



KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH

00-478 Warszawa, Aleje Ujazdowskie 18 lok. 4
tel. 22 821 99 71, 821 99 72, 626 82 49 • e-mail: kirp@kirp.pl • NIP: 526-10-43-011

Warszawa, dnia 29 marca 2020 r.

Sz. P. Kazimierz Kleina

Przewodniczący Komisji

Budżetu i Finansów Publicznych

Szanowny Panie Przewodniczący,

W załączeniu przekazuję opinię Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych w sprawie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej nowelizacji ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, uchwalonej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej 28 marca 2020 r. ustawą o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw.

Z poważaniem,

Kierownik

Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji

Krajowej Rady Radców Prawnych

Rafał Stankiewicz



Warszawa, 29 marca 2020 r.

Opinia

Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji

Krajowej Rady Radców Prawnych

w sprawie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej nowelizacji ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, uchwalonej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej 28 marca 2020 r. ustawą o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw

I. Uwagi ogólne

28 marca br. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił ustawę o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 299 i 299-A) [dalej: Ustawa]. Na etapie drugiego czytania jej projektu zgłoszona została poprawka, w postaci dodania do Ustawy art. 37a wprowadzającego zmiany w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 684 ze zm.) [dalej: Kodeks]. Istota wprowadzonej nowelizacji sprowadza się do przywrócenia instytucji głosowania korespondencyjnego dla wyborców podlegających w dniu głosowania kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j.: Dz.U. z 2019 r. poz. 1239 ze zm.), a także dla wyborców którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 60 lat (art. 53a § 1a Kodeksu). Ustawodawca wyłączył możliwość głosowania



korespondencyjnego w przypadku głosowania w obwodach głosowania utworzonych w zakładach leczniczych, domach pomocy społecznej, zakładach karnych, aresztach śledczych, domach studenckich lub zespołach domów studenckich, a także w obwodach głosowania utworzonych za granicą i na polskich statkach morskich, jak również w odniesieniu do wyborców, którzy udzielili pełnomocnictwa do głosowania (art. 53a § 4 Kodeksu). Jednocześnie w przepisie tym obniżona została dolna granica wieku, uprawniająca wyborcę do głosowania przez pełnomocnika z 75 do 60 lat.

Przedmiotowa opinia koncentrować się będzie na ocenie zgodności wprowadzonej regulacji z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm.) [dalej: Konstytucja]. Zasadniczy wzorzec kontroli stanowią w tym zakresie przepisy Konstytucji 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*);
- art. 119 ust. 1 (*Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach*);
- 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. 32 ust. 1 (*Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne*);
- art. 228 ust. 6 (*W czasie stanu nadzwyczajnego nie mogą być zmienione: Konstytucja, ordynacje wyborcze do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych*).



II. Ocena zgodności przepisów Ustawy z art. 2 Konstytucji

Na zasadę demokratycznego państwa prawnego składa się szereg elementów, wśród których istotne miejsce zajmują te, które wiążą się z przestrzeganiem przez ustawodawcę reguł poprawnej legislacji. W demokratycznym państwie prawnym, zachowanie owych reguł stanowi nie tylko *conditio sine qua non* racjonalności procesu prawotwórczego, ale również jest jedną z podstawowych gwarancji jego demokratycznego charakteru, ściśle korelującego z zasadami suwerenności narodu i przedstawicielstwa, określonymi w art. 4 Konstytucji.

Do najważniejszych spośród reguł poprawnej legislacji zaliczyć należy zobowiązanie prawodawcy do zachowania tożsamości treściowej ustawy. Jak wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, pojęcie ustawy zakłada, że jest to akt prawny regulujący pewną dziedzinę życia społecznego, nie może być zatem aktem składającym się z oderwanych od siebie przepisów, czysto przypadkowo i bez żadnego związku merytorycznego zebranych w jednym akcie normatywnym. Wynika stąd generalny zakaz dowolnego „obudowywania” projektów ustaw w trakcie postępowania ustawodawczego rozwiązaniami niezwiązanymi z materią, której ustawa dotyczy. Zgodnie bowiem z elementarnym wręcz rozumieniem pojęcia ustawy jest to akt prawny regulujący pewną dziedzinę życia społecznego zbudowany w pewien usystematyzowany i w założeniu racjonalny i logiczny sposób (tak, np. w wyroku z 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03). Ów powszechnie akceptowany w doktrynie pogląd w oczywisty sposób wyznacza również dopuszczalne granice przedmiotowe poprawek do projektu, zgłaszanych w toku sejmowego postępowania legislacyjnego, co znajduje również odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Jak wskazuje Trybunał, poprawki, które polegają na uzupełnieniu tekstu ustawy o nowe elementy, z samej istoty powinny pozostawać w związku ze złożonym w Sejmie przez wnioskodawcę projektem. Związek ten musi mieć wymiar nie tylko formalny, ale i merytoryczny, polegający na tym, że konkretne poprawki odnoszące się do projektu muszą pozostawać w odpowiednim



powiązaniu z jego treścią, muszą zmierzać do modyfikacji treści projektu, a nie do stworzenia nowego projektu (tak, np. w wyroku z 21 grudnia 2005 r., sygn. K 45/05).

Odnosząc powyższe ustalenia do opiniowanej nowelizacji Kodeksu, należy jednoznacznie stwierdzić, że rażąco narusza ona powyższą regułę. Rządowy projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw wniesiony został do Sejmu w szczególnych okolicznościach i w szczególnym celu. W obliczu trwającej pandemii COVID-19 służyć miał - na co jednoznacznie wskazuje tytuł projektu - stworzeniu prawnych instrumentów walki z koronawirusem, jak również towarzyszących pandemii negatywnych zjawisk ekonomicznych i społecznych. Zmiany wprowadzone do projektu w odniesieniu do Kodeksu pozostają bez jakiegokolwiek, racjonalnego związku z założeniami jej projektu. Co więcej, okoliczności ich uchwalenia (poprawka zgłoszona dopiero w drugim czytaniu, w późnych godzinach nocnych, bez uzasadnienia i bez możliwości jej przedyskutowania w Izbie, przyjęta następnie w procedurze zdalnego, elektronicznego głosowania, niezgodnej zarówno z art. 120 Konstytucji, jak i z zasadą jawności prac Sejmu, wyrażoną w art. 113 Konstytucji) wskazują wręcz na z góry powzięty przez jej inicjatorów zamiar działania podstępnego, a zatem posłużenia się metodą nieakceptowalną w procesie prawotwórczym państwa prawnego i demokratycznego.

Równie istotnym komponentem prawidłowej legislacji jest reguła stosowania odpowiedniego *vacatio legis*. Zarówno doktryna, jak i orzecznictwo sądowo-konstytucyjne jednoznacznie wiążą tę regułę z zasadą demokratycznego państwa prawnego. W dotychczasowym orzecznictwie, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał konieczność oddzielenia dnia ogłoszenia aktu normatywnego od dnia jego wejścia w życie odpowiednio długim okresem czasu, wiążąc ów wymóg bezpośrednio z postulatem ochrony interesów w toku, zachowania przewidywalności postępowania organów państwowych i niezaskakiwania obywateli nowymi regulacjami prawnymi (tak, np. w wyroku z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99 oraz w wyroku z 16 września 2003 r.,



sygn. K 55/02). Przestrzeganie przez ustawodawcę reguły odpowiedniego *vacatio legis* w istotny sposób przyczynia się do realizacji zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a w ślad za tym również i w poglądach doktryny szczególnie rygorystycznie traktuje się zachowanie odpowiedniego *vacatio legis* w odniesieniu do zmian w prawie wyborczym. Zgodnie z wypracowanym i utrwalonym w orzecznictwie Trybunału standardem konstytucyjnym, w celu zagwarantowania ochrony praw podmiotowych, w okresie sześciu miesięcy przed terminem wyborów, w prawie wyborczym nie mogą być wprowadzane „zmiany istotne”, tj. zmiany w zakresie podstawowych składników prawa wyborczego (tak w wyroku z 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06 oraz w wyroku z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09). Na marginesie dodać należy, że według standardów wynikających z *soft law* Rady Europy, zmiany o takim charakterze nie powinny być przeprowadzane później, niż na rok przed wyborami.

Opiniowana zmiana przepisów Kodeksu uchwalona została przez Sejm 28 marca br., zatem na 41 dni przed terminem wyborów prezydenckich, zarządzonych na 10 maja br. Proces ustawodawczy dotyczący tej nowelizacji nie został jeszcze zakończony, gdyż Ustawa musi jeszcze zostać rozpatrzona przez Senat, a następnie ponownie przez Sejm w związku z prawdopodobnymi poprawkami Izby Drugiej, a wreszcie podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej i ogłoszona w Dzienniku Ustaw. Oznacza to – zakładając nawet wyjątkowo szybkie tempo pracy w obu izbach parlamentu oraz niezwłoczne podjęcie przez Prezydenta RP decyzji o podpisaniu Ustawy, iż wprowadzona zmiana będzie mogła wejść w życie za kilka dni, czyli niewiele ponad miesiąc przed terminem wyborów. W oczywisty sposób narusza to przywołany wyżej standard konstytucyjny. Należy przy tym jednoznacznie podkreślić, że – wbrew opiniom formułowanym przez przedstawicieli sejmowej większości – zmiany prawa wyborczego wprowadzone Ustawą nie mają charakteru wyłącznie technicznego. Nie mogą bowiem być uznane za „techniczne” zmiany, które modyfikują prawo wyborcze obywateli, odnoszą się zatem do elementarnych zasad procesu wyborczego, takich jak



powszechność, równość, bezpośredniość wyborów oraz tajność głosowania. Mechanizm głosowania korespondencyjnego, wprowadzony Ustawą modyfikuje realizację wszystkich tych zasad, w szczególności zaś odnosi się do sposobu korzystania z czynnego prawa wyborczego, stanowiącego *clou* demokratycznego procesu wyborczego. O istotnym charakterze wprowadzonych zmian przesądza dodatkowo nowa regulacja dolnej granicy wieku, uprawniającego wyborcę do korzystania z możliwości głosowania przez pełnomocnika, choć przecież nowelizacja w istocie dotyczyć miała wyłącznie głosowania korespondencyjnego.

W ocenie Ośrodka Badań Studiów i Legislacji KRRP, przywołane wyżej okoliczności prawne i faktyczne prowadzą do jednoznacznej konkluzji, iż wprowadzona Ustawą nowelizacja przepisów Kodeksu jest niezgodna z zasadą demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, w zakresie w jakim nie realizuje standardów poprawnej legislacji, podważając tym samym zasadę zaufania obywateli do państwa i tworzonych przez nie prawa.

III. Ocena zgodności przepisów Ustawy z art. 7 Konstytucji

Zasada legalizmu, określona w art. 7 Konstytucji odnosi się nie tylko do organów stosujących prawo, ale wiąże również prawodawcę. Regulacja procesu ustawodawczego na etapie postępowania sejmowego, dość ogólnie ujęta w postanowieniach Konstytucji, znajduje rozwinięcie w przepisach Regulaminu Sejmu (t.j.: M.P. z 2019 r., poz. 1028 ze zm.). Regulamin przewiduje szczególną procedurę postępowania z projektami kodeksów stanowiąc m. in., że pierwsze czytanie projektu zmian kodeksu lub projektu zmian przepisów wprowadzających kodeks może odbyć się nie wcześniej niż czternastego dnia od doręczenia posłom druku projektu (art. 89 ust. 2). Okoliczności zgłoszenia a następnie uchwalenia poprawki, stanowiącej kanwę niniejszej opinii jednoznacznie wskazują, iż uchwalając nowelizację Kodeksu Sejm naruszył treść przywołanego przepisu. Analiza przebiegu prac nad projektem Ustawy, prowadzonych w Sejmie pomiędzy godziną 12.00



27 marca a godz. 6.00 28 marca, nie pozostawia wątpliwości, iż od momentu zgłoszenia poprawki przez klub parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość do momentu jej uchwalenia w trybie głosowania zdalnego upłynęły zaledwie dwie godziny. Posłowie rozproszeni w kilku pomieszczeniach budynku Sejmu nie tylko nie mieli możliwości szczegółowego zapoznania się z jej obszerną treścią (13 jednostek redakcyjnych dodanego art. 37a, w wielu przypadkach bardzo rozbudowanych treściowo), ale również nie zostali zapoznani z jakimkolwiek merytorycznym uzasadnieniem zgłoszonej propozycji ze strony wnioskodawców. Moment zgłoszenia poprawki uniemożliwił ponadto przeprowadzenie debaty na temat zasadności jej wprowadzenia.

Biorąc pod uwagę wskazane wyżej okoliczności w ocenie Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji KRRP opiniowana regulacja przyjęta została z pogwałceniem przepisów Regulaminu Sejmu, a w konsekwencji z naruszeniem zasady legalizmu, wynikającej z art. 7 Konstytucji.

IV. Ocena zgodności przepisów Ustawy z art. 119 ust. 1 Konstytucji

Art. 119 ust. 1 Konstytucji stanowi, że Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach. Celem tak sformułowanej zasady postępowania ustawodawczego w Sejmie jest zagwarantowanie możliwie najbardziej dokładnego i wnikliwego rozpatrzenia projektu ustawy, a konsekwencji wyeliminowanie ryzyka niedopracowania lub przypadkowości przyjmowanych w toku prac ustawodawczych rozwiązań. W świetle ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zasada trzech czytań oznacza konieczność trzykrotnego rozpatrywania przez Sejm tego samego projektu ustawy w sensie merytorycznym, a nie tylko technicznym (tak, m. in. w przywołanych już wyrokach o sygn. K 37/03 i K 45/05). Oznacza to konstytucyjny nakaz, by podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie ustawie przebyły pełną drogę procedury sejmowej, tak by nie zabrakło czasu i możliwości na przemyślenie przyjmowanych rozwiązań i zajęcie wobec nich stanowiska. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, nakazowi temu sprzeciwia



się takie stosowanie procedury poprawek, które pozwala na wprowadzenie do projektu nowych, istotnych treści na ostatnich etapach procedury sejmowej. Dotyczyć to może zwłaszcza poprawek zgłoszonych dopiero w drugim czytaniu i nie będących przedmiotem rozważań w komisjach (tak w wyroku z 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98).

W świetle przywołanych już kilkakrotnie okoliczności uchwalenia opiniowanej nowelizacji, nie budzi wątpliwości fakt, że uchwalając Ustawę w brzmieniu obejmującym jej art. 37a Sejm naruszył zasadę trzech czytań. Zgłoszenie, a następnie przyjęcie przez Izbę propozycji istotnych zmian w Kodeksie, dokonane nocą, po zakończeniu debaty nad projektem, bez możliwości ustosunkowania się do przedmiotowej propozycji przez poszczególne kluby i koła stanowiło nie tylko obejście zasady określonej w art. 119 ust.1 Konstytucji, ale w obliczu kryzysowej sytuacji państwa, związanej z zagrożeniem życia i zdrowia jego obywateli, godziło zarówno w powagę sytuacji, jak i w powagę Sejmu.

Reasumując powyższy fragment opinii w ocenie Krajowej Rady Radców Prawnych uchwalona nowelizacja Kodeksu jest niezgodna z art. 119 ust. 1 Konstytucji.

V. Ocena zgodności przepisów Ustawy z art. 62 ust. 1 Konstytucji

Ocena konstytucyjności opiniowanej nowelizacji, w zakresie dotyczącym korzystania z czynnego prawa wyborczego, pozostaje w ścisłym związku z okolicznościami prawnymi i faktycznymi, w jakich została uchwalona. Panująca w świecie pandemia COVID-19 spowodowała już dziesiątki tysięcy ofiar śmiertelnych. Liczba osób, u których zdiagnozowano wirusa przekroczyła już pół miliona, setki tysięcy osób poddane są przymusowej kwarantannie, miliony zaś funkcjonują w warunkach izolacji dobrowolnej. Liczba osób poddanych kwarantannie w Polsce sięga ponad stu tysięcy, a zgodnie z ostrzeżeniami Ministra Zdrowia, opartymi na wiedzy epidemiologów będzie ulegać zwiększeniu.



W tym kontekście należy postrzegać również regulację, odnoszącą się do możliwości udziału w wyborach osób podlegających kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych, w rozumieniu ustawy z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, będących „beneficjentami” głosowania korespondencyjnego. Zgodnie z art. 53b § 1 Kodeksu, w brzmieniu nadanym nowelizacją, wyborcy ci będą mogli skorzystać z głosowania korespondencyjnego, o ile zamiar głosowania w tej formule zgłoszą komisarzowi wyborczemu do 5 dnia przed dniem wyborów. Przepis ten wyklucza zatem możliwość wzięcia udziału w głosowaniu przez tych wyborców, którzy poddani zostaną izolacji – w którejkolwiek z form przewidzianych ustawą z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi w okresie ostatnich czterech dni przed dniem głosowania. Biorąc pod uwagę obserwowaną dynamikę rozwoju pandemii COVID-19, a w szczególności nie dający się wykluczyć znaczący wzrost przypadków zachorowań w Polsce na przełomie kwietnia i maja, faktyczne pozbawienie możliwości głosowania w wyborach prezydenckich dotyczyć może tysięcy wyborców.

Z tych samych względów na negatywną ocenę zasługuje arbitralne wyłączenie możliwości głosowania korespondencyjnego przez wyborców przebywających za granicą. We wszystkich państwach dotkniętych pandemią na różnych etapach jej rozwoju wprowadzone zostały radykalne ograniczenia możliwości swobodnego przemieszczania się osób w przestrzeni publicznej. Brak możliwości głosowania korespondencyjnego przez obywateli polskich przebywających obecnie – nierzadko wbrew własnej woli - poza granicami Rzeczypospolitej – również prowadzi *de facto* do pozbawienia ich możliwości skorzystania z przysługującego im prawa do wzięcia udziału w wyborach.

Z powyższych względów, Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji KRRP jednoznacznie negatywnie ocenia uchwaloną nowelizację Kodeksu, jako niezgodną z art. 62 ust. 1 Konstytucji.



VI. Ocena zgodności przepisów Ustawy z art. 32 ust. 1 Konstytucji

Wyrażona w art. 32 Konstytucji zasada równości zasadniczo odnosi się wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela. Dotyczy zarówno sfery stosowania prawa (*wszyscy są równi wobec prawa*), jak i sfery stanowienia prawa (*wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne*). Obowiązek równego traktowania spoczywa w tym względzie przede wszystkim na ustawodawcy. W świetle poglądów doktryny oraz ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, z zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Oznacza to, że wszyscy adresaci norm prawnych, charakteryzujący się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowani równo, czyli bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (tak, m.in. w wyroku z 18 kwietnia 2000 r., sygn. K 23/99 oraz w wyroku z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06). Zasada ta znajduje również oczywiste zastosowanie względem prawa wyborczego obywateli. W odniesieniu do prawa wyborczego w znaczeniu podmiotowym cechą relewantną jest korzystanie z czynnego prawa wyborczego, przy spełnieniu warunków określonych w przywołanym powyżej art. 62 Konstytucji. Prawo udziału w wyborach przysługuje zatem każdemu obywatelowi Rzeczypospolitej Polskiej, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, nie jest prawomocnym orzeczeniem sądu ubezwłasnowolniony, pozbawiony praw publicznych albo wyborczych. Opiniowana nowelizacja narusza tak rozumianą zasadę równości, różnicując sytuację prawną wyborców, w zależności od wieku i miejsca pobytu w dniu głosowania. Autorzy poprawki nowelizującej Kodeks w żaden sposób nie uzasadnili przyjęcia dolnej granicy wieku, uprawniającej do głosowania korespondencyjnego na poziomie 60 lat. Obserwacja przebiegu pandemii COVID-19 w skali globalnej jednoznacznie wskazuje, że zainfekowane koronawirusem zostają osoby we wszystkich przedziałach wiekowych. Liczba ofiar śmiertelnych wśród osób poniżej 60 roku życia nie odbiega znacząco od tej, która dotyczy osób starszych. Przyjęte przez ustawodawcę różnicowanie wiekowe ma zatem charakter czysto arbitralny. Zasadę równego



traktowania narusza również wyłączenie możliwości głosowania korespondencyjnego przez wyborców przebywających za granicą, zwłaszcza, że w okolicznościach przywołanych już we wcześniejszym fragmencie opinii, głosowanie korespondencyjne mogłoby się okazać jedyną możliwą formą wzięcia przez nich udziału w wyborach.

Mając na względzie powyższe ustalenia, w opinii Krajowej Rady Radców Prawnych nowelizacja Kodeksu – w zakresie w jakim różnicuje możliwość korzystania przez wyborców z głosowania korespondencyjnego w warunkach pandemii COVID-19 - jest niezgodna z art. 32 ust. ust. 1 Konstytucji.

VII. Ocena zgodności przepisów Ustawy z art. 228 ust. 6 Konstytucji

Powszechne wybory organów władzy publicznej mają sens tylko w warunkach zapewniających pełną swobodę wyrażania woli wyborców. Dlatego też, jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, ustrojodawca ustanowił 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 (tak w wyroku z 26 maja 1998 r., sygn. K 17/98). Nie ulega wątpliwości, że taka sama motywacja dotyczy ustanowionego przez ustrojodawcę zakazu wprowadzania w czasie stanu nadzwyczajnego zmian w przepisach Konstytucji oraz w prawie wyborczym. Obowiązujący w Rzeczypospolitej Polskiej od 20 marca br. stan epidemii, wprowadzony rozporządzeniem Ministra Zdrowia, nie jest oczywiście stanem nadzwyczajnym w rozumieniu Konstytucji. Nie oznacza to jednak, że może on stan nadzwyczajny zastąpić w sytuacji, w której warunki funkcjonowania państwa we wszystkich obszarach jego aktywności ekstremalnie odbiegają od standardowych. Stan nadzwyczajny nie jest li tylko zjawiskiem proceduralnym, ale ma miejsce wówczas, gdy przemawiają za tym konkretne okoliczności faktyczne. Ponad tysiąc potwierdzonych zakażeń koronawirusem, kilkanaście ofiar



śmiertelnych infekcji, dziesiątki tysięcy osób poddanych pełnej izolacji w ramach kwarantanny, miliony obywateli w dobrowolnej izolacji, zamknięte placówki oświatowe i uczelnie wyższe, zamknięte granice państwa, ograniczenia w dostępie do urzędów i świadczeń medycznych to tylko niektóre z realnych skutków trwającej w Rzeczypospolitej pandemii. Uzupełnienie obrazu sparaliżowanego państwa stanowi trudny aktualnie do oszacowania kryzys gospodarczy, którego skutki już dotyczą miliony obywateli, pozbawionych możliwości zarobkowania. Przywołane wyżej, ekstraordynaryjne zjawiska ponad wszelką wątpliwość dowodzą, iż niezależnie od zaniechania ze strony odpowiedzialnych organów państwa w kwestii formalnego wprowadzenia np. stanu klęski żywiołowej, ustawowo powiązanego wszak ze zjawiskiem masowego występowania chorób zakaźnych ludzi (art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej), Rzeczpospolita Polska faktycznie funkcjonuje obecnie w warunkach stanu nadzwyczajnego.

Mając na względzie przywołane wyżej, szczególne okoliczności, w oparciu o reguły wykładni celowościowej, Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji KRRP ocenia nowelizację Kodeksu, uchwaloną 28 marca br. jako niezgodną z art. 228 ust. 6 Konstytucji.

VIII. Konkluzje

Rekapituluując wszystkie, częściowe oceny dotyczące zmian w Kodeksie wyborczym, przeprowadzonych ustawą z 28 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 299 i 299-A), Krajowa Rada Radców Prawnych opiniuje tę nowelizację negatywnie, jako niezgodną z :

- art. 2 Konstytucji



art. 7 Konstytucji

- art. 119 ust. 1 Konstytucji

- art. 62 ust. 1 Konstytucji

- art. 32 ust. 1 Konstytucji

- art. 228 ust. 6 Konstytucji.

Mając na względzie powyższe zastrzeżenia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji KRRP rekomenduje Senatowi Rzeczypospolitej Polskiej wprowadzenie poprawki do uchwalonej przez Sejm ustawy z 28 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 299 i 299-A) w postaci usunięcia z jej tekstu przepisów zmieniających ustawę z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy.

dr hab. Sławomir Patyra

radca prawny