



KANCELARIA
SENATU

BIURO ANALIZ,
DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Opinia o 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-292

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

Opinia o 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)

Przedmiotem niniejszej opinii jest ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., (dalej: ustawa), uchwalona przez Sejm i przekazana do Senatu zgodnie z art. 52 regulaminu Sejmu (druk senacki nr 99).

Tezy opinii:

1. Ustawa jest w całości niezgodna z:
 - art. 2, w zakresie, w jakim narusza zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa oraz zasady przyzwoitej legislacji,
 - art. 5, w zakresie, w jakim spowoduje niebezpieczeństwo zakażenia SARS-CoV-2,
 - art. 7, w zakresie, w jakim została uchwalona niezgodnie z obowiązującą procedurą,
 - art. 62 ust. 1 w związku z art. 2, w zakresie, w jakim tworząc instytucję publiczną w kształcie uniemożliwiającym jej rzetelne i sprawne działanie, narusza prawo obywateli do wybierania Prezydenta RP,
 - art. 68 ust. 4, w zakresie, w jakim stwarza choćby minimalne ryzyko zakażenia SARS-CoV-2,
 - art. 127 ust. 1,
 - art. 128 ust. 2,

- zasadą zapewnienia rzetelności i sprawności w działaniu instytucji publicznych wyrażoną w preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.
- 2. Art. 3 ust. 1 ustawy jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, w zakresie, w jakim narusza zasadę określoności prawa.
- 3. Art. 15 ustawy, w zakresie, w jakim dotyczy innych danych aniżeli nazwisko i imię (imiona) oraz adres zamieszkania wyborcy, jest niezgodny z art. 5 oraz art. 47 i art. 51 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.
- 4. Art. 20 ust. 2 ustawy jest niezgodny z art. 8 ust. 1, 87 ust. 1, 128 ust. 2 i 188 Konstytucji RP.

Uzasadnienie:

1. Ustawa stanowi, że wybory Prezydenta zarządzone w 2020 r. zostaną przeprowadzone wyłącznie w drodze głosowania korespondencyjnego „w związku z ogłoszonym stanem epidemii na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 1). Wybory Prezydenta zostały zarządzone postanowieniem Marszałek Sejmu z dnia 5 lutego 2020 r. (Dz. U. poz. 184). Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP zmiany przepisów dotyczących tych wyborów mogły być dokonane najpóźniej na 6 miesięcy przed tym dniem. A zatem **ustawa jest w całości niezgodna z art. 2 Konstytucji RP**, ponieważ narusza zasadę zachowania odpowiedniego okresu dostosowawczego, dekodowaną z tego przepisu jako jedna z zasad przyzwoitej legislacji.

Konsekwencją naruszenia wymagań konstytucyjnych w odniesieniu do ukształtowania odpowiedniej *vacatio legis* jest niekonstytucyjność całej ustawy. Wadliwość reguł wprowadzenia w życie aktu normatywnego prowadzi bowiem do ustalenia, że akt normatywny nie mógł stać się w sposób skuteczny składnikiem obowiązującego systemu prawnego¹.

Jak trafnie wskazuje Trybunał Konstytucyjny, nowe ukształtowanie prawa wyborczego „nie jest więc obojętne nie tylko z punktu widzenia głównych podmiotów politycznych uczestniczących w wyborach (partii politycznych), ale także z punktu widzenia realizacji praw podmiotowych obywateli, kształtuje więc w tej płaszczyźnie nową sytuację prawną obywateli. Nie mogą być oni „zaskakiwani” nagłymi i szybkimi

1 Por. przykładowo S. Wronkowska, *Glosa do wyroku TK z 15 lutego 2005 r., K 48/04*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 4, s. 121 i n.

zmianami nie tylko w sferze swych praw społecznych i ekonomicznych, ale mają prawo oczekiwać, że istotne reguły wyborcze nie zostaną w sposób nieoczekiwany poddane zasadniczym zmianom”². Według Trybunału Konstytucyjnego „*minimum minimorum* w tym zakresie jest uchwalenie zmian w prawie wyborczym, na co najmniej sześć miesięcy przed kolejnymi wyborami, rozumianymi nie tylko jako sam akt głosowania, ale całość czynności określonych tzw. kalendarzem wyborczym. Ewentualne wyjątki od tak określonego standardu mogłyby wynikać jedynie z nadzwyczajnych okoliczności o charakterze obiektywnym (...) konieczność zachowania co najmniej sześciomiesięcznego terminu od wejścia w życie istotnych zmian w prawie wyborczym do pierwszej czynności kalendarza wyborczego jest nieusuwalnym co do zasady normatywnym składnikiem treści art. 2 Konstytucji”³. Obiektywny charakter okoliczności, o których mowa, wymaga potwierdzenia znajdującego wyraz co najmniej w wynikach głosowania w sprawie zmian w Kodeksie wyborczym. Brak zgodnej aprobaty ugrupowań politycznych reprezentowanych w parlamencie uniemożliwia uznanie, że Kodeks wyborczy nie jest zmieniany w doraźnych celach politycznych, a więc okoliczności zmiany nie mają charakteru obiektywnego. Dotyczy to właśnie opiniowanej ustawy⁴.

Odnosząc się do kryteriów „istotności” zmiany Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „istotną zmianą» w prawie wyborczym „jest taka, która w wyraźny sposób wpływa na przebieg głosowania i jego wyniki i która w związku z tym wymaga uprzedzenia adresatów normy prawnej o jej wprowadzeniu. Dla oceny «istotności zmiany» znaczenie ma (...) ocena głębokości ingerowania przez nową regulację w istniejący system wyborczy. Im dana zmiana sięga głębiej w przebieg głosowania, tym okres «adaptacji» do niej po stronie wyborców, jak i organów przeprowadzających wybory musi być odpowiednio dłuższy”⁵. Z tego punktu widzenia zmiany wprowadzone ustawą należą do kategorii „istotnych”.

2. Ustawa służy wprowadzeniu głębokiej ingerencji w system wyboru Prezydenta, zmieniającej radykalnie znajdującą wyraz w ustawie zasadniczej koncepcję tych wyborów i z tego względu jest w całości niezgodna z art. 127 ust. 1 i art. 128 ust. 2 Konstytucji RP.

2 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 31/06.

3 Ibidem.

4 Za uchwaleniem ustawy głosowało 230 posłów, przeciw – 226, 2 posłów wstrzymało się od głosowania. Por. Sprawozdanie stenograficzne z 9 posiedzenia Sejmu w dniu 6 kwietnia 2020 r., s. 73.

5 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. Kp 3/09.

W myśl art. 127 ust. 1 Prezydent jest wybierany w wyborach w głosowaniu tajnym. Konstytucja nie definiuje pojęcia „wybory” ani pojęcia „głosowanie”. Są to zatem pojęcia zastane, których znaczenie wynika z dotychczasowej tradycji i poglądów doktryny.

Koncepcja pojęć zastanych ma istotne znaczenie w procesie wykładni Konstytucji⁶. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądów doktryny Konstytucja, nie ustalając znaczenia wielu zastosowanych w niej pojęć, nawiązuje do ich dotychczasowego rozumienia, które - zależąc od poglądów uczonych i kształtu praktyki - wynika „z tradycji, doktryny i orzecznictwa, a także ze sposobu rozumienia (...) w prawie dotychczas obowiązującym”⁷. Chodzi zatem o takie znaczenie, jakie „od dawna ukształtowało się w Polsce na tle poglądów doktryny i orzecznictwa”⁸. Pojęcia zastane, odwołujące się zwłaszcza do wartości zastanych⁹, a także zawartych w Konstytucji klauzul generalnych, sprzyjają znajdującej wyraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego tendencji do odwoływania się do wcześniejszych judykatów, stabilizującej linię orzeczniczą¹⁰. Ukształtowana interpretacja pojęć zastanych „założonych przez ustrojodawcę jako dane”¹¹ nadaje sens ustawie zasadniczej, co wskazuje na szczególne znaczenie paradygmatu wykładni¹² tych pojęć i jego zgodności z Konstytucją. W doktrynie znalazł wyraz pogląd, że sąd konstytucyjny jako interpretator konstytucji „ma bardzo duży zakres swobody, a niekiedy (...) musi podjąć decyzje autorytatywnie kończące spór co do treści (...) pojęć”¹³. Jednak działając w granicach owej swobody interpretacyjnej Trybunał Konstytucyjny nie może postępować arbitralnie, w oderwaniu od konstytucyjnych przesłanek ustalania znaczenia pojęć zastanych, którymi są „przepisy dające wyraz założonym ideom ustrojowym lub zawierające pojęcia zastane”¹⁴.

6 Por. R. Piotrowski: *Pojęcia zastane w Konstytucji RP. Dylematy teorii i praktyki*, w: T. Giaro, red.: *Źródła prawa. Teoria i praktyka*, Warszawa 2016.

7 Tak w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 24/04.

8 Tak L. Garlicki: *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2019, s. 149.

9 Por. P. Winczorek: *Konstytucja i wartości*, w: J. Trzeciński, red.: *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997, s. 41.

10 Por. T. Stawecki, J. Winczorek, red.: *Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, Warszawa 2014.

11 Por. S. Wronkowska: *O niektórych osobliwościach konstytucji i jej interpretacji*, w: M. Smolak, red.: *Wykładnia Konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, Warszawa 2016, s. 15.

12 Ibidem.

13 Ibidem, s. 25.

14 Ibidem.

Ugruntowane długą tradycją pojęcie wyborów oznaczało w Polsce akt dokonywany w określonym dniu, w wyodrębnionym miejscu (lokalu wyborczym), według ustalonej procedury. Wyjątkowo dopuszczono głosowanie korespondencyjne i głosowanie przez pełnomocnika, co stworzyło możliwość głosowania poza lokalem wyborczym i w innym dniu, aniżeli dzień głosowania. Do tradycji nawiązuje Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając w szczególności, że „przepisy różnych aktów prawa wyborczego, wydawanych pod rządami kilku Konstytucji, są jednoznaczne i świadczą o trwałym zamiśle polskiego ustawodawcy co do określenia terminu głosowania w wyborach, opartym na określonej aksjologii. Wszystkie one wskazują na jeden dzień, będący niedzielą lub dniem ustawowo uznanym za wolny od pracy. Tę trwałą regulację ustawową Konstytucja z 1997 r. przeniosła na poziom ustawy zasadniczej, co oznacza, że ustrojodawca w tymże roku podzielił tę aksjologię”¹⁵.

Wydłużenie procesu oddawania głosu narusza wymóg przeprowadzania wyborów prezydenckich w ciągu jednego dnia. O ile tego rodzaju odstępstwo dokonane w ustawie może znaleźć umocowanie w tej wartości konstytucyjnej, jaką jest ochrona praw politycznych osób niepełnosprawnych, to przekształcenie wyjątku w regułę nie jest możliwe bez zmiany Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie stwierdził, że „Konstytucja przesądza iż wybory do Sejmu i Senatu oraz na urząd Prezydenta muszą być przeprowadzone w ciągu jednego dnia”¹⁶. Trybunał nie podzielił poglądu, jakoby wyraz „wybory” nie oznaczał „głosowania w wyborach, lecz „moment skumulowania przez organy wyborcze wszystkich oddanych głosów w toku procesu wyborczego (...), co pośrednio wskazuje także na to, że z zakończeniem dnia wyborów ściśle wiąże się sfinalizowanie głosowania”. Przyjęcie tego nowatorskiego, niezgodnego z tradycją polską, rozumienia pojęcia „wybory”, prowadziłoby do uznania, że jako dzień wyborów należałoby traktować zawsze tylko ostatni dzień głosowania, który mógłby być poprzedzony teoretycznie nieograniczoną liczbą wcześniejszych dni głosowania, niekoniecznie przypadających na dni wolne od pracy; tylko bowiem właściwy dzień wyborów musiałby spełniać to wymaganie. Jest to z oczywistych względów nie do przyjęcia. Należy przy tym zauważyć, że jeżeli przez dzień wyborów miałyby się rozumieć dzień, w którym następuje „moment skumulowania przez organy wyborcze wszystkich oddanych głosów”

15 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 9/11.

16 Ibidem.

(sfinalizowanie głosowania), to należałoby mówić wtedy o wyborze, jako efekcie głosowania i o dniu wyboru, a nie o wyborach i dniu wyborów¹⁷.

Według Trybunału postanowienia Konstytucji używają wyrażenia „dzień wyborów” (wyraz „dzień” zawsze w liczbie pojedynczej). Wykładnia językowa „daje więc podstawę do przyjęcia, że wołą ustrojodawcy było, aby głosowanie w wyborach odbywało się w ciągu jednego dnia – co do zasady wolnego od pracy. Postanowienia te są jednoznaczne, a ich rozumienie zgodnie z regułami języka polskiego nie wywołuje wątpliwości ani nie prowadzi do rezultatów, które byłyby nie do przyjęcia z jakichkolwiek względów. Nie ma więc podstaw do poszukiwania innego znaczenia tych postanowień niż wprost w nich wyrażone”¹⁸.

Istotnym elementem tradycji polskiej jest osobisty charakter aktu wyborczego, rozumiany w ten sposób, że wyborca sam wyraża swoją wolę na karcie do głosowania i sam umieszcza kartę do głosowania w urnie wyborczej. Ustawodawca dopuścił głosowanie przez pełnomocnika jako wyjątek od tej tradycji. Kodeks wyborczy dopuszcza ponadto, by wyborcy niepełnosprawnemu w głosowaniu w lokalu wyborczym pomagała „inna osoba” (art. 53 Kodeksu wyborczego).

Jednakże ustawa, stanowiąc w art. 2 ust. 3, że głosowanie korespondencyjne jest głosowaniem osobistym, jednocześnie pozwala, by wyborca kopertę zwrotną z kartą do głosowania oraz oświadczeniem o osobistym i tajnym oddaniu głosu, umieścił w nadawczej skrzynce pocztowej „za pośrednictwem innej osoby” (art. 5 ust. 2). Wymieniona w tym przepisie owa „inna osoba” nie jest ani pełnomocnikiem (w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii w wyborach Prezydenta nie stosuje się przepisów Kodeksu wyborczego w zakresie głosowania przez pełnomocnika), ani osobą pomagającą wyborcy niepełnosprawnemu, skoro działa nie w lokalu wyborczym. Niejednoznaczny prawnie status „innej osoby” może pozbawić głosowanie korespondencyjne cechy głosowania osobistego przyznanej w ustawie, co sprawia, że także z tego powodu wybory opisane w ustawie nie odpowiadają wzorcowi konstytucyjnemu. Elementem tego wzorca jest uznanie, że wyborca powinien osobiście podjąć decyzję co do swoich preferencji wyborczych, co musi zostać uzewnętrznione i utrwalone przez niego samego lub pełnomocnika albo osobę pomagającą w głosowaniu wyborcy niepełnosprawnemu w lokalu wyborczym. Ponadto utrwalone na karcie do głosowania

17 Ibidem.

18 Ibidem.

oświadczenie woli wyborcy musi zostać dodane do ogólnej puli głosów uwzględnianych podczas ustalania wyników wyborów w lokalu wyborczym (przez umieszczenie karty do głosowania w zapieczętowanej urnie wyborczej)¹⁹. Wyborca decyduje osobiście. Nie musi on osobiście umieszczać karty do głosowania w urnie wyborczej, ale status osoby, dokonującej tego aktu za wyborcę jest w świetle Kodeksu wyborczego jednoznaczny: pełnomocnik lub osoba pomagająca wyborcy niepełnosprawnemu w lokalu wyborczym, a zatem umieszczająca kartę do głosowania w urnie w obecności wyborcy. W ustawie nie chodzi o żadną z tych osób, ale o swego rodzaju pośrednika faktycznego, którego relacja z wyborcą nie została określona.

Wymienione w art. 5 ust. 2 „pośrednictwo innej osoby” sprowadza immanentne ryzyko przejęcia kontroli nad kartami do głosowania przez inne osoby aniżeli wyborca. Wprowadzony ustawą mechanizm głosowania korespondencyjnego przewiduje, że operator wyznaczony „zapewnia w przypadku głosowania w kraju, w terminie przypadającym od 7 dni do dnia poprzedzającego przed dniem głosowania, doręczenie pakietu wyborczego bezpośrednio do oddawczej skrzynki pocztowej wyborcy lub pod adres wyborcy”. Nie ma wymogu doręczenia pakietu wyborczego do rąk własnych wyborcy, po okazaniu dokumentu potwierdzającego tożsamość i pisemnym pokwitowaniu odbioru. Nie ma też żadnej procedury, pozwalającej wyborcy stwierdzić, że nie otrzymał pakietu wyborczego i domagać się wydania tego pakietu. Zwłaszcza doręczanie „pod adres wyborcy” może prowadzić do przejęcia pakietu wyborczego przez inną osobę, aniżeli wyborca. Z ustawy nie wynika, czy pakiet wyborczy jest przesyłką adresowaną do konkretnej osoby, czy też przesyłką bezadresową. Zwraca uwagę mylące określenie „doręczenie”, które – zgodnie z językową wykładnią tego terminu – oznacza oddanie pakietu do rąk wyborcy, podczas gdy ustawa ustala nowe znaczenie tego słowa, ponieważ skrzynka oddawcza, o której mowa, nie ma przecież rąk i niczego nie można jej „doręczyć”. Inna niż wyborca osoba może więc przejąć nawet znaczną liczbę pakietów wyborczych i dysponować nimi w celu oddania głosu za uprawnionych wyborców lub w celu udostępnienia tych pakietów innym dla ich wykorzystania w celu sfałszowania wyborów. Żeby było to możliwe taka osoba powinna dysponować imionami i nazwiskami oraz numerami PESEL tych wyborców, których pakiety

19 Por. A. Bień-Kacała, *Osobisty udział w procesie wyborczym (zagadnienia wybrane)*, w: *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu. Międzynarodowa konferencja naukowa*, Rzeszów 26-27 marca 2007 r., red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2007, s. 229.

przejęła. Niestety, nie można wykluczyć tego rodzaju ewentualności, a to dlatego, że zgodnie z art. 15 ustawy wójt, burmistrz lub prezydent miasta sporządza w 3 egzemplarzach spis wyborców w danej gminie i „przekazuje operatorowi wyznaczonemu w dniu wejścia w życie ustawy”. Spis ten zawiera „nazwisko i imię (imiona), imię ojca, datę urodzenia, numer ewidencyjny PESEL i adres zamieszkania wyborcy”. Można uznać, że operatorowi wyznaczonemu będą potrzebne dane adresowe, ale pozostałe dane są mu zupełnie zbędne (imię ojca, data urodzenia, numer ewidencyjny PESEL) do dostarczenia pakietu wyborczego. Nie ma w ustawie żadnej gwarancji, że dane te nie zostaną przejęte przez osoby nieuprawnione, zainteresowane w ich pozyskaniu i przetwarzaniu bez wiedzy i woli osoby, której te dane dotyczą. Ustawa sprowadza więc zagrożenie dla bezpieczeństwa i prywatności wyborców w ogromnej skali. Zagrożenie to ma charakter całkowicie nieproporcjonalny, ponieważ nie istnieje dobro chronione – nie jest nim przecież doręczenie pakietów wyborczych, a dobro poświęcane to bezpieczeństwo obywateli (art. 5 Konstytucji RP), ich prawo do prywatności (art. 47 Konstytucji RP), prawo do nieujawniania informacji o sobie (art. 51 Konstytucji RP). Wyborca zostaje ustawowo pozbawiony ważnych dla niego danych, które z naruszeniem art. 31 ust. 3 Konstytucji RP podlegają przejęciu przez operatora wyznaczonego, który może postępować z nimi według swego uznania przez czas nieokreślony. **Art. 15 ustawy, w zakresie, w jakim dotyczy innych danych aniżeli nazwisko i imię (imiona) oraz adres zamieszkania wyborcy, jest niezgodny z art. 5 oraz art. 47 i art. 51 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.**

Wskazane ograniczenia praw wyborcy wprowadzone w ustawie nie czynią zadość wymaganiom proporcjonalności. Według Trybunału Konstytucyjnego ustanowiony w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wymóg respektowania w państwie demokratycznym zasady proporcjonalności obejmuje m.in. nakaz doboru środków skutecznych, a więc rzeczywiście służących realizacji zamierzonych celów. Organy władzy publicznej powinny ponadto wybierać środki niezbędne, w tym sensie, że będą one chronić określone wartości w stopniu, który nie mógłby zostać osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Spośród możliwych środków należy wybierać najmniej uciążliwe dla jednostki. Ograniczenie danego prawa musi ponadto pozostać w odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia ustanowienie tego ograniczenia²⁰. Ustawa – we wskazanym zakresie – nie odpowiada tym wymaganiom.

20 Ibidem.

Jakby mała była ustawa, której dotyczy niniejsza opinia, art. 99 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. 695) stanowi, że „operator wyznaczony, po złożeniu przez siebie wniosku w formie elektronicznej, otrzymuje dane z rejestru PESEL (...) w terminie nie dłuższym niż dwa dni robocze od dnia otrzymania wniosku”. Obywatel nie ma żadnych gwarancji ochrony tych danych. Nie ma żadnego powodu, by Poczta Polska S.A. dysponowała takim zasobem danych wrażliwych dotyczących osób, które korzystają lub mogą korzystać z jej usług.

Ustawa nie wprowadza też żadnych praktycznych gwarancji, które mogłyby zapobiec temu, że osoba, która przejmie pakiety wyborcze, przejmie również dane przekazane operatorowi wyznaczonemu i następnie, po wypełnieniu karty do głosowania oraz odpowiednim wypełnieniu oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania, umieści te dokumenty w kopercie zwrotnej, a następnie, zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy, sama „lub za pośrednictwem innej osoby” umieści tę kopertę lub koperty w „specjalnie przygotowanej do tego celu nadawczej skrzynce pocztowej operatora wyznaczonego” na terenie właściwej gminy. Gwarancje, o które chodzi, to:

- 1) wprowadzenie wymogu doręczenia pakietu wyborczego do rąk własnych wyborcy, po okazaniu dokumentu potwierdzającego tożsamość i pisemnym pokwitowaniu odbioru;
- 2) wykluczenie przekazywania operatorowi wyznaczonemu innych danych dotyczących wyborcy, aniżeli dane adresowe. Jedyna gwarancja przewidziana w tym zakresie w ustawie, to penalizacja zachowania wyczerpującego znamiona kradzieży karty do głosowania lub oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu (art. 18 ust. 1 ustawy).

Należy zauważyć, że nie jest jasna sytuacja wyborcy, który otrzymał pakiet wyborczy, lecz nie wziął udziału w głosowaniu, a pakiet dla niego przeznaczony zatrzymał. Wyborca ten nie dopuścił się kradzieży, o której mowa w art. 18 ust. 1 ustawy. Jednak nie jest jasne, czy w ten sposób wyborca nie dopuszcza się ukrywania dokumentu wyborczego, co stanowi czyn zabroniony w art. 248 Kodeksu karnego (zagrożony karą pozbawienia wolności do lat 3, a więc taką samą karą, jaka czeka tego, kto kradnie kartę do głosowania). Na podstawie oświadczeń o osobistym i tajnym oddaniu głosu łatwo będzie ustalić, kto w danej gminie głosował, a kto nie głosował, a zatem posiada pakiet wyborczy i być może pakiet ten ukrywa. W ten sposób ustawa stwarza wyborcy ryzyko popełnienia przestępstwa, jeśli pakiet (a ściślej kartę do głosowania

i oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu) zatrzyma, a także, jeśli go nie zatrzyma, lecz zniszczy. Zachowaniem bezspornie bezpiecznym jest umieszczenie koperty zwrotnej z kartą do głosowania i stosownym oświadczeniem w skrzynce oddawczej.

Art. 248 Kodeksu karnego odnosi się do sytuacji, w której wybory co do zasady miały miejsce w lokalu wyborczym, a ponadto miało miejsce głosowanie przeznaczone dla wyborców niepełnosprawnych. Jednakże wprowadzenie w ustawie powszechnego głosowania korespondencyjnego powoduje, że wspomniany przepis zyskuje nowy sens, potencjalnie ryzykowny dla wyborcy, który – z różnych względów – nie weźmie udziału w głosowaniu. Nie można wykluczyć sytuacji, w której znajdują się obywatele uczestniczący w wyborach Prezydenta „z ostrożności”, podyktowanej obawą przed perspektywą wyjaśniania, jak postąpili z dokumentami wyborczymi, skoro nie uczestniczyli w głosowaniu. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazł wyraz pogląd, że „ustawy wyborcze, choć mogą zawierać przepisy karne, to jednak nie mają penalizacyjnego charakteru. Ich celem nie jest określenie zachowań zakazanych w czasie wyborów, lecz stworzenie warunków do realizacji zachowań dozwolonych”²¹. Stworzony w ustawie mechanizm głosowania korespondencyjnego nie penalizuje odmowy udziału w głosowaniu, ale może stworzyć wrażenie, że wyborca zostawia ślad – zarówno wtedy, kiedy głosuje, jak i wtedy, kiedy nie głosuje. Jeśli głosowanie odbywa się w lokalu wyborczym, to wyborca, który nie brał udziału w głosowaniu, także zostawia ślad – nie potwierdził w spisie wyborców odbioru karty do głosowania. Jednak na tej podstawie nikt nie może zapytać go, czy przypadkiem nie ukrywa dokumentów wyborczych. Tego rodzaju ewentualność, jako zachęta do udziału w głosowaniu, jest wyjątkiem w naszej tradycji wyborów określanych jako demokratyczne. Należy jednak zakładać, że żaden wyborca nie będzie kierował się podobną kalkulacją i nikt nie postawi wyborcom tego rodzaju pytań.

W demokratycznym państwie prawnym prawo nie może zastawiać pułapek na obywateli²², w szczególności ze względu na brak należytej określoności przepisów, niezbędnej zwłaszcza w prawie represyjnym. Zasada określoności prawa, dekodowana z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyklucza stanowienie przepisów, w których używane pojęcia „umożliwiają dowolną interpretację”²³. Niedopuszczalne

21 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 9/11.

22 Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 25/95 i wielu innych.

23 Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. SK 11/00.

jest w świetle orzecznictwa konstytucyjnego niejasne formułowanie przepisu, powodujące niepewność adresatów co do ich praw i obowiązków²⁴. Z tego rodzaju niepewnością mamy do czynienia w konsekwencji spowodowanej przez art. 3 ust. 1 ustawy, który wprowadzając doręczenie bez potwierdzenia odbioru powoduje, że obywatel może stać się – nawet niezależnie od swej wiedzy i woli – nieuprawnionym posiadaczem dokumentu wyborczego, narażonym na odpowiedzialność karną, jeżeli fakt posiadania tego dokumentu zostanie zakwalifikowany jako ukrywanie dokumentu wyborczego.

W myśl art. 127 ust. 1 Konstytucji Prezydent jest wybierany w wyborach powszechnych. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazło wyraz przekonanie, że bezpośrednia partycypacja obywateli w życiu publicznym jest „wskaźnikiem poczucia odpowiedzialności obywateli za losy Ojczyzny. Warto zauważyć, że 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”²⁵. Ustawa tworzy system wyborczy niegwarantujący zasady powszechności wyborów. Wyborca w kraju nie ma żadnej gwarancji, że pakiet wyborczy do niego dotrze, nie ma też żadnej możliwości domagania się przekazania mu tego pakietu. Wyborca przebywający za granicą zamiar głosowania korespondencyjnego „zgłasza właściwemu konsulowi do 14 dnia przed dniem wyborów” (art. 7 ust. 1 ustawy). Jednak, skoro wybory mają się odbyć 10 maja, to termin zgłoszenia upłynie przed dniem ogłoszenia ustawy, a zatem z mocy tej ustawy nie będzie mógł być dotrzymany. A przecież dopiero po zgłoszeniu zamiaru konsul wyśle wyborcy pakiet wyborczy. Następnie wyborca prześle kopertę zwrotną konsulowi, by ten przekazał ową kopertę właściwej obwodowej komisji wyborczej w godzinach głosowania. Mamy w tym przypadku do czynienia z ustawową fikcją powszechności wyborów. Stanowi to naruszenie dekodowanej z art. 2 Konstytucji RP **zasady ochrony zaufania obywatela do państwa, która zabrania tworzenia rozwiązań iluzorycznych i pozornych, konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne**²⁶.

W myśl art. 127 ust. 1 Konstytucji Prezydent jest wybierany w głosowaniu tajnym. Zasada ta, zapewniająca każdemu wyborcy, że treść jego decyzji nie będzie mogła być ustalona i ujawniona, „odgrywa istotną rolę gwarancyjną, a tym samym staje się powiązana z zasadą wolności

24 Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 32/03.

25 Ibidem.

26 Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 18/10.

wyborów²⁷. Według Trybunału Konstytucyjnego zasada tajności głosowania „oznacza, że nikomu innemu poza wyborcą nie będzie znana treść jego decyzji wyborczej. Tajność głosowania jest konieczną gwarancją nieskrępowanego wyrażania indywidualnych preferencji wyborczych. Chroni ona również wyborcę przed ewentualnymi skutkami głosowania w określony sposób, niezależnie od tego, czy skutki te miałyby dla niego charakter pozytywny czy negatywny²⁸. Ustawa narusza tę zasadę w dwojaki sposób. Wyborca głosujący poza lokalem wyborczym z pomieszczeniem za osłoną musi sam zagwarantować sobie tajność własnego głosowania. Może się to okazać realne w przypadku wyborcy samotnego lub skonfliktowanego z osobami, z którymi zamieszkuje. Zapewne wypełniane przez wyborców oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu będzie kolejną fikcją prawną wprowadzoną w tej ustawie, zachęcającą większość wyborców do stwierdzenia nieprawdy, albo do nieuczestniczenia w głosowaniu. Oświadczenie to (art. 3 ust. 3 pkt 5 ustawy) sprowadza potencjalny efekt mrozący, zwłaszcza w mniejszych ośrodkach. Wyborca może głosować w taki sposób, który zapewni mu bezpieczeństwo w sytuacji, gdyby jednak złożone oświadczenie pozwoliło na zidentyfikowanie treści jego decyzji. Ustawa – być może wbrew intencjom ustawodawcy – stwarza potencjalny mechanizm nacisku na wyborcę.

W myśl art. 127 ust. 1 Konstytucji Prezydent jest wybierany w równych wyborach. Wybory prezydenckie to cały proces wyborczy, obejmujący, obok głosowania, kampanię wyborczą. Ze względu na stan epidemii rywalizujący kandydaci nie mają równych szans. Zasada równości jest współlistotna zasadzie wolności i rzetelności wyborów.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „jednym z najważniejszych elementów wolnych wyborów jest wolna debata publiczna prowadzona podczas kampanii wyborczej przez wszystkich zainteresowanych obywateli²⁹. Zasada wolności wyborów wymaga zatem, by uczciwa i rzetelna kampania wyborcza stwarzała obywatelom dostęp do zgodnych z prawdą informacji o sprawach publicznych, o kandydatach i ich programach politycznych³⁰.

Zasada równości w znaczeniu formalnym oznacza, że „nie może być sytuacji, w której jednemu wyborcy przypadałaby większa liczba głosów niż innym³¹. Jednakże głosowanie poza lokalem wyborczym

27 Tak L. Garlicki: *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2019, s. 178.

28 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 9/11.

29 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 7/09.

30 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 9/11.

31 Tak L. Garlicki: *op. cit.*, s. 175.

może prowadzić właśnie do sytuacji, w której wyborcy w danej rodzinie będą głosowali zgodnie z poglądami osoby dominującej w tej rodzinie, która to osoba będzie faktycznym dysponentem więcej niż jednego głosu.

3. Ustawa powinna gwarantować – jako część prawa wyborczego, że „wynik wyborów będzie w możliwie największym stopniu rzeczywistniał wolę Narodu”³². Jednak władze publiczne nie są w stanie zagwarantować, że pakiet wyborczy dotrze do tych osób, dla których jest rzeczywiście przeznaczony, że nastąpi to w czasie umożliwiającym udział w głosowaniu, że głosowanie będzie tajne, karta do głosowania będzie rzeczywiście wypełniona przez uprawnionego wyborcę. Z tego względu ustawa nie jest w stanie zagwarantować, że wynik wyborów będzie odzwierciedlał wolę wyborców i przez to jest niezgodna z zasadą zapewnienia rzetelności i sprawności w działaniu instytucji publicznych, wyrażoną w preambule Konstytucji RP.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny władze publiczne mają obowiązek „rzeczywistego zapewnienia” prawa obywateli, które „nie może być traktowane jako uprawnienie iluzoryczne bądź czysto potencjalne”³³. W odniesieniu do systemu wyborów Prezydenta wynika stąd, że system ten jako całość musi być efektywny.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazł wyraz pogląd, że stworzenie instytucji publicznej „w kształcie uniemożliwiającym jej rzetelne i sprawne działanie” narusza „zasady państwa prawnego w zakresie konstytucyjnego prawa obywateli”³⁴. Trybunał Konstytucyjny, dokonując oceny konkretnej instytucji publicznej utworzonej ustawą³⁵, sformułował tym samym przesłanki oceny zgodności z ustawą zasadniczą także innych instytucji publicznych, na co wyraźnie wskazano w uzasadnieniu powoływanego wyroku, a więc w szczególności instytucji publicznych służących zagwarantowaniu praw politycznych obywateli.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych w szczególności zaś tych instytucji, które zostały stworzone w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję, należy do wartości mających rangę konstytucyjną. Wynika

32 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 9/11.

33 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 14/03.

34 Tak w sentencji wyroku w sprawie o sygn. K 14/03.

35 Trybunał w szczególności stwierdził niezgodność z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz. U. z 2003 r. Nr 45, poz. 391 ze zm.).

to jasno z tekstu wstępu do Konstytucji (tzw. preambuły), w którym jako dwa główne cele ustanowienia Konstytucji wymieniono: zagwarantowanie praw obywatelskich oraz zapewnienie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. (...) Przepisy, których treść nie sprzyja rzetelności lub sprawności działania instytucji mających służyć ochronie praw konstytucyjnych stanowią zarazem naruszenie tych praw, a tym samym uzasadnione jest ich uznanie za niezgodne z Konstytucją³⁶. Powinnością władzy publicznej, wynikającą z art. 62 ust. 1 Konstytucji, jest zagwarantowanie obywatelom prawa wybierania Prezydenta w zakresie i formach określonych przez ustawodawcę, który jednak ma obowiązek respektowania w najwyższym możliwym stopniu reguł konstytucyjnych. Ustawa nie spełnia tego wymagania. Z tego względu ustawodawca, tworząc system wyboru Prezydenta w kształcie uniemożliwiającym rzetelne i sprawne dokonanie tego wyboru, naruszył zasady państwa prawnego w zakresie konstytucyjnego prawa obywateli do wybierania Prezydenta. Przepisy ustawy są niezgodne z art. 62 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że, tworząc instytucję publiczną w kształcie uniemożliwiającym jej rzetelne i sprawne działanie, naruszają zasady państwa prawnego w zakresie konstytucyjnego prawa obywateli do wybierania Prezydenta.

4. Ustawa nie tworzy rozwiązań umożliwiających przeprowadzenie wyborów zgodnie z oczekiwaniami Państwowej Komisji Wyborczej, a więc „z uwzględnieniem zarówno zdrowia i życia wyborców, jak i dobra Rzeczypospolitej Polskiej”³⁷. Przeciwnie, przepisy ustawy wprowadzające głosowanie korespondencyjne, według oświadczenia Ministra Zdrowia, minimalizują ryzyko³⁸, a to oznacza, że nie zostaje ono wyeliminowane, a zatem nadal istnieje. W świetle stanowiska Zarządu Głównego Polskiego Towarzystwa Epidemiologów i Lekarzy Chorób Zakaźnych ryzyko to jest poważne, ponieważ „w aktualnej sytuacji epidemiologicznej związanej z **pandemią COVID-19** ustawa w przedstawionej formie nie zapewnia ochrony przed zakażeniem SARS-CoV-2 zarówno członkom obwodowych komisji wyborczych,

36 Ibidem.

37 Tak w „Informacji Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 9 kwietnia 2020 r.” <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/informacje/informacja-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-9-kwietnia-2020-r>

38 Por. <https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,173952,25879138,szumowski-przekazal-premierowi-rekomendacje-ws-wyborow-korespondencyjnie.html>

osobom głosującym, jak i zapewniającym obsługę techniczną wyborów. Niesie przez to ryzyko nasilenia rozprzestrzeniania się **zakażeń SARS-CoV-2**³⁹.

Niezależnie od oceny skali ryzyka już samo jego istnienie powoduje, że **ustawa jest w całości niezgodna z art. 5 oraz art. 68 ust. 4 Konstytucji RP**. W myśl art. 5 Rzeczpospolita zapewnia bezpieczeństwo obywateli. Oznacza to, że niezgodne z Konstytucją jest stanowienie przepisów prawnych sprowadzających niebezpieczeństwo zakażenia śmiertelną chorobą ze względu na porę wyborów i sposób ich organizacji. W doktrynie nie budzi wątpliwości, że bezpieczeństwo, o którym mowa w art. 5 Konstytucji RP „należy rozumieć szeroko, jako stan dający poczucie pewności i stabilności oraz ochrony”⁴⁰.

Stosownie do art. 68 ust. 4 Konstytucji władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych. Narusza ten obowiązek uchwalenie ustawy, która stwarza choćby minimalne ryzyko rozprzestrzeniania choroby epidemicznej, a więc jest złamaniem konstytucyjnego zobowiązania do jej zwalczania.

5. Zasadnicze zastrzeżenia wywołuje art. 20 ust. 2 ustawy, w myśl którego w wyborach Prezydenta art. 289 par. 1 Kodeksu wyborczego „nie stosuje się”. Zgodnie z tym przepisem wybory zarządza Marszałek Sejmu nie wcześniej niż na 7 miesięcy i nie później niż na 6 miesięcy przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta i wyznacza ich datę na dzień wolny od pracy przypadający nie wcześniej niż na 100 dni i nie później niż na 75 dni przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta. Ustawa stanowi tym samym, że „nie stosuje się” art. 128 ust. 2 Konstytucji RP, co jest niezgodne z konstytucyjną hierarchią źródeł prawa (**art. 8 ust. 1, 87 ust. 1 i 188 Konstytucji RP**). Nie ma takiej ustawy, która mogłaby wyłączyć obowiązywanie Konstytucji RP, która jest „najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 8 ust. 1 Konstytucji RP). Ponadto art. 20 ust. 2 ustawy stanowi, że Marszałek Sejmu „może zarządzić zmianę terminu wyborów określonego w wydanym wcześniej postanowieniu” pod warunkiem, że nowy termin odpowiada terminom przeprowadzenia wyborów określonym w Konstytucji. Przepis ten jest **niezgodny z art. 128 ust. 2 Konstytucji RP**, ponieważ wyznaczenie daty wyborów ma charakter jednorazowy i nie może podlegać zmianie. Częścią

39 Por. <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1470579,glosowanie-korespondencyjne-epidemiolodzy-opinia.html>

40 Tak P. Tuleja, w: P. Tuleja, red.: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 41.

postanowienia o zarządzeniu wyborów jest kalendarz wyborczy (załącznik do postanowienia). Terminy w tym kalendarzu określone wynikają z przepisów Kodeksu wyborczego i nie mają arbitralnego charakteru. Zmiana terminu wyborów jest dopuszczalna na mocy art. 228 ust. 7 Konstytucji jedynie w konsekwencji wprowadzenia stanu nadzwyczajnego (wojennego, wyjątkowego albo klęski żywiołowej), względnie jeśli głosowanie miałyby nastąpić tylko na jednego kandydata albo w przypadku braku kandydatów (art. 293 Kodeksu wyborczego). Konstytucja nie upoważnia Marszałka Sejmu do zmiany już wyznaczonego terminu wyborów. Byłaby to zmiana reguł gry w trakcie gry. Marszałek Sejmu mógłby w ten sposób wspierać konkretnego kandydata, co naruszałoby ustrojowy sens powierzenia właśnie Marszałkowi Sejmu – jako osobie zaufania publicznego, „strzegącej praw Sejmu” (art. 110 ust. 2 Konstytucji), a więc tak praw większości, jak i opozycji – zadania wyznaczania terminu wyborów Prezydenta.

6. Ustawa została uchwalona w sposób niezgodny z obowiązującą procedurą, co w konsekwencji powoduje, że jest w całości niezgodna z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP oraz z wyrażoną w preambule do Konstytucji RP zasadą rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych.

Ustawa wprowadza zmiany w Kodeksie wyborczym w zakresie dotyczącym wyborów Prezydenta. Nie zastosowano jednak art. 89 ust. 1 regulaminu Sejmu, w myśl którego pierwsze czytanie projektu zmian kodeksu może się odbyć nie wcześniej, niż czternastego dnia od doręczenia posłom druku projektu. Całkowicie zignorowano dorobek orzecznicy Trybunału Konstytucyjnego, dotyczący standardów dokonywania zmian w prawie wyborczym, a w szczególności pogląd, zgodnie z którym „w świecie utrwalonych standardów demokratycznych przyjmuje się jako niekwestionowaną zasadę, że przyjęcie nowych reguł (...) musi następować z odpowiednim wyprzedzeniem, uwzględniającym potrzebę szerszej dyskusji publicznej, w tym przede wszystkim wszechstronnej debaty parlamentarnej, która zapewnić będzie możliwość wypowiedzenia się wszystkich potencjalnych podmiotów politycznych przyszłych wyborów”⁴¹.

Ustawa regulująca wybory Prezydenta została uchwalona w czasie stanu epidemii, funkcjonalnie tożsamego ze stanem nadzwyczajnym, w szczególności stanem klęski żywiołowej. Zgodnie z art. 228 ust. 6 Konstytucji w czasie stanu nadzwyczajnego nie mogą być zmieniane

41 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 31/06.

przepisy o wyborze Prezydenta. Uchwalenie ustawy jest więc w istocie obejściem art. 228 ust. 6 Konstytucji w ten sposób, że wprowadzając rozwiązania prawne właściwe dla stanu nadzwyczajnego bez wprowadzania tego stanu, ustawodawca zachowuje możliwość uchwalania ustaw, które w stanie nadzwyczajnym nie mogłyby zostać uchwalone. W myśl orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego „ustawy wyborcze nie mogą być zmieniane z wykorzystaniem nadzwyczajnej sytuacji, w której państwo się znalazło lub dla doraźnych celów politycznych. Art. 228 ust. 6 Konstytucji ustanawia bezwzględny zakaz zmiany ustaw wyborczych w okresie stanu nadzwyczajnego, tj. stanu wojennego, stanu wyjątkowego oraz stanu klęski żywiołowej. W tym zakresie ustawy wyborcze zostały poddane takiej samej ochronie jak Konstytucja i ustawy o stanach nadzwyczajnych, które również w okresie stanu nadzwyczajnego nie mogą być zmieniane. Ustrojodawca zakazał również procedowania nad ustawami wyborczymi w trybie pilnym (art. 123 Konstytucji). Tym samym dał wyraz przekonaniu, że zmiany prawa wyborczego nie mogą następować pospiesznie, lecz muszą być poprzedzone rzetelną debatą parlamentarną⁴². Trudno uznać, że tego rodzaju debata miała miejsce w odniesieniu do projektu ustawy (druk nr 328), skoro wpłynął on do Sejmu 6 kwietnia 2020 roku i tegoż dnia został skierowany do I czytania na posiedzeniu Sejmu. Tego samego dnia – 6 kwietnia – odbyły się trzy czytania⁴³ i projekt uchwalono oraz przekazano Marszałkowi Senatu.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego „szybkość postępowania ustawodawczego sama w sobie nie może stanowić zarzutu niekonstytucyjności. Może być oceniana po pierwsze ze względu na wpływ, jaki wywierała na respektowanie pluralistycznego charakteru parlamentu, tzn. przez badanie, czy przebieg prac parlamentarnych nie pozbawił określonej grupy parlamentarnej możliwości przedstawienia w poszczególnych fazach postępowania ustawodawczego swojego stanowiska. Po drugie, z punktu widzenia związku między szybkim tempem prac ustawodawczych a jakością ustawy⁴⁴. W przypadku opiniowanej ustawy nastąpiła kumulacja negatywnych skutków zastosowanego tempa prac sejmowych nad projektem, charakterystyczna dla stanu permanentnego prymatu polityki nad prawem parlamentarnym. To, że Sejm uchwała ustawy nie może w państwie demokratycznym oznaczać, że z ich treścią utożsamia się jedynie większość sejmowa. Praktyka usta-

42 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 9/11.

43 Por. Sprawozdanie stenograficzne z 9 posiedzenia Sejmu RP w dniu 6 kwietnia 2020 r.

44 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 4/06.

wodawcza „nie może być bowiem rozpatrywana w oderwaniu od tych wartości, ze względu na które prawo jest stanowione. Ochrona konkretnych wartości o charakterze zabezpieczającym nie powinna prowadzić do zniweczenia wartości podstawowych dla ładu publicznego w Rzeczypospolitej. Należy w tym kontekście pamiętać, że żadna władza nie istnieje sama dla siebie. Podporządkowana jest rzeczywistości wyższej, której służy i do której uczestnicy wspólnoty, czy to lokalnej, czy państwowej, wnoszą własną godność, własne prawa i konkretne poczucie ładu publicznego, ujmowanego w aspekcie prawnoetycznym, ale także oczekują balansowania wartości, które pozostają w dysharmonii, a czasem nawet ich hierarchizowania”⁴⁵. **W zakresie wskazanym w opinii ustawa stwarza zagrożenie dla tej wartości konstytucyjnej, jaką stanowi prawo obywateli do udziału w rzetelnych wyborach Prezydenta RP.** Zarazem ustawa wprowadza taki sposób wyboru Prezydenta RP, który obarczony jest immanentnym ryzykiem ograniczonej frekwencji wyborczej, jak też kwestionowania wyniku wyborów w protestach wyborczych.

Ustawa wprowadza nowatorskie rozwiązania w dziedzinie organizacji wyborów, które polegają na powierzeniu ministrowi właściwemu do spraw aktywów państwowych określania w drodze rozporządzenia wzoru karty do głosowania, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej. Minister jako członek rządu nie powinien zastępować Państwowej Komisji Wyborczej w tej roli ze względu na polityczne powiązania rządu z urzędującym Prezydentem, który kandyduje w wyborach. Treść karty do głosowania określona jest w Kodeksie wyborczym (art. 308). Minister, a nie Państwowa Komisja Wyborcza, zleca sporządzenie pakietów wyborczych, a ponadto określa w drodze rozporządzenia „szczegółowy sposób i tryb” organizacji wyborów. Rozwiązania te (art. 6 ustawy) zmieniają charakter wyborów, nadając im cechy przedsięwzięcia organizowanego przez rząd, co jest zaprzeczeniem istniejącej tradycji ustrojowej. Rozwiązań tych nie sposób ocenić bez analizy projektów rozporządzeń. Dotyczy to także rozporządzenia regulującego wybory za granicą wydawanego przez Ministra Spraw Zagranicznych.

7. Z powyższych względów należy uznać tezy opinii za uzasadnione.

45 Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 31/06.