

**Zespół Doradców ds. kontroli konstytucyjności prawa
przy Marszałku Senatu X kadencji**

w składzie:

- 1) Prof. dr hab. Marek Chmaj – sprawozdawca,**
- 2) dr hab. Sławomir Patyra, prof. UMCS – sprawozdawca,**
- 3) dr hab. Mariusz Bidziński, prof. Uniwersytetu SWPS,**
- 4) dr hab. Marcin Dąbrowski,**
- 5) dr hab. Anna Rakowska-Trela, prof. UŁ.**

EKSPERTYZA PRAWNA

w przedmiocie:

**ZGODNOŚCI Z KONSTYTUCJĄ UCHWALONEJ PRZEZ SEJM
DNIA 12 MAJA 2020 R. USTAWY O SZCZEGÓLNYCH ZASADACH ORGANIZACJI
WYBORÓW POWSZECHNYCH NA PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ
POLSKIEJ ZARZĄDZONYCH W 2020 R. Z MOŻLIWOŚCIĄ GŁOSOWANIA
KORESPONDENCYJNEGO**

Warszawa, dnia 20 maja 2020 r.

I. ŹRÓDŁA PRAWA

- | | |
|------|--|
| (1). | Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.); |
| (2). | Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 684 ze zm.); |
| (3). | Ustawa z dnia 20 maja 2020r . o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego; |

II. DEFINICJE I SKRÓTY

(1).	„Konstytucja”	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.;
(2).	„k.w.”	Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 684 ze zm.);
(3).	„Ustawa”	Ustawa z dnia 20 maja 2020r . o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego;
(4).	„TK”	Trybunał Konstytucyjny;
(5).	„PKW”	Państwowa Komisja Wyborcza;

III. PRZEDMIOT EKSPERTYZY

Przedmiotem niniejszej ekspertyzy prawnej jest analiza zgodności z Konstytucją uchwalonej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej dnia 12 maja 2020 r. ustawy o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego.

IV. STAN FAKTYCZNY

Dnia 11 maja 2020 r. do Sejmu wpłynął poselski projekt ustawy o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego. W tym samym dniu projekt Ustawy skierowano do I czytania na posiedzeniu Sejmu.

Dnia 12 maja 2020 r., przed rozpoczęciem pierwszego czytania, Wnioskodawca wniósł autopoprawkę do przedłożonego projektu. Na posiedzeniu Sejmu w tym dniu odbyło się pierwsze, drugie oraz trzecie czytanie projektu. Czytania następowały niezwłocznie po sobie.

Dnia 12 maja 2020 r. Sejm RP uchwalił ustawę o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego.

Tekst ustawy przekazano Prezydentowi i Marszałkowi Senatu.

V. ANALIZA PRAWNA

Analiza w zakresie zgodności uchwalonej przez Sejm dnia 12 maja 2020 r. ustawy o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego z Konstytucją, wymaga oceny na dwóch płaszczyznach tj. pod kątem zgodności z Konstytucją procesu uchwalenia Ustawy w Sejmie oraz pod kątem zgodności z Konstytucją przepisów Ustawy.

Zasadnicze wzorce kontroli stanowią w tym zakresie przepisy ujęte w:

- art. 2 (Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej);
- art. 7 (Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa), a także Preambuła do Konstytucji w zakresie w jakim stanowi o gwarantowaniu rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych;

- art. 32 ust. 1 i 2 (Ust. 1 Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Ust. 2 Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny)

- art. 62 ust. 1 (Obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat);

- art. 119 ust. 1 (Sejm rozpatruje ustawy w trzech czytaniach);

- art. 123 ust. 1 (Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, z wyjątkiem projektów ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów);

- art. 127 ust. 1 Konstytucji (Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany przez Naród w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym).

W odniesieniu do zgodności z Konstytucją procesu legislacyjnego, Ustawa uchwalona została niezgodnie z Konstytucją tj. z naruszeniem zasady rozpatrywania projektu w trzech czytaniach (art. 119 ust. 1 Konstytucji), w trybie *quasi* pilnym, przewidzianym dla projektów Rady Ministrów (art. 123 ust. 1 Konstytucji).

1. Zgodności trybu uchwalania Ustawy z art. 119 ust. 1 Konstytucji

W art. 119 ust. 1 Konstytucji przewidziano zasadę, zgodnie z którą Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach.

Przy czym zauważyć trzeba, iż komentowany przepis posługuje się zwrotem „rozpatruje”, co zgodnie z wykładnią językową, oznacza, iż po stronie Sejmu powstaje obowiązek wnikliwego zapoznania się z treścią projektu i rozważenia przyjętych w nim norm prawnych.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, iż zasada trzech czytań projektu ustawy nie powinna być rozumiana w sposób czysto formalny, tzn. jako wymaganie trzykrotnego rozpatrywania tak samo oznaczonego projektu. Celem, któremu

służy zasada trzech czytań jest możliwie najbardziej dokładne i wnikliwe rozpatrzenie projektu ustawy, a w konsekwencji wyeliminowanie ryzyka niedopracowania lub przypadkowości przyjmowanych w toku prac ustawodawczych rozwiązań (TK – K 37/03, K 53/07, P 11/08, K 31/12, K 35/15).

W wyroku z 9 marca 2016 r. (TK – K 47/15) TK wskazał, iż rozpatrywanie projektu ustawy w trzech czytaniach powinno się przejawiać co najmniej na cztery sposoby. Po pierwsze, musi ono obejmować sekwencję ściśle określonych czynności, podejmowanych przez organy Sejmu i zmierzających do możliwie dokładnego rozważenia potrzeby i istoty planowanych zmian prawnych. Po drugie, rozpatrywanie projektu ustawy przez Sejm wymaga stworzenia także odpowiednich ram czasowych, dostosowanych do wagi i stopnia skomplikowania normowanej materii. Stąd też w regulaminie Sejmu przystąpienie do kolejnych czytań uzależnione zostało od pozostawienia posłom czasu na zapoznanie się z wynikami prac przeprowadzonych na wcześniejszych etapach postępowania ustawodawczego oraz przygotowanie się do prac planowanych na dalszych etapach. Po trzecie, rozpatrywanie projektu ustawy przez Sejm w ramach trzech czytań wymaga uwzględnienia także pluralistycznego charakteru parlamentu, co oznacza konieczność badania, czy przebieg prac parlamentarnych nie pozbawił określonej grupy parlamentarnej możliwości przedstawienia w poszczególnych fazach postępowania ustawodawczego swojego stanowiska, w tym przedłożenia własnych wniosków i poprawek do projektu ustawy oraz żądania ich rzeczywistego rozpatrzenia przez Sejm z uwzględnieniem opinii niezależnych ekspertów i opinii organów władzy publicznej uprawnionych do jej wyrażenia. Po czwarte, rozpatrywanie projektu ustaw w trzech czytaniach wymaga stworzenia przestrzeni dla realnej, a nie jedynie potencjalnej dyskusji dotyczącej jakości stanowionego prawa, w tym jego zgodności z Konstytucją.

Odnosząc powyższe zasady na grunt prac legislacyjnych nad Ustawą, stwierdzić należy, iż sposób procedowania nad projektem przez Sejm, nie czynił zadość wskazanym powyżej standardom tworzenia prawa.

Mieć trzeba na uwadze, iż cały proces legislacyjny w Sejmie rozpoczął się i zakończył w tym samym dniu, a poszczególne czytania następowały bezpośrednio po sobie. Mimo zgłoszonej autopoprawki, zrezygnowano z przekazania projektu do prac komisji celem umożliwienia posłom i ekspertom zajęcia stanowiska wobec zawnioskowanych zmian. Nadto, mimo wyraźnych protestów ze strony opozycji, sposób procedowania w Sejmie w

przedmiocie przyjęcia Ustawy istotnie ograniczył możliwość swobodnego wyrażania przez posłów stanowiska wobec projektu, w tym przedłożenia własnych wniosków i poprawek oraz żądania ich rzeczywistego rozpatrzenia przez Sejm.

W konsekwencji powyższego, zasada trzech czytań w odniesieniu do procesu legislacyjnego nad Ustawą miała charakter jedynie iluzoryczny. Sposób procedowania przez Sejm uniemożliwił rzetelne i dogłębne rozpatrzenie projektu oraz dokonanie jego oceny pod kątem zasadności i zgodności z Konstytucją przyjętych w nim rozwiązań.

Tym samym, Ustawa uchwalona została przez Sejm z rażącym naruszeniem art. 119 ust. 1 Konstytucji.

2. Zgodność trybu uchwalania Ustawy z art. 123 ust. 1 Konstytucji

Wskazać ponadto trzeba, iż tryb uchwalenia Ustawy wskazuje, iż Sejm procedował *de facto* w trybie pilnym, z obejściem art. 123 ust. 1 Konstytucji.

Ww. przepis stanowi, iż Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, z wyjątkiem projektów ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustroj i właściwość władz publicznych, a także kodeksów.

Z brzmienia ww. przepisu wynika, iż tryb pilny zastrzeżony został wyłącznie dla projektów ustaw Rady Ministrów. Projekt Ustawy wniesiony został natomiast, jako projekt poselski. Nadto, możliwość zastosowania trybu pilnego poddana została ograniczeniom przedmiotowym. Statusu takiego nie mogą otrzymać m.in. ustawy dotyczące wyboru Prezydenta oraz kodeksy. Nie budzi przy tym wątpliwości fakt, iż Ustawę zakwalifikować można do obydwu tych kategorii. Z jednej strony materia ustawy reguluje tryb organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta RP, z drugiej- jej przepisy wprost odnoszą się do Kodeksu wyborczego, zmieniając przyjęte w nim rozwiązania ustawowe.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że „pilny tryb ustawodawczy jest instytucją rangi konstytucyjnej i ma charakter szczególny w stosunku do postępowania ustawodawczego toczącego się na zasadach ogólnych. Odrębności

składają się na specjalną regulację trybu pilnego, która cechuje się istotnym przyspieszeniem i pewnym uproszczeniem procedury ustawodawczej. Podmioty uczestniczące w postępowaniu ustawodawczym toczącym się w trybie pilnym mają mniej sposobności i mniej czasu na rozważenie i przedyskutowanie zagadnień związanych z daną materią ustawodawczą, niż miałyby w zwykłym trybie ustawodawczym. Ustrojodawca dopuszcza taki stan tylko wówczas i o tyle, o ile jest to uzasadnione pilną potrzebą regulacji ustawodawczej przedłożonej Sejmowi przez Radę Ministrów” (TK – K 18/95; zob. też TK – K 33/11, P 35/12).

W odniesieniu do Ustawy, brak było podstaw do procedowania w trybie pilnym. Uchwalenie Ustawy przez Sejm, w zakresie w jakim nie odpowiadało standardom procedowania nad ustawą w zwykłym trybie ustawodawczym, stanowiło obejście art. 123 ust. 1 Konstytucji.

Wobec powyższego, w ocenie Zespołu, proces uchwalania Ustawy nie odpowiadał standardom przewidzianym w Konstytucji. Ustawę uchwaloną w tym trybie uznać należy za niezgodną z Konstytucją.

Niemniej jednak, zgodnie z przedmiotem niniejszej Ekspertyzy, poddania ocenie wymaga również zgodność przepisów Ustawy z Konstytucją, w szczególności z art. 2, art. 7, art. 32, art. 127 i art. 62 ust. 1 Konstytucji oraz Preambulą do Konstytucji.

3. Zgodność przepisów Ustawy z art. 2 Konstytucji

Art. 2 Konstytucji, stanowiąc, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, wyraża jedną z podstawowych zasad współczesnego państwa tj. zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Wśród wartości objętych treścią omawianej zasady wyróżnia się wartości polityczne (np. porządek konstytucyjny, demokracja przedstawicielska, podział władzy, pluralizm polityczny, niezależność sądów, sądowy wymiar sprawiedliwości), ekonomiczne (np. społeczna gospodarka rynkowa, wolność działalności gospodarczej, swoboda umów) oraz prawne (np. określoność, odpowiednia *vacatio legis*, zakaz wstecznego działania prawa). W znaczeniu normatywnym natomiast zasada demokratycznego państwa prawnego wyraża szereg dyrektyw adresowanych do organów stanowiących i stosujących

prawo, które mają znaczenie zwłaszcza w procesie wykładni prawa (Florczak-Wątor Monika [w:] Tuleja Piotr (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, opubl. WKP 2019).

W odniesieniu do oceny zgodności Ustawy z zasadą demokratycznego państwa prawnego, mieć należy na uwadze w szczególności nakaz ustanowienia odpowiedniego okresu dostosowawczego (*vacatio legis*), stanowiący fundamentalny elementem demokratycznego państwa prawnego, ściśle związany z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Z powyższą zasadą związana jest również wypracowana przez TK zasada tzw. ciszy legislacyjnej, w czasie której nie mogą być dokonywane istotne zmiany prawa wyborczego. W celu zagwarantowania ochrony praw podmiotowych, przyjęto, iż „zmiany istotne” w prawie wyborczym nie mogą być wprowadzane w okresie sześciu miesięcy przed terminem wyborów (tak: TK w wyroku z 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06 oraz w wyroku z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09). Przy czym chodzi tu nie tyle, aby formalnie uczynić zadość postulatowi wchodzenia w życie przepisów z odpowiednio długim czasem spoczynku ustawy, ile raczej by podmioty uczestniczące w grze wyborczej mogły się w odpowiednim czasie dowiedzieć o regułach tej gry i się do nich dostosować, mając zaufanie, że nie zmienią się one w trakcie szerzej rozumianego procesu zmierzającego do wyłonienia przedstawicieli narodu (*Komentarz do art. 2, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II, (red. L. Garlicki), LEX 2016.*

Opiniowana Ustawa drastycznie ww. zasady narusza. Zmiany nią wprowadzone modyfikują prawo wyborcze w sposób „istotny” w znaczeniu wyżej wskazanym. Odnoszą się bowiem do elementarnych zasad procesu wyborczego, takich jak powszechność, równość, bezpośredniość wyborów oraz tajność głosowania. W związku z tym przepisy Ustawy nie powinny znaleźć zastosowania do wyborów, które zostałyby zarządzane przed upływem 6 miesięcy od jej ogłoszenia.

Powyższej konstatacji nie zmienia szczególna sytuacja ustrojowa, która powstała na skutek nie przeprowadzenia wyborów na Prezydenta RP w dniu 10 maja 2020 r. Nie może ona również stanowić upoważnienia dla organów państwa do zastosowania środków niekonstytucyjnych, w sytuacji gdy przepisy Konstytucji przewidują możliwość zastosowania rozwiązań, zapewniających przeprowadzenie wyborów w sposób zgodny ze standardami właściwymi dla demokratycznego państwa prawnego (tj. poprzez

wprowadzenie stanu klęski żywiołowej i odroczenie terminu przeprowadzenia wyborów).

Ponadto, wskazać należy, iż Ustawa narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego również w zakresie, w jakim kwestionuje prymat ustawy. Ustawa przewiduje liczne upoważnienia dla właściwych ministrów - ministra właściwego do spraw zagranicznych (art. 2 ust. 4; art. 6 ust. 7; art. 12 ust. 4), ministra właściwego do spraw administracji publicznej (art. 5 ust. 11), ministra właściwego do spraw łączności (art. 12 ust. 1), ministra właściwego do spraw wewnętrznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw informatyzacji (art. 22), ministra właściwego do spraw zdrowia (art. 15 ust. 7), przyznając im kompetencje do uregulowania w drodze aktów wykonawczych wielu szczegółowych kwestii, związanych z przeprowadzeniem korespondencyjnego głosowania w wyborach prezydenckich. Biorąc pod uwagę standardy demokratycznego państwa prawnego, regulacje te stanowią powinny wyłączny przedmiot materii ustawowej, nie zaś aktów prawnych rangi niższej, niż ustawa, w szczególności aktów wykonawczych członków Rady Ministrów. Wymóg umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej musi być przestrzegany ze szczególnym rygoryzmem zwłaszcza wówczas, gdy regulacja ta dotyczy władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywateli, praw i obowiązków organu administracji lub korzystania przez obywateli z ich praw i wolności (tak, np. TK w wyroku z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, a także w licznych, wcześniejszych orzeczeniach, np. z 25 lutego 1997 r., sygn. K 21/95 oraz z 22 września 1997 r., sygn. K 25/97).

W tym kontekście na szczególną uwagę zasługuje art. 15 ust. 1 Ustawy, przewidujący kompetencje Marszałka Sejmu w zakresie określania dni, w których upływać mają terminy wykonania poszczególnych czynności wyborczych przewidzianych w k.w. i Ustawie, mając na względzie termin wyborów ustalony w postanowieniu. Jednocześnie, przepis ten wyłącza stosowanie terminów wykonania czynności wyborczych wskazanych w Kodeksie. Regulacja ta w niedopuszczalny sposób ingeruje w materię ustawową, w szczególności Kodeks wyborczy, którego przepisy w sposób szczegółowy i jednoznaczny określają terminy związane z przeprowadzeniem wyborów, gwarantując tym samym stabilność i transparentność procesu wyborczego.

Podobnie, w sposób negatywny pod kątem zgodności z art. 2 Konstytucji, ocenić należy art. 15 ust. 4 Ustawy, mocą którego Marszałek Sejmu może, po zasięgnięciu opinii

ministra właściwego do spraw zdrowia oraz PKW, zmienić terminy wykonania czynności wyborczych ustalone w postanowieniu, mając na względzie sytuację epidemiczną na obszarze całego kraju bądź jego części, a także art. 15 ust. 5 Ustawy, przyznający uprawnienie ministrowi właściwemu do spraw zdrowia do zarządzenia w drodze rozporządzenia głosowania korespondencyjnego na terenie co najmniej jednej gminy lub jej części oraz określenia sposobu i trybu organizacji tego głosowania.

Przepisy te przyznają Marszałkowi Sejmu oraz ministrowi właściwemu do spraw zdrowia prawo do nieuzasadnionej ingerencji w proces wyborczy, a to przede wszystkim z uwagi na uprawnienie Marszałka Sejmu do w zasadzie dowolnej zmiany wyznaczonych uprzednio terminów przeprowadzenia czynności wyborczych na każdym etapie procesu wyborczego, a także uprawnienia ministra właściwego ds. zdrowia do zmiany ustawowej formuły wyborów prezydenckich, poprzez wprowadzenie powszechnych i obligatoryjnych wyborów korespondencyjnych na terenie poszczególnych gmin lub nawet całego kraju.

Wskazane przepisy i wynikające z nich uprawnienia stoją w oczywistej sprzeczności ze standardami demokratycznego państwa prawnego, w szczególności zasadą rzetelnych i uczciwych wyborów, przeprowadzonych w oparciu o podstawę ustawową, zasadę pewności prawa oraz ochrony interesów w toku.

Z uwagi na powyższe, Ustawę w zakresie w jakim narusza konstytucyjne standardy zakazu dokonywania zmian w prawie wyborczym w okresie sześciu miesięcy przed terminem wyborów, zasadę prymatu ustawy oraz reguły poprawnej legislacji, uznać należy za niezgodną z zasadą demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

4. Zgodność przepisów Ustawy z art. 7 Konstytucji w zw. z Preambułą do Konstytucji

Przepisy Ustawy godzą nadto w zasadę legalizmu, wynikającą z art. 7 Konstytucji, zgodnie z którą organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa, a także zasadę rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, o której mowa w Preambule do Konstytucji.

Zauważyć trzeba, iż kompetencje Marszałka Sejmu w procesie wyborczym, wynikają z art. 128 ust. 2 Konstytucji i sprowadzają się wyłącznie do zarządzenia i wyznaczenia daty wyborów. Nie przyznają natomiast uprawnień do dyskrecjonalnej zmiany terminów wykonania czynności wyborczych i zmiany toku trwającego procesu wyborczego. W art. 15 ust. 1 . ust. 4 i ust. 6 Ustawa przyznała zaś Marszałkowi Sejmu szerokie kompetencje w odniesieniu do organizacji wyborów, w szczególności do określenia dni, w których upływają terminy wykonania czynności wyborczych, przewidzianych w Kodeksie wyborczym i ustawie oraz zmiany ich terminów, uzależniając je wyłącznie od zasięgnięcia opinii PKW. W tym kontekście uprawnienia, jako dalece wykraczające poza kompetencje przyznane w Konstytucji i Kodeksie wyborczym, a jednocześnie przyznające Marszałkowi Sejmu niemal nieograniczone możliwości do samodzielnego decydowania o terminie poszczególnych czynności wyborczych, nie znajdują oparcia w zasadzie działania organów na podstawie i w granicach prawa, określonej w art. 7 Konstytucji.

Nadto, za sprzeciwiające się zasadzie legalizmu, a także zasadzie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, o której mowa w Preambule do Konstytucji, uznać należy przepisy Ustawy w zakresie, w jakim ograniczają udział PKW w przeprowadzeniu wyborów, a jednocześnie przyznają szczególne uprawnienia w tym przedmiocie poszczególnym członkom Rady Ministrów. Poprzez ww. rozwiązania przyjęte w Ustawie, PKW, pomimo szerokich uprawnień w zakresie organizacji i przeprowadzania wyborów, wynikających z przepisów Kodeksu wyborczego, utraciła realny wpływ na ich przebieg.

W tym kontekście mieć na uwadze trzeba, iż samo tylko formalne przyznanie danemu organowi władzy publicznej dowolnie określonej kompetencji w dowolnej ustawie nie stanowi wystarczającej przesłanki realizacji standardu legalizmu działania tego organu. Podstawowym wyznacznikiem kompetencji Rady Ministrów jest art. 146 Konstytucji. Zakres zadań poszczególnych ministrów wyznacza z kolei ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t. j. : Dz. U. z 2019 r., poz. 945 ze zm.). W przypadku żadnego z ministrów nie obejmują one organizacji i przeprowadzania wyborów na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej. Tym samym, zarówno kompetencje Rady Ministrów, jak i poszczególnych ministrów nie mogą obejmować zadań związanych z czynnościami wyborczymi, które przepisy Kodeksu wyraźnie zastrzegają do właściwości PKW.

Ustawa w zakresie, w jakim przyznaje szerokie uprawnienia dotyczące organizacji i przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta RP

poszczególnym członkom Rady Ministrów, jak również Marszałkowi Sejmu w zakresie dotyczącym określania terminów wykonywania poszczególnych czynności wyborczych, jest niezgodna z zasadą legalizmu, wyrażoną w art. 7 Konstytucji oraz z zasadami rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, o których mowa w jej Preambule.

5. Zgodność przepisów Ustawy z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji

Zgodnie z art. 14 ust. 1 Ustawy, komitet wyborczy w wyborach Prezydenta RP, w których nie odbyło się głosowanie lub Sąd Najwyższy podjął uchwałę stwierdzającą nieważność wyboru Prezydenta RP, którego zawiadomienie o utworzeniu zostało przyjęte przez PKW, w terminie złożenia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego, może złożyć zawiadomienie do PKW o uczestnictwie w wyborach Prezydenta RP zarządzonych przez Marszałka Sejmu w kolejnym terminie w 2020 r. W art. 14 ust. 4 Ustawy przewidziano natomiast, iż kandydata, zarejestrowanego uprzednio przez PKW w wyborach Prezydenta RP, w których nie odbyło się głosowanie lub Sąd Najwyższy podjął uchwałę stwierdzającą nieważność wyboru, uznaje się za zarejestrowanego kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej w wyborach zarządzonych w 2020 r. przez Marszałka Sejmu w kolejnym terminie. Jednocześnie, zgodnie z art. 14 ust. 6 Ustawy, możliwe jest również tworzenie nowych komitetów wyborczych oraz rejestracja kandydatów na Prezydenta RP zgodnie z przepisami Kodeksu w związku z zarządzeniem przez Marszałka Sejmu wyborów na Prezydenta RP w kolejnym terminie.

Z powyższego wynika, iż Ustawa wprowadza i różnicuje dwie odrębne kategorie komitetów wyborczych i kandydatów na Prezydenta RP. Pierwszą stanowią podmioty uczestniczące uprzednio w procesie wyborczym, zainicjowanym postanowieniem Marszałka Sejmu o zarządzeniu wyborów prezydenckich na dzień 10 maja 2020 r., drugą zaś podmioty nie uczestniczące w uprzednio zarządzonym procesie wyborczym, ale aspirujące do udziału w wyborach zarządzonych przez Marszałka Sejmu w kolejnym terminie. W przypadku „starych” kandydatów, warunkiem udziału w nowych wyborach prezydenckich jest jedynie zawiadomienie o zamiarze uczestnictwa w tym procesie. Natomiast „nowi” kandydaci muszą przejść całą procedurę związaną z utworzeniem komitetu i rejestracją kandydatów, przewidzianą w k.w.

Ponadto, zróżnicowanie „starych” i „nowych” komitetów wyborczych przewidziane zostało w Ustawie również w odniesieniu do kwestii wydatkowania środków na kampanię wyborczą, prowadzoną w toku wyborów prezydenckich, zarządzonych przez Marszałka Sejmu w kolejnym terminie. Zgodnie z art. 14 ust. 10 Ustawy, „stary” komitet wyborczy może wydatkować łącznie na kampanię wyborczą w wyborach, w których nie odbyło się głosowanie oraz w wyborach zarządzonych w kolejnym terminie kwotę ograniczoną sumą 100% limitu, o którym mowa w art. 327 § 1 k.w., ustalonego dla wyborów w których nie odbyło się głosowanie oraz 50 % limitu tam określonego, ustalonego dla wyborów zarządzonych w kolejnym terminie. „Nowy” komitet może natomiast wydatkować na kampanię wyborczą w tych wyborach jedynie kwotę ograniczoną sumą 50 % limitu, o którym mowa w art. 327 § 1 k.w.

Powyższe regulacje uznać należy za niezgodne z zasadą równości, określoną w art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, przez którą rozumieć należy równość wobec prawa i w prawie (ust. 1), a także zakaz dyskryminacji kogokolwiek w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (ust. 2). W art. 14 Ustawy ustawodawca w niedopuszczalny sposób różnicuje bowiem sytuację prawną komitetów wyborczych i kandydatów, którzy uczestniczyli w procesie wyborczym, w którym nie odbyło się głosowanie oraz komitetów i kandydatów, którzy zgłoszą swój udział w wyborach zarządzonych przez Marszałka Sejmu w kolejnym terminie, a którzy charakteryzują się tożsamą cechą istotną (relevantną). Przyjęte w Ustawie preferencje dla „starych” komitetów i kandydatów, zarówno w zakresie dotyczącym procedur związanych z tworzeniem komitetów, rejestracją kandydatów, jak również dysponowaniem środkami na prowadzenie kampanii wyborczej, noszą zatem znamiona bezwzględnie zakazanej prawnie dyskryminacji politycznej. Z uwagi na przedmiot regulacji, dodatkowo godzą również w zasadę równości wyborów, wynikającą z art. 127 ust. 1 Konstytucji, w aspekcie odnoszącym się do równości szans kandydatów na Prezydenta RP. Równość tę podważa zarówno przewidziany w Ustawie ograniczony limit środków na kampanię wyborczą dla nowych kandydatów względem kandydatów uprzednio uczestniczących w procesie wyborczym, jak również okoliczność, iż w przeciwieństwie do tych ostatnich, nowi kandydaci będą zobligowani do przejścia całej procedury związanej z rejestracją w stosunkowo krótkim terminie, wyznaczonym arbitralnie przez Marszałka Sejmu postanowieniem, którego data wydania nie jest jeszcze znana.

Z uwagi na powyższe, Ustawa w zakresie w jakim różnicuje sytuację prawną komitetów i kandydatów, którzy brali uprzednio udział w procesie wyborczym oraz nowych kandydatów, sprzeczna jest z zasadą równości w prawie, wobec prawa oraz zakazu dyskryminacji w życiu politycznym, wyrażoną w art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

6. Zgodność przepisów Ustawy z art. 62 ust. 1 w zw. z art. 127 Konstytucji

Zgodnie z art. 62 ust. 1 Konstytucji prawo czynnego udziału w wyborach przysługuje każdemu obywatelowi Rzeczypospolitej Polskiej, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat. Jedyne dopuszczalne wyłączenia w tym zakresie wskazane zostały w art. 62 ust. 2 Konstytucji i dotyczą obywateli, którzy zostali prawomocnym orzeczeniem sądu ubezwłasnowolnieni, pozbawieni praw publicznych albo wyborczych.

W tym kontekście realne niebezpieczeństwo naruszenia czynnego prawa wyborczego obywateli, a co za tym idzie również zasady powszechności wyborów, określonej w art. 127 ust. 1 Konstytucji, stwarza regulacja ujęta w art. 15 ust. 5 Ustawy, przyznająca ministrowi właściwemu do spraw zdrowia uprawnienie do zarządzenia głosowania korespondencyjnego na terenie co najmniej jednej gminy lub jej części – najpóźniej na 7 dni przed dniem wyborów (głosowania).

Regulacja ta, nieznaną dotychczasowym procedurom wyborczym, w stosunku do olbrzymiej grupy wyborców, chcących uczestniczyć w wyborach na terytorium Rzeczypospolitej w formule tradycyjnej, kreuje stan permanentnej niepewności, zarówno co do formy, w jakiej będą mogli ostatecznie wziąć udział w głosowaniu (korespondencyjnej czy tradycyjnej), jak również co do możliwości wzięcia udziału w tym akcie w ogóle. Zgodnie bowiem z treścią art. 3 ust. 1 pkt 1 Ustawy, termin na zgłoszenie przez wyborcę zamiaru głosowania korespondencyjnego w kraju upływa 12 dni przed dniem wyborów, przy czym czas na to zgłoszenie nie może być krótszy niż 5 dni roboczych. Jeżeli zatem, korzystając z kompetencji przyznanej mu art. 15 ust. 5 Ustawy, minister właściwy do spraw zdrowia - po upływie terminów określonych w art. 3 ust. 1 pkt 1 Ustawy - zarządził by obligatoryjne głosowanie korespondencyjne na dowolnie określonym terytorium Rzeczypospolitej (co najmniej jedna gmina lub jej część), decyzja ta w praktyce mogłaby pozbawić możliwości udziału w głosowaniu wszystkich wyborców, którzy uprzednio nie zadeklarowali chęci udziału w wyborach w

formie korespondencyjnej. Ewentualność taką implikuje po pierwsze zawity charakter terminów określonych w art. 3 ust. 1 pkt 1 Ustawy, jak również okoliczność, iż regulacja ustawowa nie przewiduje *expressis verbis* gwarancji udziału w głosowaniu dla tych wyborców, na wypadek wprowadzenia obowiązkowej formuły głosowania korespondencyjnego. W tym zakresie, Ustawa zawiera jedynie ogólnie sformułowaną normę kompetencyjną, zgodnie z którą Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii PKW, wydaje postanowienie, w którym określa terminy wykonania czynności wyborczych na terenie wskazanym w rozporządzeniu (art. 15 ust. 6 Ustawy).

W tych okolicznościach uznać trzeba, iż Ustawa, w zakresie jakim stwarza zasadnicze wątpliwości z punktu widzenia standardów powszechności wyborów, jest niezgodna art. 62 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 127 ust. 1 Konstytucji.

Podsumowując, wobec wskazanych uchybień w procesie uchwalania Ustawy, jak i sprzeczności przyjętych regulacji z przepisami Konstytucji, ustawę z dnia 12 maja 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego, uznać należy za rażąco niezgodną z Konstytucją.

VI. KONKLUZJE

- 1) **USTAWA O SZCZEGÓLNYCH ZASADACH ORGANIZACJI WYBORÓW POWSZECHNYCH NA PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ ZARZĄDZONYCH W 2020 R. Z MOŻLIWOŚCIĄ GŁOSOWANIA KORESPONDENCYJNEGO UCHWALONA ZOSTAŁA Z NARUSZENIEM ART. 119 UST. 1 KONSTYTUCJI, PRZEWIDUJĄCEGO OBOWIĄZEK ROZPATRZENIA PROJEKTU USTAWY W TRZECH CZYTANIACH.**
- 2) **USTAWA UCHWALONA ZOSTAŁA Z NARUSZENIEM ART. 123 UST. 1 KONSTYTUCJI POPRZEZ ZASTOSOWANIE FAKTYCZNE TRYBU PILNEGO, NIEPRZEWIDZIANEGO DLA PROJEKTÓW POSELSKICH, A NADTO WYŁĄCZONEGO DLA PROJEKTÓW USTAW DOTYCZĄCYCH WYBORU PREZYDENTA PR I KODEKSÓW.**

- 3) USTAWA W ZAKRESIE, W JAKIM NARUSZA KONSTYTUCYJNE STANDARDY ZAKAZU DOKONYWANIA ZMIAN W PRAWIE WYBORCZYM W OKRESIE SZĘŚCIU MIESIĘCY PRZED TERMINEM WYBORÓW, ZASADĘ PRYMATU USTAWY ORAZ REGUŁY POPRAWNEJ LEGISLACJI, JEST NIEZGODNA Z ZASADĄ DEMOKRATYCZNEGO PAŃSTWA PRAWNEGO, WYRAŻONĄ W ART. 2 KONSTYTUCJI.
- 4) USTAWA W ZAKRESIE, W JAKIM PRZYZNAJE SZEROKIE UPRAWNIENIA DOTYCZĄCE ORGANIZACJI I PRZEPROWADZANIA WYBORÓW POWSZECHNYCH NA PREZYDENTA RP POSZCZEGÓLNYM CZŁONKOM RADY MINISTRÓW, JAK RÓWNIEŻ MARSZAŁKOWI SEJMU W ZAKRESIE DOTYCZĄCYM OKREŚLANIA TERMINÓW WYKONYWANIA POSZCZEGÓLNYCH CZYNNOŚCI WYBORCZYCH, JEST NIEZGODNA Z ZASADĄ LEGALIZMU, WYRAŻONĄ W ART. 7 KONSTYTUCJI ORAZ Z ZASADAMI RZETELNOŚCI I SPRAWNOŚCI DZIAŁANIA INSTYTUCJI PUBLICZNYCH, O KTÓRYCH MOWA PREAMBULE DO KONSTYTUCJI.
- 5) USTAWA W ZAKRESIE, W JAKIM RÓŻNICUJE SYTUACJĘ STARYCH I NOWYCH KOMITETÓW I KANDYDATÓW W WYBORACH NA PREZYDENTA RP, JEST NIEZGODNA Z ART. 32 UST. 1 I UST. 2 KONSTYTUCJI W ZW. Z ART. 127 UST. 1 KONSTYTUCJI.
- 6) USTAWA, W ZAKRESIE JAKIM STWARZA ZASADNICZE WĄTPLIWOŚCI Z PUNKTU WIDZENIA STANDARDÓW POWSZECHNOŚCI WYBORÓW, JEST NIEZGODNA ART. 62 UST. 1 KONSTYTUCJI W ZW. Z ART. 127 UST. 1 KONSTYTUCJI.
- 7) Ustawa nie zawiera przepisów karnych np. za kradzież lub przywłaszczenie pakietu wyborczego.

1) Prof. dr hab. Marek Chmaj – sprawozdawca, 2) dr hab. Sławomir Patyra, prof. UMCS – sprawozdawca, 3) dr hab. Mariusz Bidziński, prof. Uniwersytetu SWPS, 4) dr hab. Marcin Dąbrowski, 5) dr hab. Anna Rakowska-Trela, prof. UŁ.