. Nieprzeprowadzenie w dniu 10 maja 2020 roku zarządzonych na ten dzień postanowieniem Marszałka Sejmu z 5 lutego 2020 roku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej stanowi poważne naruszenie Konstytucji (bowiem organy państwa nie wykonały wydanego na podstawie art. 128 ust. 2. Konstytucji postanowienia Marszałka Sejmu o zarządzeniu wyborów) i może być traktowane jako opisane w rozdziale XXXI Kodeksu karnego przestępstwo przeciwko wyborom i referendum („Art. 249. *Kto przemocą, groźbą bezprawną lub podstępem przeszkadza: [...] 2) swobodnemu wykonywaniu prawa do kandydowania lub głosowania, 3) głosowaniu lub obliczaniu głosów, [...] podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5*”). W dniu 10 maja nie przeprowadzono wyborów w sposób nielegalny, mimo że rząd – z uwagi na panującą pandemię – mógł przesunąć termin zarządzonych wyborów w sposób przewidziany w Konstytucji, czyli poprzez wprowadzenie stanu klęski żywiołowej.
2. Konstytucja nie przewiduje sytuacji, do której doszło 10 maja. Nie istnieją zatem w pełni konstytucyjne możliwości wyjścia z impasu, do jakiego doszło w wyniku nielegalnego nieprzeprowadzenia wyborów. Jakaś próbą zaproponowania „w miarę konstytucyjnego” rozwiązania problemu jest uchwała PKW z 10 maja. W uchwale PKW w § 1. „*stwierdza się, że w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. brak było możliwości głosowania na kandydatów*” oraz, w § 2., że „*fakt wskazany w § 1 równoważny jest w skutkach z przewidzianym w art. 293 § 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy brakiem możliwości głosowania ze względu na brak kandydatów*”.
3. Przyjmując uchwałę PKW za podstawę prawną dla zarządzenia przez Marszałka Sejmu ponownych wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej w 2020 roku, należy zwrócić

uwagę, na treść (skutki) przywołanego w uchwale PKW art. 293 § 3 Kodeksu wyborczego: „Marszałek Sejmu ponownie zarządza wybory nie później niż w 14 dniu od dnia ogłoszenia uchwały Państwowej Komisji Wyborczej w Dzienniku Ustaw. Przepisy art. 289 § 2 i art. 290 stosuje się odpowiednio”. Z kolei art. 289 § 2 Kodeksu wyborczego mówi o wyborach w przypadku opróżnienia urzędu („W razie opróżnienia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Marszałek Sejmu zarządza wybory nie później niż w czternastym dniu po opróżnieniu urzędu i wyznacza datę wyborów na dzień wolny od pracy przypadający w ciągu 60 dni od dnia zarządzenia wyborów”), a art. 290 Kodeksu wyborczego precyzuje zasady, którym powinno odpowiadać postanowienie Marszałka Sejmu o zarządzeniu wyborów („§ 1. Marszałek Sejmu zarządza wybory Prezydenta Rzeczypospolitej w drodze postanowienia. Postanowienie Marszałka Sejmu podaje się do publicznej wiadomości i ogłasza w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej najpóźniej w 3 dniu od dnia zarządzenia wyborów. § 2. W postanowieniu, o którym mowa w § 1, Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, określa dni, w których upływają terminy wykonania czynności wyborczych przewidzianych w kodeksie (kalendarz wyborczy)”).

4. Tak więc – jeśli podstawą prawną zarządzenia ponownych wyborów miałyby być uchwała PKW – to w konsekwencji należy przyjąć, że ponowne wybory muszą mieć charakter całkowicie nowych wyborów (takich, jak w przypadku opróżnienia urzędu w trakcie kadencji), a więc, co do zasady, z na nowo zgłaszanymi komitetami wyborczymi i na nowo zbieranymi podpisami pod kandydaturami oraz z zachowaniem przewidzianych w Kodeksie wyborczym terminów wykonania czynności wyborczych.
5. Z punktu widzenia komitetów wyborczych kandydatów najważniejsze są dwa terminy wykonania czynności wyborczych określone w Kodeksie wyborczym. Pierwszym z nich jest opisany w art. art. 299 § 4 termin popartego 1.000 podpisów zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego („zawiadomienie o utworzeniu komitetu wyborczego może być dokonane najpóźniej w 55 dniu przed dniem wyborów”). Drugim – opisany w art. 303 § 1 termin popartego 100.000 podpisów zgłoszenia kandydata („zgłoszenia kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej dokonuje osobiście pełnomocnik wyborczy najpóźniej do godziny 24<sup>00</sup> w 45 dniu przed dniem wyborów”). Kluczowe znaczenie ma tutaj czas, jaki dzieli ostateczny termin zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego od ostatecznego terminu zgłoszenia kandydata – jak widać Kodeks wyborczy zakłada bowiem, że komitety wyborcze mają mieć minimum 10 dni (55 minus 45) na zebranie 100.000 podpisów obywateli popierających zgłoszenie kandydata.

## II. Uwagi do ustawy

1. Biorąc pod uwagę przywołane wyżej kryteria, kluczowe znaczenie dla oceny ustawy ma treść jej art. 15. 1.: *„W postanowieniu o zarządzeniu wyborów Marszałek Sejmu po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, określa dni, w których upływają terminy wykonania czynności wyborczych przewidzianych w Kodeksie wyborczym i ustawie, mając na względzie termin wyborów ustalony w postanowieniu. Terminów wykonania czynności wyborczych wskazanych w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy nie stosuje się”*. Jak widać, art. 15. 1. ustawy całkowicie odwraca logikę wiązania ze sobą terminów wykonania czynności wyborczych i terminu wyborów przewidzianą w Kodeksie wyborczym. Kodeks wyborczy zakłada bowiem podstawowy charakter terminów wykonania czynności wyborczych (55 dzień i 45 dzień przed dniem wyborów) i z zachowaniem tych terminów musi być zgodny wyznaczony przez Marszałka Sejmu termin wyborów. Art. 15. 1. ustawy za podstawowy uznaje termin wyborów, a terminy wykonania czynności wyborczych mają być tak dobrane, by miały *„na względzie termin wyborów ustalony w postanowieniu”*. Przy powszechnie znanej determinacji obozu rządzącego, by wybory przeprowadzić 28 czerwca, art. 15. 1. pozwala, na przykład, na wydanie postanowienia o zarządzeniu wyborów 8 czerwca i określenie w nim, że zawiadomienie o utworzeniu komitetu wyborczego musi być dokonane najpóźniej 10 czerwca, a termin zgłoszenia kandydata (popartego 100.000 podpisów) najpóźniej 12 czerwca. Jest absolutnie niezgodne ze standardami demokratycznego państwa prawnego niewprowadzenie terminów wykonania czynności wyborczych do ustawy i pozostawienie w tej materii całkowitej swobody Marszałkowi Sejmu. Proponujemy, by art. 15. 1 nadać treść: *„W postanowieniu o zarządzeniu wyborów Marszałek Sejmu po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, określa dni, w których upływają terminy wykonania czynności wyborczych przewidzianych w Kodeksie wyborczym i ustawie. Terminy zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego i zgłoszenia kandydata określone w postanowieniu musi rozdzielać co najmniej 10 dni”*.
2. Nie do przyjęcia w obecnej formie jest art. 14 ustawy. Jego treść wyraźnie wskazuje, że intencją ustawodawcy – niezgodnie z treścią uchwały PKW – jest traktowanie nowo zarządzanych wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jako swoistej kontynuacji nieprzeprowadzonych wyborów z 10 maja, a nie jako nowych wyborów przeprowadzanych w trybie przewidzianym dla sytuacji opróżnienia urzędu w trakcie kadencji. Art. 14 (zwłaszcza w powiązaniu z omówionym wyżej art.15) daje wyraźnie większe prawa kandydatom zgłoszonym do wyborów z 10 maja, a wyraźnie mniejsze

kandydatom, którzy w wyborach z 10 maja nie kandydowali. Po pierwsze, wprowadza nie mające żadnej konstytucyjnej podstawy „prawo nabyte bycia kandydatem” – kandydaci zgłoszeni do wyborów z 10 maja nie mają – zgodnie z ustawą – obowiązku ponownego zbierania podpisów. Po drugie, różnicuje kandydatów pod względem możliwości wydatkowania na kampanię wyborczą limitu, o którym mowa w art. 327 § Kodeksu wyborczego: na „starych”, którzy mogą wydatkować 100% limitu i na „nowych”, którym ustawa pozwala wydatkować jedynie 50% limitu. O ile można zrozumieć (mimo braku podstawy konstytucyjnej) zniesienie obowiązku ponownego zbierania podpisów przez „starych” kandydatów (ale tylko wtedy, gdy „nowym” zapewni się w ustawie co najmniej 10 dniowy okres na zebranie podpisów), to ograniczenie możliwości finansowania kampanii przez „nowych” kandydatów do 50% limitu jest rażącym naruszeniem równości w zakresie korzystania z biernego prawa wyborczego. Jakimś kompromisem (choć i tak – z uwagi na wcześniejszą i finansowaną z limitu kampanię wyborczą przed 10 maja – korzystnym dla „starych” kandydatów) byłoby przyjęcie zasady, że w wszyscy kandydaci (tak „starzy” jak i „nowi”) na kampanię wyborczą w nowo zarządzonych wyborach Prezydenta w 2020 roku mogą wydatkować 50% limitu środków, o których mówi art. 327 § Kodeksu wyborczego.

3. Nie do zaakceptowania są przepisy art. 15 ust. 4-6. (*„4. Marszałek Sejmu może, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw zdrowia oraz Państwowej Komisji Wyborczej, zmienić terminy wykonania czynności wyborczych ustalone w postanowieniu, o którym mowa w ust. 1, mając na względzie sytuację epidemiczną na obszarze całego kraju bądź jego części. 5. Minister właściwy do spraw zdrowia może, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, w drodze rozporządzenia, zarządzić głosowanie korespondencyjne na terenie co najmniej jednej gminy lub jej części, wydanym nie później niż 7 dni przed dniem wyborów, uwzględniając sytuację epidemiczną na tym terenie. W rozporządzeniu określa się sposób i tryb organizacji tego głosowania. 6. W przypadku wydania rozporządzenia, o którym mowa w ust. 5, Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, wydaje postanowienie, w którym określa terminy wykonania czynności wyborczych na terenie wskazanym w rozporządzeniu”*). Ustawodawca po raz kolejny w sprawach, które powinny być regulowane ustawowo (terminy wykonania czynności wyborczych oraz wprowadzenie obligatoryjnego głosowania korespondencyjnego) daje pełną swobodę podejmowania decyzji Marszałkowi Sejmu (zmiana wydanego wcześniej postanowienia) bądź ministrowi właściwemu do spraw zdrowia (wydanie rozporządzenia wprowadzającego obligatoryjne głosowanie korespondencyjne nawet

na terenie całego kraju). Ustawodawca powołuje się tutaj na nie dającą się przewidzieć sytuację epidemiczną – co należy rozumieć, że wzrost skali zachorowań mógłby stanowić uzasadnienie wprowadzania takich zmian. Tu należy wyraźnie zaznaczyć, że gdyby z powodu wzrostu zachorowań nowo zarządzane wybory nie mogły się odbyć w terminie i w określonym w ustawie trybie, to zawsze istnieje możliwość zgodnego z Konstytucją ich przełożenia poprzez wprowadzenie przez rząd stanu klęski żywiołowej.