



KANCELARIA
SENATU

BIURO ANALIZ,
DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Opinia w sprawie zgodności
z Konstytucją RP rozwiązań
legislacyjnych zawartych
w ustawie z dnia 6 kwietnia
2020 r. o szczególnych
zasadach przeprowadzania
wyborów powszechnych na
Prezydenta Rzeczypospolitej
Polskiej zarządzonych
w 2020 r.

(druk senacki nr 99)

Opinie
i ekspertyzy

OE-290

WARSZAWA 2020

Materiał przygotowany przez Dział Analiz i Opracowań Tematycznych
Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji.
Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji zamawia opinie,
analizy i ekspertyzy sporządzone
przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.
Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.
Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii
Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu
ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych
(Dz. U. z 2017 r. poz. 880 ze zm.)
i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych.
W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego
zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2020

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokolowska
tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl

Wicedyrektor – Danuta Antoszkiewicz
tel. 22 694 93 21,
e-mail: Danuta.Antoszkiewicz@senat.gov.pl

Dział Analiz i Opracowań Tematycznych
tel. 22 694 92 04, fax 22 694 94 28
Redaktor prowadzący – Joanna Woźniczko

Opracowanie graficzno-techniczne
Centrum Informacyjne Senatu
Dział Edycji i Poligrafii

Kancelaria Senatu
kwiecień 2020

Dr hab. Prof. UW Marcin Matczak
Radca prawny

Opinia w sprawie zgodności z Konstytucją RP rozwiązań legisla- cyjnych zawartych w ustawie z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.

(druk senacki nr 99)

1. Streszczenie opinii

- a) Opinia ocenia konstytucyjność ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (dalej „Ustawa”).
- b) Głównym rozwiązaniem legislacyjnym zaproponowanym w Ustawie jest **wprowadzenie głosowania korespondencyjnego jako powszechnego i jedynego sposobu głosowania w wyborach na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej**. Rozwiązanie to jest podyktowane panującą w Polsce i na świecie pandemią choroby zakaźnej, wywoływanej przez wirus SARS-CoV-2 (dalej „pandemia COVID-19”).
- c) Uchwalenie Ustawy **potwierdza spełnienie przesłanek zaistnienia w Polsce stanu nadzwyczajnego**. Ze względu na pandemię COVID-19 oraz wprowadzenie bezprecedensowych ograniczeń praw i wolności obywatelskich, niemożliwe jest obecnie w Polsce wybranie Prezydenta RP z wykorzystaniem zwyczajnych środków konstytucyjnych. Dlatego Ustawa wprowadza rozwiązania nadzwyczajne.
- d) Ponieważ spełnione zostały przesłanki zaistnienia stanu nadzwyczajnego, Ustawa **narusza normę zawartą w art. 228 ust. 7 Konstytucji RP**, ponieważ wbrew jej postanowieniom zmierza do

zorganizowania wyborów Prezydenta RP, mimo tego, że w czasie stanu nadzwyczajnego wyborów takich organizować nie wolno.

- e) Ustawa, wymuszając organizację wyborów mimo istniejącego zagrożenia dla zdrowia i życia obywateli, stanowi **naruszenie tych regulacji Konstytucji, które chronią bezpieczeństwo i zdrowie człowieka** (art. 5 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska zapewnia bezpieczeństwo obywateli, art. 38, zapewniający konstytucyjną ochronę życia oraz art. 68 ust. 1, gwarantujący prawo do ochrony zdrowia).
- f) Organizacja wyborów mimo pandemii angażuje istotne środki i czas agend rządowych oraz innych podmiotów (np. Poczty Polskiej) w czasie, w którym powinny być one skupione na zwalczaniu choroby zakaźnej. Tym samym regulacja Ustawy narusza art. 68 ust. 4 Konstytucji, który zobowiązuje władze publiczne do zwalczania chorób epidemicznych. Decyzja, aby priorytet w działaniach bieżących nadać kwestii politycznej (wybory), a nie zdrowotnej (zwalczanie pandemii) jest nie tylko niekonstytucyjna, ale wprost barbarzyńska.
- g) Ustawę uchwalono na 35 dni przed terminem wyborów prezydenckich. Oznacza to, że Ustawa zmienia przepisy wyborcze z **rażącym naruszeniem normy konstytucyjnej, zakazującej dokonywania istotnych zmian w prawie wyborczym później niż sześć miesięcy przed wyborami**.
- h) Ustawa **istotnie obniża standardy zabezpieczenia wyborów korespondencyjnych w porównaniu do regulacji Kodeksu wyborczego**. Jest to niezrozumiałe, nie sposób bowiem uzasadnić, dlaczego pewne standardy są konieczne w przypadku głosowania korespondencyjnego, z którego korzysta niewielki procent wyborców (około 12000 osób w ostatnich wyborach w kraju, około 40 000 za granicą), można natomiast z nich zrezygnować w sytuacji, gdy z tej formy głosowania ma korzystać około 30 milionów polskich obywateli. Obniżenie tych standardów obrazuje tabela 1.
- i) Ustawa **narusza zasadę powszechności wyborów**, ponieważ organizuje je w czasie trwania pandemii COVID-19, która ograniczy udział w wyborach. Jednocześnie Ustawa nie zapewnia odpowiedniego udziału w wyborach osobom z niepełnosprawnościami (brak wsparcia w głosowaniu) oraz osobom mieszkającym za granicą (zbyt krótkie terminy na zgłoszenie zamiaru głosowania).
- j) Ustawa narusza **zasadę równości w odniesieniu do czynnego prawa wyborczego**, ponieważ nie zapewnia weryfikacji, czy pakiet wyborczy trafia rzeczywiście do uprawnionego wyborcy. Sytuacja, w której organizator wyborów nie jest w stanie zweryfikować, czy

- pakiet wyborczy trafia do właściwej osoby, umożliwia komuś głosowanie za inną osobę, a więc oddanie więcej niż jednego głosu.
- k) Ustawa **narusza zasadę równości w odniesieniu do biernego prawa wyborczego**, czyli tzw. zasadę równości szans wyborczych. Polega ona na zapewnieniu wszystkim kandydatom takich samych warunków uczestnictwa w wyścigu wyborczym. Ze względu na pandemię równe warunki prowadzenia kampanii wyborczej na gruncie Ustawy nie mogą zostać zapewnione – naturalną przewagą uzyskują kandydaci pełniący eksponowane stanowiska państwowe, podczas gdy inni kampanii prowadzić nie mogą.
 - l) Ustawa **nie narusza zasady bezpośredniości wyborów**, ponieważ nie wprowadza dwustopniowego aktu wyborczego.
 - m) Ustawa **narusza zasadę tajności wyborów**, ponieważ nie zabezpiecza przesyłek wyborczych przed nieuprawnionym dostępem osób trzecich (w szczególności przez traktowanie ich jako przesyłek nie-rejestrowanych, a nie poleconych) i nie daje wyborcy możliwości samodzielnego zabezpieczenia tajności (np. przez osobiste dostarczenie przesyłki zwrotnej).
 - n) Ustawa **narusza art. 128 ust. 2 Konstytucji**, przyznając Marszałkowi Sejmu kompetencję do zmiany terminu już ogłoszonych wyborów prezydenckich.

2. Wprowadzenie

Niniejsza opinia została sporządzona na zlecenie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, przekazane za pośrednictwem Biura Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Kancelarii Senatu RP. Ocenia ona zgodność z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej rozwiązań zaproponowanych w uchwalonej 6 kwietnia 2020 roku przez Sejm RP ustawie o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., zawartej w druku senackim nr 99.

Głównym rozwiązaniem legislacyjnym zaproponowanym w Ustawie jest wprowadzenie głosowania korespondencyjnego jako powszechnego i jedyne sposobu głosowania w wyborach na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w roku 2020. Rozwiązanie to jest podyktowane panującą w Polsce i na świecie pandemią choroby zakaźnej, wywoływanej przez wirus SARS-CoV-2.

3. Ocena konstytucyjności Ustawy

3.1. Zgodność z normami Konstytucji RP dotyczącymi stanów nadzwyczajnych

Uchwalenie Ustawy nastąpiło w trakcie trwania stanu epidemii, ogłoszonego przez Rząd RP w dniu 20 marca 2020 r., na skutek wybuchu pandemii COVID-19. Treść Ustawy wprost odwołuje się do zaistnienia pandemii COVID-19, a tytuł Ustawy określa proponowane rozwiązania jako „szczególne”. Tym samym tryb wyborów prezydenckich przewidziany w Ustawie jest podyktowany sytuacją nadzwyczajną.

Zgodnie z art. 228 Konstytucji RP, w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeśli zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony stan nadzwyczajny. Zgodnie z art. 232 Konstytucji RP, w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych oraz w celu ich usunięcia, Rada Ministrów może wprowadzić stan klęski żywiołowej. Stan ten jest najmniej inwazyjnym ze wszystkich stanów nadzwyczajnych. Zgodnie z art. 2 ustawy o stanie klęski żywiołowej, stan taki wprowadza się między innymi w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych, a katastrofa naturalna została zdefiniowana w art. 3 ust. 1 pkt 2 tejże ustawy jako między innymi masowe występowanie chorób zakaźnych ludzi.

W świetle powyższych przepisów powstaje pytanie, czy uchwalenie Ustawy, proponującej szczególny tryb wyboru Prezydenta RP w czasie trwania pandemii COVID-19, nie narusza normy konstytucyjnej, zawartej w art. 228, ust. 7, zgodnie z którą w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie mogą być przeprowadzone wybory Prezydenta RP.

Biorąc pod uwagę bezprecedensową skalę ograniczeń praw i wolności obywatelskich wprowadzonych na terytorium RP przez polskie władze w marcu i kwietniu 2020 roku, w szczególności zakazów związanych z przemieszczaniem się na terenie RP i poza jej granice, ograniczeniem prawa zgromadzeń, zamknięciem szkół i innych instytucji publicznych, w tym sądów, drastycznym ograniczeniem swobody działalności gospodarczej, nie ulega wątpliwości, że w sensie materialnym na terenie RP panuje obecnie stan nadzwyczajny. Jednym z dowodów na rzecz tezy o panowaniu stanu nadzwyczajnego jest sama Ustawa. Jak wspomniano, zgodnie z art. 228 Konstytucji RP stan nadzwyczajny wprowadza się „w stanach szczególnych zagrożeń, jeśli zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające”. Występowanie szczególnych zagrożeń na terytorium RP nie budzi wątpliwości, a jednym ze skutków tych

zagrożeń jest niemożliwość przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w normalnym trybie. Uchwalenie Ustawy, przewidującej nadzwyczajny, bo bezprecedensowy sposób przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP, w szczególności wyłączający zastosowanie przepisów Kodeksu wyborczego i przewidujący wyłączność głosowania korespondencyjnego, dowodzi, że zwykle środki konstytucyjne stały się niewystarczające.

Fakt, że stan nadzwyczajny klęski żywiołowej nie został formalnie ogłoszony zgodnie z wymogami Konstytucji RP, nie zmienia powyższej konkluzji. Sytuacja wprowadzania tak znacznych ograniczeń praw i wolności obywatelskich bez formalnego wprowadzenia stanu nadzwyczajnego musi być bowiem traktowana w kategoriach deliktu konstytucyjnego. Jest niedopuszczalne w świetle norm konstytucyjnych, aby władze materialnie ograniczały prawa i wolności obywatelskie, działając poza trybem konstytucyjnym, w szczególności nie przestrzegając przewidzianych w Konstytucji RP terminów ograniczania tych praw i wolności (zob. np. art. 230 ust. 1 Konstytucji RP). Formalne niewprowadzenie stanu nadzwyczajnego mimo spełnienia się wszystkich materialnych przesłanek jego zaistnienia, nie może wyłączać ochrony konstytucyjnej dla praw i wolności obywatelskich. Gdyby przyjąć, że tak może być, obejście norm konstytucyjnych byłoby banalnie proste.

W świetle tezy o istnieniu na terytorium RP materialnego stanu nadzwyczajnego, Ustawa narusza normę zawartą art. 228 ust. 7, ponieważ wbrew jej postanowieniom zmierza do zorganizowania wyborów Prezydenta RP, mimo spełnienia się przesłanek stanu nadzwyczajnego klęski żywiołowej na terenie RP. Spełnienie tych przesłanek potwierdza sama Ustawa. Konieczność jej uchwalenia wynika przecież z faktu, że ze względu na wprowadzenie bezprecedensowych ograniczeń praw i wolności obywatelskich, niemożliwe jest obecnie w Polsce wykonywanie w sposób zwyczajny czynnego (a także biernego prawa wyborczego, o czym niżej), przysługującego obywatelom RP.

3.2. Zgodność z normami Konstytucji RP chroniącymi zdrowie i bezpieczeństwo obywateli

Postulowane przez Ustawę zorganizowanie wyborów prezydenckich mimo trwającej pandemii COVID-19 jest działaniem mogącym mieć wpływ na bezpieczeństwo i zdrowie obywateli biorących udział w tych wyborach. Z tego względu trzeba w niniejszej opinii stwierdzić, że regulacje Ustawy, wymuszające organizację wyborów mimo istniejącego zagrożenia dla zdrowia i życia obywateli, stanowią naruszenie tych

regulacji Konstytucji, które chronią bezpieczeństwo i zdrowie człowieka. Takie regulacje zawarte są w art. 5 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska zapewnia bezpieczeństwo obywateli, w art. 38, zapewniającym konstytucyjną ochronę życia oraz w art. 68 ust. 1, gwarantującym prawo do ochrony zdrowia.

Jednocześnie, prowadzenie czynności organizacyjnych prowadzących do wyborów, angażuje istotne środki i czas agend rządowych oraz innych podmiotów w czasie, w którym powinny być one skupione na zwalczaniu zagrożenia chorobą zakaźną. Jest to wyraźnie widoczne w przypadku Poczty Polskiej, która, jako operator wyznaczony, na mocy art. 16 Ustawy „w czasie wykonywania zadań, o których mowa w niniejszej ustawie, zwolniony jest z obowiązku świadczenia innych usług pocztowych.”. Taka regulacja nadaje organizacji wyborów absolutne pierwszeństwo przed innymi działaniami Poczty Polskiej, a przecież duża część z nich jest bezpośrednio związana ze zwalczaniem pandemii COVID-19. Tym samym regulacja Ustawy narusza art. 68 ust. 4 Konstytucji, który zobowiązuje władze publiczne do zwalczania chorób epidemicznych. Decyzja, aby priorytet w działaniach bieżących nadać kwestii politycznej (wybory), a nie zdrowotnej (zwalczanie pandemii) jest nie tylko niekonstytucyjna, ale wprost barbarzyńska.

3.3. Zgodność z normami Konstytucji RP dotyczącymi zmian przepisów wyborczych

Normy Konstytucji RP, w szczególności wyprowadzone z jej art. 2 – zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasada ochrony interesów w toku oraz zasada odpowiedniej *vacatio legis* – mają szczególne zastosowanie do przepisów regulujących proces wyborczy. Tezę tę potwierdził Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając, że istotne zmiany regulacji wyborczych, dokonywane później niż na sześć miesięcy przed wyborami, stanowią naruszenie Konstytucji RP.¹

Ustawa została uchwalona 6 kwietnia 2020 roku przez Sejm RP, a więc na 35 dni przed terminem wyborów prezydenckich. Jest ona obecnie w połowie procesu legislacyjnego, a do wyborów prezydenckich pozostało dni 19. Oznacza to, że zmiany przepisów wyborczych, zawarte w Ustawie, dokonywane są z rażącym naruszeniem normy konstytucyjnej, wynikającej ze wspomnianego wyżej wyroku. Zmiany te są bez

¹ Wyrok z 3.11. 2006 r., K 31/06 OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147; wyrok z 20.07.2011 r., K 9/11, OTK-A 2011, nr 6, poz. 61.

wątpienia istotne, ponieważ nie tylko zmieniają formę samego głosowania, wprowadzając wyłączność głosowania korespondencyjnego, co samo w sobie jest ruchem bezprecedensowym nie tylko w historii Polski, ale dokonują zawieszenia obowiązywania Kodeksu wyborczego (art. 20 Ustawy) oraz zmieniają proces funkcjonowania komisji wyborczych.

Należy dodatkowo rozważyć, czy szczególna sytuacja, związana z pandemią COVID-19, nie uzasadnia czasem naruszenia zasad wynikających z art. 2 Konstytucji. W szczególności trzeba postawić pytanie, czy nie istnieje szczególna wartość konstytucyjna, dla której ochrony naruszyć można zasady gwarantujące stabilność prawa w ogóle, a stabilność prawa wyborczego w szczególności. Nie jest taką wartością z pewnością konieczność przeprowadzenia wyborów prezydenckich w konkretnym terminie. Sama Konstytucja RP, w przepisach dotyczących stanów nadzwyczajnych, wyraźnie wskazuje, że terminowość wyborów, nie tylko zresztą prezydenckich, musi ustąpić przed takimi wartościami, jak ochrona ludzkiego życia i zdrowia czy ochrona bezpieczeństwa państwa. Zgodnie bowiem ze wspomnianym art. 228 ust. 7 Konstytucji RP, wystąpienie stanu nadzwyczajnego powoduje przesunięcie terminu wyborów. Co więcej, ten sam przepis Konstytucji przewiduje specjalną procedurę na wypadek, gdy stan zagrożenia ludzkiego zdrowia, życia lub bezpieczeństwa państwa utrudnia bądź uniemożliwia przeprowadzenie wyborów. Procedura ta, zawarta w art. 228 ust. 7, przewiduje przedłużenie kadencji Prezydenta i innych władz do czasu ustania takiego zagrożenia i zorganizowanie wyborów po ustaniu zagrożenia. Nawet więc gdyby uznać, że mamy do czynienia z nadzwyczajną sytuacją, która uzasadnia naruszenie zasad stabilności prawa, wynikających z art. 2 Konstytucji, polskie władze mogą skorzystać z istniejącego od roku 1997 rozwiązania przewidzianego w art. 228 ust. 7 Konstytucji, zamiast wprowadzać rozwiązanie całkowicie nowe na kilka tygodni przed wyborami. Fakt, że mimo istnienia gotowego rozwiązania, zmienia się prawo wyborcze poprzez uchwalanie całkowicie nowych regulacji powoduje, że naruszają one Konstytucję RP.

3.4. Zgodność z konstytucyjnymi zasadami przeprowadzania wyborów prezydenckich

Zgodnie z normą zawartą w art. 127 ust. 1 Konstytucji RP, Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany przez Naród w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym. Regulacja ta wyraża kilka zasad, które muszą zostać spełnione, aby wybory Prezydenta RP

można było uznać za zgodne z Konstytucją. Poniżej poddano analizie spełnienie poszczególnych zasad wyborczych przez Ustawę, poprzedzając tę analizę jedną uwagą natury ogólnej.

Cechą charakterystyczną ocenianej Ustawy jest istotne obniżenie standardów zapewniających właściwe przeprowadzenie wyborów w porównaniu do regulacji Kodeksu wyborczego, dotyczącej wyborów korespondencyjnych. Jest to tendencja zupełnie niezrozumiała. Nie sposób bowiem uzasadnić, dlaczego pewne standardy są konieczne w przypadku głosowania korespondencyjnego, z którego korzysta niewielki procent wyborców (z opcji głosowania korespondencyjnego w ostatnich wyborach prezydenckich, w drugiej turze, skorzystało około 12 000 osób w kraju i około 45 000 osób za granicą, co było najwyższym wynikiem w historii²), można natomiast z nich zrezygnować w sytuacji, gdy z tej formy głosowania ma korzystać około 30 milionów polskich obywateli.

Zestawienie tabelaryczne ze strony 11 (tabela 1) uwidacznia różnice pomiędzy poziomem zabezpieczenia głosowania korespondencyjnego zapewnianego przez Kodeks wyborczy i Ustawę: Powyższe zestawienie wyraźnie pokazuje, że w przeciwieństwie do Kodeksu wyborczego, Ustawa nie zabezpiecza odpowiednio tajności głosowania, a także jego powszechności i równości. Po pierwsze, Ustawa uznaje przesyłki pakietów wyborczych i kopert zwrotnych za przesyłki nierejestrowane, a więc nadaje im taki sam status jak przesyłkom reklamowym (zob. definicję przesyłki reklamowej w Prawie pocztowym). Takie potraktowanie przesyłek wyborczych naraża je na duże ryzyko niedostarczenia bądź zagubienia, co w sposób oczywisty ogranicza czynne prawo wyborcze osób, do których przesyłki nie dotrą (osoby te nie będą mogły zagłosować), bądź tych, których przesyłki nie zostaną dostarczone do komisji wyborczej (głosy tych osób nie będą się liczyć).

Po drugie, Ustawa w żaden sposób nie pozwala na weryfikację, czy pakiet wyborczy trafił rzeczywiście w ręce wyborcy, ponieważ – w przeciwieństwie do regulacji Kodeksu wyborczego w tym zakresie – nie przewiduje dostarczenia pakietu wyborczego do rąk własnych, ani też sprawdzenia tożsamości odbiorcy. Ten brak powoduje także wysokie ryzyko naruszenia zasady równości. Brak kontroli nad dostarczeniem karty właściwej osobie może prowadzić do tego, że ktoś inny wykorzysta jej kartę i zagłosuje za nią, co spowoduje skumulowanie w jednym ręku więcej niż jednego głosu.

2 K. Korycki, *Alternatywne techniki głosowania a frekwencja wyborcza*, „Studia Wyborcze”, tom 23, 2017, s. 96.

Tabela 1

Kodeks wyborczy	Ustawa
<p><i>[charakter przesyłki - polecona]</i></p> <p>Do przesyłki pakietu wyborczego stosuje się przepisy ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe dotyczące przesyłki poleconej.</p> <p>(art. 53e §4 Kodeksu wyborczego)</p>	<p><i>[charakter przesyłki - nierejestrowana]</i></p> <p>Przesyłki pakietów wyborczych oraz przesyłki kopert zwrotnych są przesyłkami listowymi nierejestrowanymi w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe.</p> <p>(art. 5 ust. 7 Ustawy)</p>
<p><i>[weryfikacja odbiorcy - osobista]</i></p> <p>Pakiet wyborczy doręcza się wyłącznie do rąk własnych wyborcy, po okazaniu dokumentu potwierdzającego tożsamość i pisemnym pokwitowaniu odbioru.</p> <p>Jeżeli odbierający nie może potwierdzić odbioru, osoba doręczająca pakiet wyborczy sama stwierdza datę doręczenia oraz wskazuje odbierającego i przyczynę braku jego podpisu.</p> <p>(art. 53e § 6 i §7 Kodeksu wyborczego)</p>	<p><i>[weryfikacja odbiorcy - brak]</i></p> <p>Operator wyznaczony zapewnia doręczenie pakietu wyborczego bezpośrednio do oddawczej skrzynki pocztowej wyborcy lub pod adres wyborcy wskazany w części A spisu wyborców.</p> <p>(art. 3 ust. 1 Ustawy)</p>
<p><i>[możliwość osobistego dostarczenia głosu]</i></p> <p>Wyborca niepełnosprawny oraz wyborca, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 60 lat, może w godzinach głosowania osobiście dostarczyć kopertę zwrotną do obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie, w którym jest wpisany do spisu wyborców. Może także przekazać kopertę zwrotną przedstawicielowi operatora wyznaczonego.</p> <p>(art. 53h §2 i §5 Kodeksu wyborczego)</p>	<p><i>[brak możliwości osobistego dostarczenia głosu]</i></p> <p>Wyborca po wypełnieniu karty do głosowania (...) umieszcza ją, sam lub za pośrednictwem innej osoby, nie wcześniej niż o godzinie 6.00 i nie później niż do godziny 20.00 w dniu głosowania, w specjalnie przygotowanej do tego celu nadawczej skrzynce pocztowej operatora wyznaczonego na terenie gminy, w której widnieje w spisie wyborców.</p> <p>(art. 5 ust. 2 Ustawy)</p>

Po trzecie wreszcie, wyborca decydujący się na głosowanie korespondencyjne na gruncie zwykłej regulacji Kodeksu wyborczego ma możliwość osobistego dostarczenia swojego głosu do obwodowej komisji wyborczej. O ile więc nie ma wpływu na proces dostarczenia mu pakietu wyborczego, może upewnić się osobiście, że jego głos rzeczywiście trafi do urny. Regulacja Ustawy nie pozwala na taką kontrolę nad powrotną drogą oddanego głosu. Taka sytuacja stanowi naruszenie zasady tajności wyborów.

Przeanalizujemy teraz, jak wygląda zgodność regulacji Ustawy z poszczególnymi konstytucyjnymi zasadami wyborczymi, obowiązującymi w przypadku wyborów prezydenckich.

3.4.1. Zasada powszechności

Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny „wśród przymiotników wyborczych ustrojodawca na pierwszym miejscu zawsze wymienia, iż wybory są powszechne, co prowadzi do wniosku, że powszechny udział obywateli w wyborach stanowi samoistną wartość konstytucyjną.”³ Dlatego też „prawodawca powinien tworzyć prawo wyborcze sprzyjające powszechnej, równej i bezpośredniej partycypacji obywateli w życiu publicznym. Jest ona wskaźnikiem poczucia odpowiedzialności obywateli za losy Ojczyzny”.⁴

Mogłoby się wydawać, że wprowadzenie zasady uniwersalnego głosowania korespondencyjnego stanowi próbę zwiększenia powszechności głosowania w sytuacji pandemii COVID-19, w czasie której tradycyjne głosowanie jest niezmiernie utrudnione ze względów epidemiologicznych. Myślenie to jest jednak dotknięte istotnym błędem - fakt występowania pandemii COVID-19 jest tak poważnym czynnikiem ograniczającym powszechny udział w wyborach, że powinien być samoistnym powodem dla ich przesunięcia, zgodnie z regulacją art. 228 ust. 7 Konstytucji (ogłoszenie stanu klęski żywiołowej i przedłużenie kadencji Prezydenta). Innymi słowy, organizowanie w czasie pandemii wyborów w jakiegokolwiek formie jest naruszeniem zasady powszechności.

Wskazuje na to wyraźnie w wyroku z 26 maja 1998 r. (K 17/98), Trybunał Konstytucyjny: „Art. 228 ust. 7 ustanawia zakaz przeprowadzania wyborów w stanach nadzwyczajnych, nawet jeśli byłoby to technicznie możliwe. Takie rozwiązanie pozwala z jednej strony skoncentrować wysiłki na odwróceniu zagrożeń, z drugiej natomiast – chroni obywateli przed wykorzystywaniem instytucji stanów nadzwyczajnych dla manipulowania procedurą wyborczą. Powszechne wybory organów władzy publicznej mają sens tylko w warunkach zapewniających pełną swobodę wyrażania woli wyborców.” Badania opinii publicznej, prowadzone w związku z wyborami, wskazują, że ze względu na pandemię COVID-19 wyjątkowo duża grupa obywateli deklaruje, że nie weźmie

3 Wyrok z 20.07.2011 r., K 9/11, OTK-A 2011, nr 6, poz. 61.

4 Ibid.

udziału w wyborach prezydenckich w czasie pandemii (81%).⁵ Wyniki badań opinii publicznej nie są argumentem prawnym, jednak potwierdzają one stanowisko przedstawione przez Trybunał Konstytucyjny, zgodnie z którym organizowanie wyborów w sytuacji rzeczywistego stanu nadzwyczajnego decyduje o naruszeniu zasady powszechności takich wyborów, ponieważ zagrożenie dla życia i zdrowia wyborców uniemożliwia powszechny w nich udział.

Ustawa zawiera także istotne zaniechania regulacyjne, które naruszają zasadę powszechności wyborów, przewidzianą przez polską Konstytucję. Jedno z takich zaniechań dotyczy dostarczania wyborcom z niepełnosprawnościami nakładki na kartę do głosowania sporządzonej w alfabecie Braille'a (dostarczanie takie przewiduje art. 53b §7 Kodeksu wyborczego). Ustawa niestety nie przewiduje takiego rozwiązania, nie przewiduje zresztą żadnego innego rozwiązania ułatwiającego udział w wyborach osobom z niepełnosprawnościami. Ponieważ zgodnie z art. 20 ust. 2 Ustawy, przepisów Kodeksu wyborczego nie stosuje się do najbliższych wyborów prezydenckich, osoby niemogące przeczytać karty do głosowania, nie będą mogły oddać głosu. Przepis art. 53b §7 Kodeksu, umożliwiający otrzymanie nakładki, nie znajdzie zatem zastosowania. Nie rozwiązuje tego problemu także przepis art. 20 ust. 1 Ustawy, zgodnie z którym do spraw nieuregulowanych w Ustawie przepisy Kodeksu wyborczego stosuje się „odpowiednio”, ponieważ prawo wyborcy do otrzymania odpowiedniej nakładki na kartę do głosowania musi być stwierdzone w Ustawie wprost, aby mogło być skutecznie egzekwowane. Ponieważ nie będzie to możliwe, także ze względu na utrudnienie lub nawet uniemożliwienie oddania głosu przez osoby z niepełnosprawnościami, Ustawa narusza konstytucyjną zasadę powszechności wyborów prezydenckich.

Inna regulacja techniczna, która ogranicza powszechność wyborów organizowanych na podstawie Ustawy, zawarta jest w jej art. 7. Przewiduje on, że „zamiar głosowania korespondencyjnego wyborca przebywający za granicą zgłasza właściwemu konsulowi do 14 dnia przed dniem wyborów”. Biorąc pod uwagę kalendarz prac nad Ustawą, który narusza zakaz dokonywania istotnych zmian w prawie wyborczym na krótko przed wyborami, zgłoszenie chęci głosowania korespondencyjnego z zachowaniem terminu 14 dni będzie niemożliwe, a tym samym ograniczy czynne prawo wyborcze wyborców przebywających za granicą.

5 <https://www.wprost.pl/polityka/10311987/sondaz-81-proc-polakow-zapowiadaze-nie-pojdzie-na-wybory-10-maja.html>

Poza wpływem pandemii oraz kwestiami technicznymi ułatwiającymi udział w wyborach osobom z niepełnosprawnościami istnieją inne czynniki, które naruszają zasadę powszechności wyborów przeprowadzanych na podstawie Ustawy, a tym samym decydują o niekonstytucyjności jej postanowień. Jak wskazano wcześniej, Ustawa wprowadza nowy, niestosowany wcześniej powszechnie sposób głosowania w wyborach na kilkanaście dni przed ich datą. Taka sytuacja, oprócz samostnego naruszania Konstytucji, powoduje dodatkowo zagrożenie dla powszechności wyborów. Jak wskazuje się w literaturze, „występowanie organizacyjnych barier uniemożliwiających wyborcom oddanie głosu dowodzi, że system prawa wyborczego nie gwarantuje w wystarczający sposób wypełniania konstytucyjnej zasady powszechności wyborów”.⁶ Taką barierą organizacyjną będzie niewątpliwie brak czasu na poinformowanie obywateli o nowych zasadach głosowania, a tym samym spowodowanie ryzyka nieuczestniczenia w wyborach bądź nieprawidłowego oddania w nich głosu, co może skutkować jego nieważnością. Także te skutki, spowodowane przez ocenianą Ustawę, przemawiają za uznaniem, że narusza ona zasadę powszechności wyborów prezydenckich.

3.4.2. Zasada równości

Zasada równości jako konstytucyjna zasada prawa wyborczego odnosi się zarówno do czynnego, jak i do biernego prawa wyborczego. W przypadku Ustawy pojawiają się wątpliwości co do jej zgodności z Konstytucją w obu tych aspektach.

Zagrożenie dla zasady równości w odniesieniu do czynnego prawa wyborczego wynika z niewystarczającego poziomu zabezpieczeń co do sposobu weryfikacji, czy pakiet wyborczy trafia rzeczywiście do uprawnionego wyborcy. Jak wynika z zestawienia tabelarycznego (tabela 1). niniejszej opinii, Ustawa nie przewiduje właściwie żadnych zabezpieczeń w tym zakresie, mimo że takie zabezpieczenia dla głosowania korespondencyjnego przewiduje Kodeks wyborczy.

Sytuacja, w której organizator wyborów nie jest w stanie zweryfikować, czy pakiet wyborczy trafia do właściwej osoby, jest w sposób oczywisty zagrożeniem dla zasady równości wyborów, ponieważ umożliwia głosowanie za inną osobą. Doniosłość weryfikacji osoby, która otrzymuje kartę do głosowania, jest wyraźnie dostrzegana

6 M. Chrzanowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, Białystok 2018, s. 102.

w literaturze przedmiotu. Jak stwierdza M. Chrzanowski „z punktu widzenia równości w znaczeniu formalnym najważniejsza jest reguła, zgodnie z którą wyborca może być ujęty tylko w jednym spisie wyborców oraz zasada potwierdzenia przez wyborców odbioru karty do głosowania własnoręcznym podpisem.”⁷ Jak wykazano we wspomnianym zestawieniu tabelarycznym, Ustawa, w przeciwieństwie do Kodeksu wyborczego, nie przewiduje żadnej formy potwierdzenia przez wyborców odbioru pakietu wyborczego, tym samym narusza zasadę równości wyborów.

Organizacja wyborów prezydenckich w oparciu o Ustawę nie realizuje także zasady równości w odniesieniu do biernego prawa wyborczego. W tym zakresie równość realizuje się przede wszystkim jako równość szans wyborczych⁸, polegająca na zapewnieniu wszystkim kandydatom takich samych warunków uczestnictwa w wyścigu wyborczym. Trzeba przy tym podkreślić, że równość szans wyborczych nie dotyczy jedynie wyborów rozumianych jako sam akt głosowania. Jak w swoim orzecznictwie podkreśla Trybunał Konstytucyjny, głosowanie jest tylko jednym ze znaczeń terminu „wybory” – w tym znaczeniu wybory to „wyrażenie (uzewnętrznienie) przez wyborców ich decyzji co do wyboru konkretnych osób na określoną funkcję lub stanowisko.”⁹

Drugie znaczenie „wyborów” jest o wiele szersze i obejmuje „proces wyborczy, tj. rozłożony w czasie zespół działań organów państwa, komitetów wyborczych, wyborców i innych podmiotów, uregulowanych w Konstytucji i prawie wyborczym, zmierzających do wyłonienia członków organów przedstawicielskich lub osób do pełnienia określonych funkcji (urzędów) monokratycznych, na który składają się: zarządzenie wyborów, rejestracja komitetów wyborczych, zebranie przez kandydatów na kandydatów wymaganej liczby podpisów oraz rejestracja kandydatów, kampania wyborcza, głosowanie przez osoby mające czynne prawo wyborcze, obliczanie głosów (...) Głosowanie jest kluczowym aktem w tym procesie, nie pierwszym jednak ani ostatnim.”¹⁰

W tym drugim szerszym znaczeniu, równość szans wyborczych obejmuje przede wszystkim równość w zakresie prowadzenia kampanii wyborczej. Ze względu na ograniczenia związane z pandemią COVID-19, od początku marca 2020 roku właściwie prowadzenie kampanii nie jest możliwe. Oznacza to, że w procesie wyborczym naturalną przewagę

7 M. Chrzanowski, op. cit., s. 128.

8 M. Jagielski, *Prawo wyborcze*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, red. R.M. Małajny, Warszawa 2013, s. 266-267.

9 Wyrok z 20.07.2011 r., K 9/11, OTK-A 2011, nr 6, poz. 61.

10 Ibid.

uzyskują ci kandydaci, którzy pełnią eksponowane stanowiska publiczne, ponieważ ze względu na pełnioną funkcję mogą oni nadal kierować do potencjalnych wyborców swoje komunikaty (np. korzystając z formy orędzia telewizyjnego). Jak natomiast wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, istotnymi elementami zasady wolności wyborów są „autentyczna wolność wypowiedzi i zgromadzeń, (...) dostępność do lokalnego rynku medialnego”¹¹, a „jednym z najważniejszych elementów wolnych wyborów jest wolna debata publiczna prowadzona podczas kampanii wyborczej przez wszystkich zainteresowanych obywateli”.¹² Dlatego też Trybunał podkreślał w swoim orzecznictwie, że konstytucyjnym wymogiem jest, aby „uczciwa i rzetelna kampania wyborcza stwarzała obywatelom dostęp do zgodnych z prawdą informacji o sprawach publicznych, o kandydatach i ich programach politycznych.”¹³ Takie warunki prowadzenia kampanii wyborczej na gruncie Ustawy nie mogą zostać zapewnione.

Sytuacja powyższa ponownie wskazuje zatem, dlaczego niedopuszczalne jest organizowanie wyborów w czasie obowiązywania ograniczeń charakterystycznych dla stanów nadzwyczajnych. Z powyższych względów regulacje Ustawy naruszają zasadę równości wyborów w aspekcie biernego prawa wyborczego.

3.4.3. Zasada bezpośredniości

Mimo pojawiających się w domenie publicznej wypowiedzi sugerujących, że Ustawa narusza zasadę bezpośredniości wyborów, ponieważ wprowadza powszechne głosowanie za pośrednictwem poczty, takie twierdzenie nie jest uzasadnione. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jasno stwierdzono, że zasada bezpośredniości wyborów, o której mowa między innymi w relewantnym dla niniejszej Opinii art. 127 ust. 1 Konstytucji (wybory prezydenckie), oznacza jednostopniowość aktu wyborczego¹⁴, a więc sytuację, w której wyborcy głosują bezpośrednio na osobę, która będzie pełnić daną funkcję, a nie, przykładowo, na elektorów, którzy tę osobę następnie wybiorą. W tym sensie nie ma

11 Wyrok z 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147.

12 Wyrok z 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 113.

13 Wyrok z 20.07.2011 r., K 9/11, OTK-A 2011, nr 6, poz. 61.

14 Wyrok z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11, OTK ZU nr 6A/2011, poz. 61TK K 9/11. W tym samym wyroku TK stwierdził, że nawet głosowanie przez pełnomocnika nie narusza zasady bezpośredniości wyborów, ponieważ z tej ostatniej nie wynika wymóg głosowania osobistego.

wątpliwości, że regulacja przewidziana w Ustawie, mimo wielu innych naruszeń Konstytucji, nie narusza zasady bezpośredniości.

3.4.4. Zasada tajności

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie stwierdził, że głosowanie korespondencyjne nie stanowi samo z siebie naruszenia zasady tajności wyborów¹⁵. Jak podkreślił, „takie głosowanie ma charakter fakultatywny i to na wyborcy, który wybiera taki sposób głosowania poza lokalem obwodowej komisji wyborczej oraz świadomie rezygnuje z gwarancji tajności głosowania stworzonej przez państwo, spoczywa obowiązek zorganizowania we własnym zakresie odpowiednich warunków zapewniających tajność głosowania i tajność oddania głosu.”

Powyższe stanowisko Trybunału, odniesione do głosowania korespondencyjnego, określonego w Ustawie, nie ma zastosowania do Ustawy. Wynika to z faktu, że głosowanie korespondencyjne przewidziane w Ustawie nie jest fakultatywne, ale obligatoryjne, ponieważ Ustawa nie przewiduje w najbliższych wyborach prezydenckich głosowania w lokalach wyborczych. Oznacza to, że wyborca nie może „wybrać” tego sposobu głosowania i nie może „świadomie” zrezygnować z gwarancji tajności, które daje państwo w przypadku głosowania w lokalu wyborczym.

Jednocześnie, wyborca na gruncie Ustawy został pozbawiony możliwości samodzielnego zapewnienia sobie tajności głosowania, ze względu na istotne obniżenie standardów tajności, które mają być stosowane w wyborach prezydenckich w porównaniu ze standardami, jakie dla wyborów korespondencyjnych przewiduje Kodeks wyborczy. Analiza Ustawy wskazuje, że z niejasnych względów prawodawca nie przewidział w niej szeregu zabezpieczeń, przewidywanych dla głosowania korespondencyjnego według Kodeksu wyborczego (patrz tabela 1), mimo że to na prawodawcy, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, spoczywa obowiązek zapewnienia takiej tajności. To obniżenie standardu zabezpieczenia tajności powoduje, że wyborca głosujący korespondencyjnie i przekazujący wraz z kartą do głosowania swoje dane osobowe, nie ma żadnej kontroli nad przesyłką zwrotną. Nie ma zatem żadnej gwarancji, że ktoś nie pozna jego preferencji wyborczych, a tym samym może mieć uzasadnioną, subiektywną obawę, że tajność jego głosowania zostanie naruszona. Taka obawa natomiast może wpłynąć na sposób głosowania.

15 Ibid.

Z całą pewnością głosowanie korespondencyjne jest wyrazem balansowania dwóch wartości – zabezpieczenia tajności wyborów i zapewnienia ich powszechności. Prawodawca rezygnuje w pewnym sensie z pełnej możliwości zapewnienia tajności, aby móc pełniej zapewnić powszechność. Takie ważenie zasad jest w prawie konstytucyjnym nie tylko dopuszczalne, ale i konieczne. Problem jednak w tym, że ważenie to daje inny efekt w przypadku głosowania osób z niepełnosprawnościami czy osób starszych i w przypadku powszechnego głosowania korespondencyjnego ze względu na pandemię COVID-19. Pójście na koncesje związane z ryzykiem nieprawidłowości w głosowaniu korespondencyjnym osób z niepełnosprawnościami jest uzasadnione tym, że stwierdzenie niepełnosprawności oznacza trwałą przeszkodę w głosowaniu. Podobnie rzecz się ma z podeszłym wiekiem – nie da się go przeczekać. Epidemia nie jest jednak trwałą przeszkodą w głosowaniu. Jest przeszkodą czasową, którą – zgodnie z Konstytucją – można przeczekać na mocy regulacji dotyczących konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych.

Powyższe rozumowanie prowadzi do wniosku, że o ile w przypadku osób z niepełnosprawnościami i osób starszych głosowanie korespondencyjne można uzasadniać zwiększeniem powszechności wyborów kosztem ryzyka ich tajności, o tyle w przypadku korespondencyjnego głosowania powszechnego, wprowadzonego ze względu na pandemię, tego uzasadnienia brakuje. Prawodawca ma bowiem do dyspozycji bardziej proporcjonalne rozwiązanie, czyli zawieszenie procesu wyborczego i przedłużenie kadencji Prezydenta w oparciu o przepisy dotyczące stanu klęski żywiołowej.

Ocena, czy zasada tajności jest przez Ustawę naruszana, musi uwzględniać jeszcze jeden fakt, sygnalizowany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Ustawa jeszcze nie weszła w życie, dlatego analiza jej niekonstytucyjności może opierać się na przewidywanym, ale przecież nie do końca pewnym, sposobie jej rzeczywistego obowiązywania. Jak wskazuje się w orzecznictwie Trybunału, ocena taka może być oparta na założeniu *a priori*, że funkcjonowanie ocenianych przepisów spowoduje nieprawidłowości, gdy tymczasem nie ma żadnych podstaw do weryfikacji, czy tak będzie, zanim regulacja nie wejdzie w życie.¹⁶

Przedstawiony sposób rozumowania jest co do zasady trafny, nie uwzględnia on jednak faktu, że w przypadku niektórych rozwiązań regulacyjnych dysponujemy pewnym doświadczeniem w ich stosowaniu. Tak rzecz się ma z głosowaniem korespondencyjnym, do którego zastosowano szereg zabezpieczeń w regulacji Kodeksu wyborczego,

16 Wyrok z 20.07.2011 r., K 9/11, OTK-A 2011, nr 6, poz. 61.

a z których to zabezpieczeń zrezygnowano w Ustawie. Jest to o tyle niepokojące, że sam ustawodawca postrzega sytuację opuszczenia lokalu wyborczego przez kartę do głosowania jako sytuację niebezpieczną. Dał temu wyraz między innymi w przepisie karnym, zawartym w Kodeksie wyborczym, zgodnie z którym „Kto w dniu wyborów wynosi kartę do głosowania poza lokal wyborczy lub taką kartę poza lokalem wyborczym przyjmuje lub posiada, nie będąc do tego uprawnionym, podlega karze grzywny, ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do lat 2.”¹⁷ Penalizowanie wyniesienia karty do głosowania poza lokal wyborczy pokazuje, że działanie to jest oceniane jako szkodliwe społecznie i niebezpieczne dla właściwego przeprowadzenia wyborów. Tym samym rezygnacja z odpowiednich zabezpieczeń w przypadku powszechnych wyborów korespondencyjnych (a szczególnie nadanie przesyłce wyborczej statusu przesyłki nierejestrowanej zamiast polecanej) powinna być uznana za poważny błąd legislacyjny, który pozwala na stwierdzenie niekonstytucyjności nawet przed testem empirycznym, w oparciu o doświadczenie życiowe i zdrowy rozsądek.

4. Zgodność z Konstytucją kompetencji Marszałka Sejmu do zmiany terminu wyborów

Zgodnie z art. 20 ust. 2 Ustawy, „jeśli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ogłoszono stan epidemii, Marszałek Sejmu może zarządzić zmianę terminu wyborów określonego w wydanym wcześniej postanowieniu. Nowy termin wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej określony przez Marszałka Sejmu musi odpowiadać terminom przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej określonym w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.”

Powyższa regulacja powoduje dwa poważne problemy konstytucyjne. Pierwszy, który nie będzie tu szczegółowo analizowany, to problem jej retroaktywności. W hipotezie normy zakodowanej w powyższym przepisie wskazano okoliczność „ogłoszenia stanu epidemii”. W momencie uchwalania Ustawy, a więc 6 kwietnia 2020 roku, stan epidemii już obowiązywał – został ogłoszony 20 marca 2020 roku. Oznacza to, że kompetencja przyznawana Marszałkowi Sejmu jest skutkiem stanu faktycznego, który zaszedł, zanim ta kompetencja została przyznana.

¹⁷ Art. 497a Kodeksu wyborczego.

Jest ona więc skutkiem prawnym wynikającym z kwalifikacji stanu faktycznego, który wystąpił w przeszłości. Ta sytuacja powoduje istotną wątpliwość, czy kompetencja przyznana Marszałkowi nie powinna uruchamiać się dopiero wtedy, kiedy w przyszłości zostanie ogłoszony stan epidemii.

Drugi, poważniejszy problem konstytucyjny, związany jest z samym przyznaniem kompetencji do zmiany terminu już ogłoszonych wyborów. W szczególności powstaje pytanie, czy przyznanie takiej kompetencji Marszałkowi Sejmu nie narusza art. 128 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym „Wybory Prezydenta Rzeczypospolitej zarządza Marszałek Sejmu na dzień przypadający nie wcześniej niż na 100 dni i nie później niż na 75 dni przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta Rzeczypospolitej, a w razie opróżnienia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej - nie później niż w czternastym dniu po opróżnieniu urzędu, wyznaczając datę wyborów na dzień wolny od pracy przypadający w ciągu 60 dni od dnia zarządzenia wyborów.”

Przyznanie Marszałkowi Sejmu kompetencji do zmiany terminu wyborów mimo wcześniejszego skorzystania z tej kompetencji, stanowi rażące naruszenie art. 128 ust. 2 Konstytucji RP. Kompetencje przyznawane przez przepisy Konstytucji i inne przepisy prawa mają charakter jednorazowy w odniesieniu do danego przedmiotu kompetencji. Jej wykonanie zatem uniemożliwia późniejszą zmianę, ponieważ prowadziłoby to do niewyobrażalnego chaosu prawnego. Wyznaczenie terminu wyborów przez Marszałka Sejmu uruchamia złożone procedury, wprost zależne od terminu wyborów. Zmiana w tym zakresie stanowi zaprzeczenie stabilności prawa.

Dodatkowo, przyznanie Marszałkowi Sejmu kompetencji do zmiany terminów wyborów daje możliwość manipulacji dniem, w którym ma się odbyć głosowanie, w taki sposób, aby było to korzystne dla jednego z kandydatów. Tymczasem, jak wskazuje się w literaturze, „ograniczenie możliwych terminów głosowania przez organ je zarządzający stanowi ważne zabezpieczenie przed swobodnym ich dopasowaniem do przewidywanego zwiększonego bądź zmniejszonego udziału w głosowaniu grup ludności o określonych zapatrywaniach politycznych.”¹⁸ Ponadto, odpowiednio wczesne wyznaczenie terminu wyborów ma zapewnić „odpowiedni czas na przeprowadzenie procedury wyborczej, z drugiej – ograniczyć możliwości takiego ustalenia terminu wyborów,

18 M. Rulka, *Termin wyborów na urząd Prezydenta RP* PiP 8/2016, s. 37. Zob. także K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 149.

a w szczególności głosowania, który byłby sprzyjający dla kandydata określonej opcji politycznej.”¹⁹ W konkluzji stwierdzić należy, że przyznanie Marszałkowi Sejmu kompetencji do zmiany terminu już ogłoszonych wyborów, narusza normę zawartą w art. 128 ust. 2 Konstytucji RP.

19 M. Rulka, *Termin wyborów na urząd Prezydenta RP* PiP 8/2016, s. 40.