



## OPINIA

### **w przedmiocie ustawy z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (druk senacki nr 99)**

#### I. Ocena zgodności ustawy z Konstytucją RP

##### 1. Ocena zgodności ustawy z zasadami poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji RP)

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z przepisu tego wywodzi się szereg zasad konstytucyjnych, przy czym z punktu widzenia przebiegu procesu uchwalania aktów prawnych najistotniejsze znaczenie mają reguły poprawnej legislacji. W trakcie uchwalania opiniowanej ustawy doszło do szeregu naruszeń.

W pierwszej kolejności należy sformułować zarzut niezachowania przez Sejm - wbrew dyrektywom wynikającym z utrwalonego dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego - minimalnego okresu dostosowawczego w zakresie istotnych zmian prawa wyborczego. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, takie zmiany mogą być uchwalane nie później, niż na co najmniej 6 miesięcy przed wyborami, rozumianymi jako ogół czynności ujętych w tzw. kalendarzu wyborczym, a nie tylko jako sam akt głosowania (*por. wyrok TK z 20 lipca 2011 r., K 9/11, OTK-A 2011 nr 6, poz. 61*). Ewentualne wyjątki od tak wyznaczonego standardu ustrojowego są dopuszczalne jedynie w sytuacjach nadzwyczajnych, usprawiedliwionych obiektywnymi okolicznościami, zwłaszcza takimi, które zostały zaaprobowane przez wszystkich uczestników debaty parlamentarnej. Tymczasem zarówno przebieg posiedzenia Sejmu w dniu

6 kwietnia 2020 r., jak i wyniki głosowania nad opiniowaną ustawą („za” przyjęciem ustawy głosowało 230 posłów, „przeciw” – 226 posłów, a „wstrzymało się” od głosu 2 posłów), stanowią wyraźny dowód na istnienie między poszczególnymi siłami politycznymi w Sejmie zasadniczego sporu co do celowości jej uchwalenia.

Zważywszy na ciężar gatunkowy materii normatywnej, której dotyczy opiniowana ustawa, nie ulega również wątpliwości, że Sejm naruszył standardy poprawnej legislacji także w zakresie obejmującym ustalenie jednodniowego okresu *vacatio legis* (art. 21).

Ponadto uzasadnienie projektu opiniowanej ustawy (druk sejmowy nr 328) nie spełniało wymagań określonych w Regulaminie Sejmu, albowiem *de facto* nie wyjaśniono w nim potrzeby uchwalenia ustawy, nie przedstawiono rzeczywistego stanu w dziedzinie, która miała być przedmiotem procedury ustawodawczej, nie wykazano różnic między dotychczasowym i projektowanym stanem prawnym, jak również nie przedstawiono przewidywanych skutków obowiązywania ustawy ani źródeł jej finansowania. Uzasadnienie ogranicza się jedynie do stwierdzenia, że celem ustawy jest „zapewnienie obywatelom (...) bezpieczeństwa podczas powszechnych wyborów (...), w warunkach ogłoszonego w Polsce stanu epidemii wirusa SARS CoV-2”. Autorzy projektu twierdząc, że „nadrzędnym obowiązkiem państwa jest umożliwienie uprawnionym obywatelom udziału w wyborach powszechnych”, nie sprecyzowali jednak dóbr (wartości), z którymi wiąże się ww. obowiązek. Z kolei ich sugestia odnośnie tego, że „powszechne głosowanie korespondencyjne skutecznie stosowane jest na świecie” - która ma usprawiedliwiać potrzebę uchwalenia ustawy - jest arbitralna, ponieważ nie została poparta żadnymi danymi empirycznymi. Trudno także dostrzec racjonalny związek między „bawarskim modelem w zakresie wyborów komunalnych i powiatowych” a prognozowaną przez projektodawców skutecznością ogólnokrajowego głosowania korespondencyjnego w Polsce, w powszechnych wyborach prezydenckich. Za działanie nieracjonalne należy również uznać potrzebę kreowania przez ustawodawcę rozwiązań normatywnych, które w swym założeniu mają gwarantować "bezpieczeństwo wyborców w warunkach epidemii", bez konieczności zwrócenia się do ekspertów odpowiednich specjalności o wydanie fachowej opinii w tej sprawie.

Opiniowana ustawa wywołuje istotne wątpliwości co do jej zgodności ze standardami poprawnej legislacji, także ze względu na tempo procedowania nad jej projektem. Z treści *Sprawozdania Stenograficznego z 9. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 6 kwietnia 2020 r. (trzeci dzień obrad)* wynika, że cały proces legislacyjny, jaki był prowadzony w Sejmie w

zakresie materiału objętego drukiem sejmowym nr 328, toczył się przez kilka godzin. Projekt ustawy został przez grupę posłów zgłoszony „do łaski marszałkowskiej” w dniu 6 kwietnia 2020 r., w godzinach popołudniowych, niezwłocznie po tym, gdy okazało się, że tego samego dnia Sejm *in pleno*, w głosowaniu przeprowadzonym kilka minut po godz. 13.00 (s. 50) nie zgodził się na przystąpienie, w ramach 9. posiedzenia, do pierwszego czytania poselskiego projektu ustawy w sprawie szczególnych zasad przeprowadzania głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (druki sejmowe nr 314 i 314-A). Tego samego dnia wieczorem (ok. godz. 22.00) Sejm poddał pod głosowanie projekt ustawy objętej drukiem nr 328, w wyniku którego opiniowana ustawa została uchwalona. Nie zastosowano art. 89 ust. 2 Regulaminu Sejmu, w myśl którego pierwsze czytanie projektu zmian kodeksu może się odbyć nie wcześniej, niż 14 dnia od doręczenia posłom druku projektu.

Skoro projekt opiniowanej ustawy nie został wniesiony przez Radę Ministrów, a w dodatku obejmował materię „dotyczącą wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej”, a więc nie posiadał (i nie mógł posiadać) przymiotu projektu pilnego w rozumieniu art. 123 Konstytucji RP, to trudno znaleźć racjonalne powody, dla których Sejm powinien w takim tempie debatować nad zgłoszonymi w druku nr 328 propozycjami istotnych zmian prawa wyborczego. Takiego sposobu procedowania, jaki miał miejsce 6 kwietnia 2020 r. w godzinach wieczornych, nie uzasadniał również cel opiniowanej ustawy, określany przez autorów projektu jako „zapewnienie obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej bezpieczeństwa podczas powszechnych wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na 2020 r., w warunkach ogłoszonego w Polsce stanu epidemii wirusa SARS CoV-2” przez „stworzenie odpowiedniego mechanizmu uwzględniającego panujące warunki światowej pandemii oraz ograniczeń w przemieszczaniu się”. Wręcz przeciwnie, wydaje się, że skoro cała materia normatywna ujęta w druku sejmowym nr 328 dotyczyła istotnych, a nie jedynie czysto „technicznych”, kwestii związanych z wyborem Prezydenta RP, to wymieniona okoliczność zobowiązywała Sejm do poddania projektowanych zmian normatywnych dogłębnej analizie prawnej w płaszczyźnie ich zgodności z Konstytucją oraz spójności z innymi ustawami. Przedmiotowy postulat wymagał w szczególności zasięgnięcia przez Sejm opinii kompetentnych organów stosujących prawo wyborcze.

Według założeń Sejmu rozwiązania wprowadzone opiniowaną ustawą mają charakter epizodyczny, bo powinny znaleźć zastosowanie wyłącznie do wyborów Prezydenta RP „zarządzonych w 2020 r.” Okolicznością znaną notoryjnie jest natomiast fakt, że w dniu 6

sierpnia 2020 r. upływa kadencja aktualnie urzędującego Prezydenta RP, w związku z czym Marszałek Sejmu postanowieniem z dnia 5 lutego 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 184 ze zm.), działając na podstawie art. 128 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 289 § 1 i art. 290 k.wyb., zarządził wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wyznaczając ich datę na niedzielę, przypadającą 10 maja 2020 r. Tymczasem opiniowana ustawa została przez Sejm uchwalona w dniu 6 kwietnia 2020 r. Racjonalny ustawodawca (w tym wypadku Sejm) mając na względzie istotną rolę, jaką w procesie ustawodawczym odgrywają Senat (art. 121 Konstytucji) oraz Prezydent (art. 122 Konstytucji) powinien liczyć się z faktem, że oba wymienione organy władzy państwowej, w celu realizacji przysługujących im kompetencji ustrojowych, wyczerpią w całości terminy określone przez Konstytucję. Senat dysponuje 30-dniowym terminem na podjęcie decyzji odnośnie ustawy uchwalonej uprzednio przez Sejm. Biorąc dodatkowo pod uwagę, że Prezydent ma 21 dni na dokonanie czynności prawodawczej w stosunku do ustawy, która wcześniej była procedowana w Senacie, w praktyce mogłoby się zdarzyć, że opiniowana ustawa wejdzie w życie już po przeprowadzeniu głosowania w wyborach Prezydenta RP zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. Co więcej, z obliczeń wynika, że przy zachowaniu terminów wskazanych w art. 121 ust. 2 i art. 122 ust. 2 Konstytucji RP, opiniowana ustawa może wejść w życie nawet po ewentualnej II turze wyborów, przeprowadzonej w ramach ponownego głosowania, prognozowanego na dzień 24 maja 2020 r. Tak więc skoro nie jest wykluczone, że *ratio legis* opiniowanej ustawy może zostać całkowicie „skonsumowane” zanim ustawa wejdzie w życie, to ustawę z dnia 6 kwietnia 2020 r. należy uznać za bezprzedmiotową, a w konsekwencji - zbędną. Przedmiotowej oceny nie zmienia brzmienie art. 20 ust. 2 opiniowanej ustawy (wymieniony przepis wyłącza *ad hoc* stosowanie art. 289 § 1 k.wyb.), a to ze względu na uwarunkowania natury konstytucyjnej, o czym będzie mowa w dalszej części niniejszej opinii.

## **2. Ocena zgodności ustawy ze standardami ustrojowymi określającymi przebieg wyborów Prezydenta RP (art. 127 ust. 1 Konstytucji)**

Według art. 127 ust. 1 Konstytucji, Prezydent RP jest wybierany w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym. Rozwiązania legislacyjne przyjęte w opiniowanej ustawie nie spełniają tych standardów, skoro na jej podstawie wprowadzono mechanizm, który całościowo zastępuje utrwalone w dotychczasowej praktyce wyborczej głosowanie „tradycyjne” (umieszczenie karty do głosowania w urnie) głosowaniem korespondencyjnym (umieszczenie koperty zwrotnej w „nadawczej skrzynce pocztowej”).

Przedmiotowa zmiana ingeruje w konstytucyjną istotę wyborów Prezydenta RP do tego stopnia, że w gruncie rzeczy przekształca je w swoistą usługę pocztową. Zgodnie z opiniowaną ustawą pocztowy operator wyznaczony (Poczta Polska) *de facto* staje się częścią „aparatu wyborczego”, pracownicy tego operatora (m.in. podczas opróżniania skrzynek nadawczych i przekazywania kopert zwrotnych do gminnej obwodowej komisji wyborczej) - *sui generis* są funkcjonariuszami wyborczymi, natomiast „nadawcza skrzynka pocztowa” pełni rolę „mobilnej urny wyborczej”.

Ustawa w sposób zasadniczy ogranicza kompetencję Państwowej Komisji Wyborczej w zakresie organizacji wyborów prezydenckich oraz marginalizuje rolę komisji wyborczych szczebla podstawowego (obwodowych) w uwiarygodnieniu procesu głosowania. Zmiana tożsamości wyborów prezydenckich, dokonana opiniowaną ustawą, polega również na powierzeniu ich organizacji i przebiegu ministrom właściwym do spraw: aktywów państwowych i spraw zagranicznych, a więc przedstawicielom władzy wykonawczej, którzy podobnie, jak Prezydent RP reprezentują czynnik polityczny. Wskazane organy są więc z natury pozbawione przymiotu bezstronności, co stawia pod znakiem zapytania rzetelność całego procesu wyborczego zwłaszcza, gdy weźmie się pod uwagę okoliczność, że według ustawy istotnymi źródłami prawa regulującymi przebieg wyborów prezydenckich mają być rozporządzenia wykonawcze, wydawane przez ww. ministrów na podstawie upoważnień sformułowanych ogólnikowo (czyli sprzecznie z art. 92 ust. 1 Konstytucji).

Opiniowana ustawa kreuje system wyborczy niespełniający postulatu powszechności wyborów prezydenckich, co w znacznej mierze jest konsekwencją faktu, że wyborca głosujący w kraju nie ma gwarancji, że pakiet wyborczy rzeczywiście do niego dotrze, ani nie dysponuje roszczeniem o wydanie mu takiego pakietu, zaś wyborca przebywający za granicą „zgłasza właściwemu konsulowi do 14 dnia przed dniem wyborów” zamiar głosowania korespondencyjnego. Skoro wybory mają się odbyć 10 maja 2020 r., to termin zakreślony w art. 7 ust. 1 opiniowanej ustawy upłynie zanim ustawa wejdzie w życie. Z tej przyczyny wyborcy zagraniczni w ogóle nie będą mogli skorzystać z prawa do oddania głosu. Opisany mechanizm stwarza zatem fikcję w zakresie powszechności wyborów prezydenckich, bo wbrew dekodowanej z art. 2 Konstytucji RP zasadzie ochrony zaufania obywatela do państwa, wprowadza iluzoryczne rozwiązania normatywne, które są niewykonalne przynajmniej dla części wyborców.

Opiniowana ustawa narusza tajność i bezpośredniość głosowania w wyborach prezydenckich przez to, że wyborca głosujący korespondencyjnie jest zmuszony samodzielnie

zapewnić sobie warunki do tajnego oddania głosu. Ponadto głosowanie korespondencyjne (w warunkach domowych) zawsze wiąże się z ryzykiem sprawowania przez jednego wyborcę „kontroli” nad sposobem głosowania pozostałych wyborców zamieszkałych pod tym samym adresem. Tym samym głosowanie w powszechnych wyborach korespondencyjnych może okazać się głosowaniem „rodzinnym” (zbiorczym), niespełniającym wymagań konstytucyjnych. Oceny tej nie zmienia konieczność składania przez wyborców głosujących korespondencyjnie oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu, albowiem zasady doświadczenia życiowego nakazują przyjąć, że treść takiego oświadczenia niekoniecznie będzie zgodna z prawdą.

Pojęcie wyborów prezydenckich nie jest ograniczone tylko do samego aktu głosowania w takich wyborach, ale należy je wiązać z całym procesem wyborczym, rozpoczynającym się z chwilą ogłoszenia postanowienia Marszałka Sejmu o zarządzeniu wyborów Prezydenta RP. W tej płaszczyźnie „częścią” wyborów prezydenckich jest kampania wyborcza, której naturalnym elementem są bezpośrednie spotkania kandydatów na Prezydenta RP z elektoratem. Ze względu na zakaz organizowania zgromadzeń publicznych, będący jedną z konsekwencji stanu epidemii ogłoszonego kilka tygodni temu na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, kandydaci zarejestrowani w wyborach zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. nie mają zapewnionych równych szans w zakresie skutecznej rywalizacji o urząd Prezydenta RP. W tym ujęciu wyborów, których dotyczy opiniowana ustawa, nie można uznać za równe.

### **3. Ocena zgodności ustawy z zakazem dokonywania zmian prawa wyborczego w razie wystąpienia okoliczności charakterystycznych dla stanu nadzwyczajnego (art. 228 ust. 6 Konstytucji RP)**

Opiniowana ustawa została uchwalona przez Sejm w czasie obowiązywania stanu epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2. W następstwie ogłoszenia stanu epidemii na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obowiązują, aż do odwołania, rygory prawne charakterystyczne dla stanów nadzwyczajnych, w tym stanu klęski żywiołowej. Według art. 228 ust. 6 Konstytucji 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. Wprawdzie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej formalnie nie wprowadzono żadnego ze stanów nadzwyczajnych, ale stan epidemii wyklucza szeroką debatę publiczną i uniemożliwia parlamentowi podjęcie

pogłębionej pracy nad zmianami w prawie wyborczym. Samo nazywanie ograniczeń typowych dla stanu nadzwyczajnego (stanu klęski żywiołowej o rozmiarze globalnym) stanem epidemii nie stwarza warunków społecznych niezbędnych do podmiotowego udziału obywateli w kształtowaniu rozwiązań regulujących ich prawa polityczne.

Opiniowana ustawa nie powinna wejść w życie z tej przyczyny, że jej uchwalenie można potraktować jako obejście przez Sejm przepisów Konstytucji dotyczących stanu klęski żywiołowej. Uchwalając ustawę w dniu 6 kwietnia 2020 r. Sejm w gruncie rzeczy przyznał, że „zwykłe środki konstytucyjne” dla przeprowadzenia wyborów prezydenckich zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. (m.in. przepisy Kodeksu wyborczego określające procedurę oddawania głosu) „są niewystarczające” (art. 228 ust. 1 Konstytucji) i na tej podstawie ustanowił doraźny mechanizm głosowania korespondencyjnego w miejsce tradycyjnej formy głosowania w lokalu wyborczym. Taki zabieg jest niedopuszczalny, skoro ziściły się przewidziane w art. 232 zd. 1 Konstytucji RP przesłanki do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Skutkiem wprowadzenia stanu nadzwyczajnego byłaby konieczność „odroczenia” wyborów Prezydenta na okres późniejszy. Jednak Sejm licząc się z takimi konsekwencjami prawnymi zdecydował się na uchwalenie opiniowanej ustawy, co należy ocenić jako przejaw instrumentalnego wykorzystywania narzędzi normatywnych do celów sprzecznych z prawem.

Warto przy tym zwrócić uwagę, że opiniowana ustawa wywołuje także poważne zastrzeżenia w kontekście art. 5 i art. 68 ust. 4 Konstytucji RP, ponieważ zakłada stworzenie infrastruktury prawnej na potrzeby przeprowadzenia wyborów prezydenckich w czasie obowiązywania stanu epidemii. Tymczasem ze stanem epidemii wiąże się immanentnie konieczność wdrożenia szczególnych ograniczeń praw i wolności obywatelskich ze względu na realnie występujące zagrożenia zdrowia i życia. Skoro w myśl art. 5 Konstytucji Rzeczpospolita Polska zapewnia bezpieczeństwo obywateli, to niezgodne z tym przepisem jest stanowienie regulacji ustawowych sprowadzających niebezpieczeństwo zakażenia śmiertelną chorobą ze względu na porę wyborów i sposób ich organizacji.

Z kolei według art. 68 ust. 4 Konstytucji władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych. Uchwalenie aktu normatywnego, który stwarza ryzyko rozprzestrzeniania się choroby epidemicznej (opiniowana ustawa jest przykładem takiego aktu) stanowi przejaw naruszenia konstytucyjnego zobowiązania do zwalczania choroby zakaźnej.

## II. Uwagi szczegółowe

### 1. Uwagi dotyczące art. 20 ust. 2 projektu

Według art. 20 ust. 2 opiniowanej ustawy, w wyborach Prezydenta RP przeprowadzanych na podstawie tego aktu prawnego, nie stosuje się art. 289 § 1 k.wyb. (zdanie pierwsze); jeśli na terytorium RP ogłoszono stan epidemii, Marszałek Sejmu może zarządzić zmianę terminu wyborów określonego w wydanym wcześniej postanowieniu (zdanie drugie), przy czym nowy termin wyborów Prezydenta RP określony przez Marszałka Sejmu musi odpowiadać terminom przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP określonym w Konstytucji RP (zdanie trzecie). W uzasadnieniu projektu ustawy z 6 kwietnia 2020 r. brak motywów, którymi kierował się Sejm (a wcześniej: Projektodawca) zamierzający wprowadzić do polskiego porządku prawnego rozwiązanie o treści wyrażonej w art. 20 ust. 2 ustawy.

Zgodnie z art. 289 § 1 k.wyb. „wybory [Prezydenta RP] zarządza Marszałek Sejmu nie wcześniej niż na 7 miesięcy i nie później niż na 6 miesięcy przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta Rzeczypospolitej 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 Rzeczypospolitej”. Przepis ten, w znacznej części powiela treść zawartą w art. 128 ust. 2 *in principio* Konstytucji RP, w świetle której „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”. Zważywszy na okoliczność, że 5-letnia kadencja aktualnie urzędującego Prezydenta RP upływa z dniem 6 sierpnia 2020 r., to zakreślony konstytucyjnie termin wyborów, które powinny odbyć się w trybie „zwyczajnym” przypada na dni wolne od pracy, będące niedzielami: 3, 10 albo 17 maja 2020 r. Marszałek Sejmu, wykonując przypisaną mu z mocy art. 128 ust. 2 Konstytucji RP, kompetencję, wydał postanowienie z dnia 5 lutego 2020 r., w którym datę wyborów prezydenckich – z związku ze zbliżającym się upływem kadencji obecnie urzędującego Prezydenta RP - wyznaczył na niedzielę 10 maja 2020 r. (§ 2). Wyznaczenie na dzień 10 maja 2020 r. daty wyborów oznacza w istocie, że Marszałek Sejmu wyłączył „z góry” możliwość przeprowadzenia tych wyborów w pozostałych 2 „dniach wolnych od pracy”, w których wybory prezydenckie mogłyby się odbyć zgodnie z wytycznymi zawartymi w Konstytucji (niedziele: 3 i 17 maja 2020 r.).



Formalnie rzecz ujmując, przepisy Konstytucji wprost nie określają chwili, w której Marszałek Sejmu musi zarządzić wybory prezydenckie, a które powinny się odbyć w trybie „zwyczajnym” (tzn. w związku ze zbliżającym się końcem kadencji urzędującego Prezydenta RP). *Prima facie*, kierując się wyłącznie regułami wykładni językowej art. 128 ust. 2 *in principio* Konstytucji RP, można byłoby zatem twierdzić, że czynnością realizującą w pełni standardy konstytucyjne byłoby zarządzenie przez Marszałka Sejmu wyborów prezydenckich nawet w przeddzień daty, w której mają się one odbyć. Zgodnie z taką koncepcją wystarczyłoby, że postanowienie Marszałka Sejmu zostałoby wydane i opublikowane np. w sobotę 16 maja 2020 r., a wybory odbyłyby się w niedzielę 17 maja 2020 r. Takie wnioskowanie należałoby jednak odrzucić, albowiem sprzeciwiają się jemu pozostałe metody interpretacji tekstu prawnego, zwłaszcza reguły wykładni systemowej. Przede wszystkim trzeba zauważyć, że już z brzmienia art. 127 ust. 7 Konstytucji RP wynika, że procedura wyborcza związana z wyznaczoną – wedle art. 128 ust. 2 Konstytucji RP - przez Marszałka Sejmu datą wyborów prezydenckich nie jest dowolnie kształtowana ani przez Marszałka Sejmu, ani przez żaden inny organ władzy publicznej. Warto bowiem odnotować, że w myśl tego przepisu, „zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej określa ustawa”. Tak więc o ile samo zarządzenie wyborów prezydenckich - rozumiane jako czynność polegająca na wyznaczeniu (wskazaniu), z poszanowaniem dyrektywy wyrażonej w art. 128 ust. 2 Konstytucji, ściśle określonego dnia, w którym zostanie przeprowadzone głosowanie w wyborach prezydenckich - należy do dyskrejonalnych uprawnień Marszałka Sejmu, o tyle skonkretyzowanie terminów, w jakich mają zostać przeprowadzone poszczególne czynności nierozzerwalnie związane z wyborami prezydenckimi (poprzedzające datę wyborów - datę głosowania), następuje *ex lege*. Oznacza to, że takich terminów w żaden sposób nie można modyfikować. Poza ustawowymi – a przede wszystkim ustrojowymi – kompetencjami Marszałka Sejmu pozostaje zatem skracanie, wydłużanie, odraczanie, przerywanie, czy zawieszanie terminów przewidzianych dla dokonywania czynności wyborczych, jakie zostały ujęte w ramach tzw. kalendarza wyborczego. Powyższa teza, poza odesłaniem ustawowym zamieszczonym w art. 127 ust. 7 Konstytucji RP, znajduje oparcie normatywne w treści art. 290 § 2 w związku z art. 9 k.wyb.

Mając powyższe na względzie, należałoby więc stwierdzić, że Marszałek Sejmu, który wedle art. 290 § 2 k.wyb. w postanowieniu o zarządzeniu wyborów prezydenckich ma obowiązek określenia - po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej – dni, w których

upływają terminy wykonania czynności wyborczych przewidzianych w Kodeksie wyborczym (kalendarz wyborczy), jest związany „sztywnymi” terminami wynikającymi z kalendarza wyborczego, przy czym kalendarz wyborczy ma charakter zindywidualizowany w tym znaczeniu, że jest on pochodną wyznaczonej przez Marszałka Sejmu daty, w której mają się odbyć wybory (daty głosowania). Wskazane terminy wywierają skutek *erga omnes*, a zatem wiążą one również Marszałka Sejmu w tym sensie, że wymieniony organ nie może dowolnie „przesuwać”, ani w żaden inny sposób modyfikować, dni ustalonych pierwotnie w kalendarzu wyborczym.

Odnosząc powyższe uwagi do wyborów prezydenckich zarządzonych, z mocy § 1 i 2 postanowienia Marszałka Sejmu z 5 lutego 2020 r., na niedzielę 10 maja 2020 r., trzeba zatem stwierdzić, że Marszałek Sejmu, posiłkując się brzmieniem art. 20 ust. 2 zd. 2 opinowanej ustawy nie posiada uprawnień, aby „zarządzić zmianę terminu wyborów [prezydenckich] określonego w wydanym wcześniej postanowieniu”, bo wydanie takiego zarządzenia w gruncie rzeczy byłoby niedopuszczalną (bo dokonaną wbrew art. 9 § 2 i 3 k.wyb.) modyfikacją terminu ustawowego, jaki został przewidziany na dokonanie jednej z wielu czynności objętych kalendarzem wyborczym, stanowiącym załącznik do postanowienia z 5 lutego 2020 r. (w tym wypadku chodzi o termin głosowania w wyborach prezydenckich, ustalony na dzień 10 maja 2020 r.). Aby w procesie wykładni ustawy z 6 kwietnia 2020 r. został zrealizowany postulat zachowania spójności systemowej między instytucją proponowaną w art. 20 ust. 2 zd. 2 i 3 opinowanej ustawy a rozwiązaniami funkcjonującymi na gruncie aktualnie obowiązującego porządku prawnego, należy uznać, że „zarządzenie zmiany terminu wyborów określonego w wydanym wcześniej postanowieniu Marszałka Sejmu” jest niczym innym, jak (ponownym) „zarządzeniem terminu wyborów” z uwagi na okoliczność wskazaną w art. 128 ust. 2 *in principio* Konstytucji RP (upływ kadencji urzędującego Prezydenta). Przy takim ujęciu tego zagadnienia okazuje się, że norma prawna skonstruowana z brzmienia art. 20 ust. 2 opinowanej ustawy jest normą „pustą”, albowiem przyznana Marszałkowi Sejmu nowa kompetencja w zakresie obejmującym „zarządzenie zmiany terminu wyborów, określonego w wydanym wcześniej postanowieniu” jest niewykonalna w świetle nałożonego na ten organ obowiązku respektowania dyrektywy, wedle której „nowy termin wyborów (...) musi odpowiadać terminom przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP określonym w Konstytucji RP”. Trzeba bowiem zauważyć, że gdyby Marszałek Sejmu w trybie przewidzianym w art. 20 ust. 2 zd. 2 opinowanej ustawy zdecydował się ponownie wyznaczyć termin wyborów prezydenckich, a wydane w tym względzie zarządzenie – jak już wspomniano - należy klasyfikować jako „ponowne zarządzenie

wyborów”, z czym łączy się powinność ponownego ustalenia kalendarza wyborczego (art. 290 § 2 k.wyb.), to wydaje się oczywiste, że ponowionych (ponownie zarządzonych) wyborów Prezydenta RP nie uda się przeprowadzić w dniu 17 maja 2020 r., a to z uwagi na niezwykle krótki (kilku-, kilkunastodniowy) czas przypadający między datą ponownego zarządzenia wyborów (prawdopodobnie pierwsza połowa maja 2020 r.), a dniem, w którym najpóźniej mogą się odbyć ponownie zarządzane wybory prezydenckie (17 maja 2020 r.). Istotną przeszkodę natury formalnej stanowią w tym względzie wiążące Marszałka Sejmu „sztywne” terminy kalendarza wyborczego, których nie można obejść, a które należy podać do publicznej wiadomości wraz z treścią postanowienia „zarządzającego zmianę terminu wyborów”.

Z tej perspektywy nie ma więc żadnego znaczenia treść art. 20 ust. 2 zd. 1 opinowanej ustawy, zgodnie z którą w wyborach prezydenckich przeprowadzanych na podstawie tej ustawy, nie jest stosowany art. 289 § 1 k.wyb. Zważywszy na okoliczność, że brzmienie art. 289 § 1 k.wyb. w znacznej części jest powieleniem treści normatywnej ujętej w art. 128 ust. 2 *in principio* Konstytucji RP, to proponowaną przez Sejm regulację z art. 20 ust. 2 zd. 1 opinowanej ustawy należy interpretować w ten sposób, że Marszałek Sejmu, zarządzający „zmianę terminu wyborów” na podstawie art. 20 ust. 2 zd. 2 nie jest związany terminem zarządzenia wyborów prezydenckich wskazanym przez art. 289 § 1 *in principio* k.wyb. („nie wcześniejszym niż na 7 miesięcy i nie późniejszym niż na 6 miesięcy przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta Rzeczypospolitej”). Sejm nadając art. 20 ust. 2 opinowanej ustawy właśnie takie, a nie inne brzmienie, wyszedł z nieuprawnionego założenia, że dla „bezpiecznego” przeprowadzenia głosowania w zbliżających się wyborach prezydenckich - pierwotnie wyznaczonego na 10 maja 2020 r. - wystarczy tylko o kilka dni „przesunąć” samą datę głosowania. Wprowadzona w art. 20 ust. 2 ustawy *sui generis* instytucja „zmiany terminu wyborów”, nieznaną dotychczasowemu ustawodawstwu regulującemu zasady przeprowadzania wyborów prezydenckich, jest niczym innym, jak „przesunięciem” samego terminu głosowania w wyborach Prezydenta RP. Tym niemniej skoro akt głosowania w wyborach prezydenckich (bez względu na okoliczność, jaką formę przybiera: korespondencyjną, czy „tradycyjną”) wieńczy procedurę wyborczą, rozpoczynającą się wraz z chwilą ogłoszenia postanowienia Marszałka Sejmu o zarządzeniu wyborów, zaś opinowana ustawa wcale nie wyłączyła stosowania art. 290 k.wyb., to okazuje się, że Marszałek Sejmu nie jest uprawniony do „zmiany terminu wyborów określonego w wydanym wcześniej postanowieniu” (do zmiany terminu głosowania) z pominięciem obowiązku ustalenia nowego kalendarza wyborczego (obejmującego wszystkie czynności wyborcze). Innymi słowy

nie jest możliwe „przesunięcie” terminu wyborów prezydenckich, ustalonego pierwotnie w myśl art. 128 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 289 § 1 i art. 290 k.wyb. (terminu głosowania), bez jednoczesnego „przesunięcia” kalendarza wyborczego. Gdyby zatem Marszałek Sejmu, działając na podstawie art. 20 ust. 2 zd. 2 „zarządził zmianę terminu wyborów określonego w wydanym wcześniej postanowieniu”, wyznaczając go np. na niedzielę 17 maja 2020 r., to z uwagi na konieczność respektowania obowiązku ustawowego nałożonego przez art. 290 § 2 k.wyb. byłby zobligowany do ponownego ustalenia kalendarza wyborczego ze wszelkimi konsekwencjami wynikającymi z tego faktu. Rezultaty wykładni art. 290 k.wyb. w zestawieniu z art. 20 opiniowanej ustawy prowadzą bowiem do spostrzeżeń, w świetle których z chwilą wejścia w życie postanowienia Marszałka Sejmu „zmieniającego termin wyborów określony w wydanym wcześniej postanowieniu” automatycznie utraciłby moc obowiązującą kalendarz wyborczy stanowiący załącznik do postanowienia z 5 lutego 2020 r., skoro uprzednio wyznaczony przez Marszałka Sejmu termin wyborów prezydenckich (10 maja 2020 r.) stał się nieaktualny. Logicznym następstwem opublikowania przez Marszałka Sejmu nowego kalendarza wyborczego (załączonego do postanowienia o „zmianie terminu wyborów”) byłaby konieczność powtórzenia wszystkich czynności wyborczych, które uprzednio zostały dokonane w ramach kalendarza opublikowanego w formie załącznika do postanowienia z 5 lutego 2020 r. Czynności te zostały bowiem poczynione w wykonaniu § 1 i 2 postanowienia Marszałka Sejmu z 5 lutego 2020 r., a więc pozostają one w bezpośrednim związku przyczynowym z wyborami prezydenckimi zarządzonymi na konkretny dzień (10 maja 2020 r.), a nie z „jakimikolwiek”, bliżej nieskonkretyzowanymi, wyborami prezydenckimi, które mają się odbyć w roku 2020. Skoro „zmiana terminu wyborów” niewątpliwie zrywa przyczynowość zachodzącą między pierwotną datą wyborów (datą głosowania wyznaczoną na 10 maja 2020 r.) a wcześniejszymi czynnościami wyborczymi, to w wyniku wydania przez Marszałka Sejmu postanowienia w trybie art. 20 ust. 2 zd. 2 opiniowanej ustawy, czynności wyborcze uprzednio wykonane zgodnie z treścią postanowienia Marszałka Sejmu z 5 lutego 2020 r. należałoby potraktować jako niebyłe, a przez to niewywołujące skutków prawnych. W takiej sytuacji trzeba byłoby na nowo uruchomić całą procedurę wyborczą, wliczając w to konieczność ponownego zbierania podpisów popierających poszczególne kandydaty. Gdy zważy się na długość terminów, zakreślonych w Kodeksie wyborczym dla dokonania poszczególnych czynności w ramach procedury wyborczej, to wbrew założeniu przyjętemu przez Sejm okazuje się, że wyborów prezydenckich zarządzonych w trybie art. 20 ust. 2 zd. 2 opiniowanej ustawy (ponowionych)

wcale nie można przeprowadzić „w terminach odpowiadających terminom przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej określonym w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 20 ust. 2 zd. 3 opiniowanej ustawy).

Podsumowując ten wątek rozważań, należałoby zatem stwierdzić, że głosowanie w wyborach prezydenckich zarządzonych postanowieniem Marszałka Sejmu z 5 lutego 2020 r. – o ile w międzyczasie nie nastąpi zmiana okoliczności faktycznych – może zostać przeprowadzone wyłącznie w dniu wyznaczonym w § 2 tego postanowienia (10 maja 2020 r.). Wbrew rozwiązaniu legislacyjnemu, przyjętemu w art. 20 ust. 2 opiniowanej ustawy, „zmiana terminu wyborów” polegająca na wyznaczeniu przez Marszałka Sejmu nowej daty wyborów prezydenckich w miejsce dotychczasowej, ustalonej na dzień 10 maja 2020 r., nie jest ani ustrojowo, ani systemowo dopuszczalna. W razie zarządzenia takiej „zmiany” należałoby ją kwalifikować jako czynność normatywnie bezskuteczną, skoro jej następstwem byłoby *de facto* naruszenie przez Marszałka Sejmu terminu zakreślonego przez art. 128 ust. 2 *in principio* Konstytucji RP. Jeśli rzeczywistym zamiarem ustawodawcy, kierującego się troską o zdrowie i życie wyborców w okresie pandemii wirusa SARS-CoV-2 2020 r., jest konieczność „przesunięcia” pierwotnej daty wyborów prezydenckich, wyznaczonej w § 2 postanowienia Marszałka Sejmu z 5 lutego 2020 r., to dla osiągnięcia takiego rezultatu należałoby rozważyć skorzystanie z innych, adekwatnych w okolicznościach konkretnego przypadku, mechanizmów normatywnych, które respektują standardy ustrojowe. Poza tym warto nadmienić, że problem realizacji potrzeby „przesunięcia” daty wyborów Prezydenta RP (daty głosowania w takich wyborach), w granicach wyznaczonych konstytucyjnie, leży nie tyle w płaszczyźnie obejmującej proces stanowienia prawa, co w sferze stosowania prawa. W tym kontekście zamiast wprowadzania do porządku prawnego „nowatorskich” rozwiązań legislacyjnych, należałoby raczej rozważyć zastosowanie *in concreto* regulacji prawnych funkcjonujących na gruncie aktualnego ustawodawstwa. W świetle powyższych uwag rozwiązanie przyjęte w art. 20 ust. 2 opiniowanej ustawy z całą pewnością nie zasługuje na aprobatę.

## 2. Uwagi dotyczące art. 2 projektu

Co się tyczy pozostałych kwestii uregulowanych w opiniowanej ustawie, to w tym względzie warto zauważyć, że analizowany akt prawny – o czym świadczy jego tytuł oraz brzmienie art. 2 ust. 1 i 2 – określa zasady przeprowadzania głosowania korespondencyjnego w wyborach prezydenckich „zarządzonych w 2020 r.”. Takie określenie jest nieprecyzyjne i w

dalszej perspektywie czasowej może wywoływać uzasadnione wątpliwości co do formy głosowania w wyborach Prezydenta RP. W bieżącym roku kalendarzowym wybory Prezydenta RP zarządzono – jak dotąd - tylko raz, co nastąpiło na mocy postanowienia Marszałka Sejmu z 5 lutego 2020 r. Pomijając rozwiązanie przyjęte w art. 20 ust. 2 ustawy (zarządzenie o „zmianie terminu wyborów”), nie można z góry wykluczyć sytuacji, że w roku 2020 zajdzie konieczność zarządzenia przez Marszałka Sejmu kolejnych wyborów prezydenckich (np. w razie opróżnienia urzędu Prezydenta RP albo stwierdzenia przez Sąd Najwyższy nieważności wyborów zarządzonych na mocy postanowienia z 5 lutego 2020 r.). Gdyby zatem zaszła konieczność zarządzenia w roku 2020 kolejnych wyborów Prezydenta RP, to wówczas powstaje naturalna wątpliwość co do tego, czy ich przebieg byłby również normowany opiniowaną ustawą, czy też stosowanie tego aktu prawnego byłoby wyłączone.

Zważywszy na okoliczność, że zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 38 § 2 k.wyb. głosowaniem osobistym jest również głosowanie korespondencyjne, a w myśl art. 20 ust. 1 opiniowanej ustawy w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie należy odpowiednio stosować przepisy Kodeksu wyborczego, to w tej perspektywie unormowanie zawarte w art. 2 ust. 3 ustawy, wedle którego „głosowanie w drodze głosowania korespondencyjnego jest głosowaniem osobistym”, trzeba ocenić jako zbędne.

### 3. Uwagi dotyczące art. 3 projektu

Za niezrozumiałą należy uznać konstrukcję przyjętą w art. 3 ust. 1 ustawy, w świetle której wyznaczony operator pocztowy powinien „zapewnić (...) doręczenie pakietu wyborczego” osobie uprawnionej do głosowania. Nie jest wiadome, na czym owo „zapewnienie” miałoby polegać. W tym zakresie opiniowana ustawa pomija funkcjonującą na gruncie Kodeksu wyborczego (art. 53e k.wyb.) instytucję „doręczenia pakietu wyborczego”. Nie ulega wątpliwości, że przesyłka pocztowa obejmująca pakiet wyborczy jest przesyłką wartościową, bo znajdującym się w niej dokumentom należy przypisać istotne znaczenie w procedurze związanej z oceną przebiegu wyborów. Z tej przyczyny skuteczność doręczenia przesyłki pakietowej ma kluczowe znaczenie w płaszczyźnie realizacji czynnego prawa wyborczego przez każdego wyborcę. Aby zabezpieczyć się przed ujemnymi skutkami ewentualnych nieprawidłowości podczas dostarczania wyborcom pakietów wyborczych, organ wyborczy powinien mieć pewność, że pakiet wyborczy został skutecznie doręczony adresatowi. Takiej gwarancji – w przeciwieństwie

do art. 53e k.wyb. – nie daje art. 3 ust. 1 opinowanej ustawy, skoro w myśl tego przepisu operator wyznaczony jest upoważniony jedynie do pozostawienia przesyłki zawierającej pakiet wyborczy w oddawczej skrzynce pocztowej wyborcy, względnie – do dostarczenia pakietu „pod adres” zamieszkania wyborcy ujawniony w spisie wyborców, bez konieczności uprzedniego pokwitowania odbioru takiej korespondencji ze strony adresata. Opisany mechanizm nakazuje wątpić w rzetelność procedury obejmującej głosowanie w wyborach powszechnych. Trzeba przy tym podkreślić, że w razie kwestionowania przed Sądem Najwyższym, w postępowaniach protestowych, prawidłowości wyborów prezydenckich prowadzonych na podstawie unormowań wynikających z przepisów opinowanej ustawy, ciężar dowodu doręczenia wyborcy pakietu wyborczego przy takiej konstrukcji, jaką zastosowano w art. 3 ust. 1 opinowanej ustawy, będzie spoczywał na organach administracji wyborczej. Wykazanie faktu, że wyborca – wbrew prezentowanym przez niego twierdzeniom – rzeczywiście otrzymał pakiet wyborczy, wcale nie będzie proste, skoro spoczywający na pocztowym operatorze wyznaczonym obowiązek „zapewnienia doręczenia pakietu wyborczego” nie został powiązany z koniecznością wystawienia przez adresata przesyłki (wyborcę) pokwitowania jej odbioru. Z tej przyczyny unormowanie o kształcie, jaki został przyjęty w art. 3 ust. 1 opinowanej ustawy, należy poddać stanowczej krytyce.

#### 4. Uwagi dotyczące art. 5 projektu

Rozwiązaniem wadliwym, bo skutkującym *de facto* ograniczeniem swobody głosowania, jest przewidziany w art. 5 ust. 2 i 3 opinowanej ustawy obowiązek umieszczenia koperty zwrotnej w „specjalnie przygotowanej do tego celu nadawczej skrzynce pocztowej operatora wyznaczonego”. Przedmiotowa regulacja zmusza wyborcę do opuszczenia swojego miejsca zamieszkania (ewentualnie innego miejsca pobytu) tylko po to, aby w bliżej nieokreślonym miejscu (ustawa nie precyzuje, gdzie taka skrzynka powinna być zlokalizowana) przekazał dokumenty wyborcze operatorowi pocztowemu, który w tej konfiguracji występuje w charakterze „łącznika” między wyborcą a organem administracji wyborczej. Mając na uwadze okoliczność, że głosowanie, o którym mowa, najprawdopodobniej zostanie przeprowadzone w dniu, w którym aktualnie obowiązujący stan epidemii jeszcze nie zostanie odwołany, to wcale nie jest wykluczone, że opuszczenie przez wyborcę miejsca zamieszkania (pobytu), celem udania się do miejsca lokalizacji „specjalnie przygotowanej (...) nadawczej skrzynki pocztowej”, może być dla niego nie tylko uciążliwe, ale niekiedy wręcz niemożliwe. Przedmiotowej oceny w

żadnym wypadku nie zmienia fakt, że wyborca może w tym zakresie skorzystać z pomocy ustanowionego przez siebie posłańca. Należy bowiem liczyć się z tym, że część wyborców z przyczyn obiektywnych nie będzie mogła skorzystać z takiego ułatwienia, a część powstrzyma się z obawy przed ryzykiem, jakie zawsze jest związane z powierzeniem innej osobie przesyłki zawierającej - skądinąd - poufną treść. Tak więc paradoksalnie może się okazać, że przewidziana w opiniowanej ustawie forma głosowania korespondencyjnego (jedyna, która ma być prawnie dopuszczalna) - wbrew oczekiwaniom projektodawcy - realnie wcale nie „zapewni udziału w wyborach jak największej liczbie wyborców”. Zachodzą również obawy, że wbrew restrykcjom nałożonym na obywateli w związku z epidemią wirusa SARS-CoV-2, w tym samym czasie i miejscu pojawi się większa, niż prawnie dopuszczalna, liczba osób zamierzających umieścić korespondencję wyborczą (koperty zwrotne) w nadawczej skrzynce pocztowej operatora wyznaczonego.

## 5. Uwagi dotyczące art. 8 projektu

Jako naruszającą konstytucyjną zasadę równouprawnienia (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP) należy ocenić regulację przyjętą w art. 8 ust. 1 opiniowanej ustawy, która stanowi, że wyborca głosujący korespondencyjnie za granicą przesyła konsulowi, na swój własny koszt, kopertę zwrotną. Mówiąc językiem potocznym, wyborca przebywający za granicą i zamierzający tam skorzystać z prawa do oddania głosu w powszechnych wyborach prezydenckich „musi za to zapłacić”, w przeciwieństwie do wyborcy głosującego w kraju. Takie restrykcyjne podejście ustawodawcy do omawianej kwestii nie znajduje żadnego racjonalnego uzasadnienia i wbrew standardom konstytucyjnym prowadzi do dyskryminacji wyborców „zagranicznych”, którym ustawodawca *ad hoc* zagwarantował prawo uczestnictwa w głosowaniu korespondencyjnym. Ustawodawca z jednej strony zezwolił wyborcom zagranicznym na oddanie głosu w formie korespondencyjnej (*de lege lata* taka opcja nie jest możliwa w zagranicznych obwodach głosowania), a z drugiej - obciążył osoby, które zamierzają skorzystać z tego przywileju, obowiązkiem pokrycia kosztów realizacji czynnego prawa wyborczego.

## 6. Uwagi dotyczące art. 15 projektu



Negatywnie wypada odnieść się do rozwiązania ujętego w art. 15 ust. 1 i 2 ustawy, w zakresie, w jakim przewiduje ono że „spis wyborców przekazuje się operatorowi wyznaczonemu w dniu wejścia w życie ustawy”. Nie ulega wątpliwości, że przekazanie takiego spisu (dostarczenie operatorowi wyznaczonemu jednego egzemplarza spisu wyborców, uprzednio sporządzonego przez organ gminy) jest zdarzeniem, które należy oceniać w kategoriach zgodności z przepisami regulującymi tryb postępowania w przedmiocie ochrony danych osobowych (m.in. z rozporządzeniem RODO). W tym miejscu warto przypomnieć, że wedle art. 26 § 6 pkt 1 i § 7 k.wyb. część A spisu wyborców – miarodajna w wyborach Prezydenta RP - obejmuje obywateli polskich, w odniesieniu do których obowiązkowo ujawnia się: 1) nazwisko i imię (imiona), 2) imię ojca, 3) datę urodzenia, 4) numer ewidencyjny PESEL i 5) adres zamieszkania wyborcy. Dla prawidłowej realizacji przez operatora wyznaczonego obowiązku w zakresie „zapewnienia doręczenia pakietu wyborczego” (art. 3 ust. 1 opinowanej ustawy), danymi niezbędnymi są jedynie informacje odnośnie imienia (imion) i nazwiska wyborcy oraz adresu jego zamieszkania. W analizowanej perspektywie wszelkie pozostałe dane osobowe wyborcy ujawnione w spisie wyborców (m.in. numer PESEL) stają się nieistotne, skoro do kompetencji operatora wyznaczonego w ogóle nie należy weryfikacja czynnego prawa wyborczego przysługującego osobie ujawnionej w spisie. Operator wyznaczony, który w opisanej konfiguracji występuje wyłącznie w roli „pośłańca”, nie powinien zatem mieć zapewnionego swobodnego dostępu (wglądu) do wszystkich danych osobowych, jakie figurują w spisie wyborców. W konsekwencji trzeba przyjąć, że treść art. 15 ust. 1 zd. 2 ustawy, wbrew rygorom narzuconym przez ustawodawstwo europejskie, wcale nie zapewnia wyborcom uprawnionym do udziału w wyborach Prezydenta RP dostatecznej ochrony przed nieuprawnionym dostępem do ich danych osobowych zamieszczonych w spisie wyborców.

Nie ma przy tym w ustawie żadnej gwarancji, że dane przekazane operatorowi publicznemu w trybie art. 15 opinowanej ustawy 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.

## 7. Uwagi dotyczące art. 16 projektu

Krytyce należy poddać epizodyczną regulację zamieszczoną w art. 16 opiniowanej ustawy, zgodnie z którą operator wyznaczony, w czasie wykonywania zadań, o których mowa w tej ustawie, jest zwolniony *ex lege* z obowiązku świadczenia „innych usług pocztowych”. Omawiany przepis zakłada wprowadzenie do obrotu prawnego rozwiązania absurdalnego, bo na jego podstawie operator pocztowy, który powinien z założenia świadczyć usługi o charakterze powszechnym w sposób ciągły i nieprzerwany, okresowo zostaje zwolniony z tego obowiązku tylko po to, aby mógł występować w roli *sui generis* „wyborczej służby doręczeniaowej”. Co istotniejsze, analizowana regulacja pozostaje w sprzeczności ze zobowiązaniami Rzeczypospolitej Polskiej wobec Wspólnot Europejskich, jakie wynikają z art. 3-6 dyrektywy 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług (Dz. Urz. WE L 15 z 21.01.1998, s. 14, ze zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 6, t. 3, str. 71, ze zm.). Tak więc unormowanie o takim kształcie, jaki został ujęty w art. 16 ustawy, nie może zostać zaakceptowane.

## 8. Uwagi dotyczące określenia upoważnień do wydania rozporządzeń wykonawczych

W świetle unormowań przyjętych w ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (jednolity test: Dz.U. z 2019 r., poz. 945 ze zm.) za niezrozumiałe należy uznać udzielenie, w treści opiniowanej ustawy, upoważnienia do wydania rozporządzeń wykonawczych przez ministra właściwego ds. aktywów państwowych (m.in. art. 3 ust. 4 i 9 oraz art. 6 ust. 1, 2 i 4). Trzeba bowiem zwrócić uwagę, że według art. 9b ustawy o działach administracji rządowej, dział „aktywa państwowe” obejmuje sprawy dotyczące gospodarowania mieniem państwowym, w tym wykonywania praw majątkowych i osobistych przysługujących Skarbowi Państwa, jak również ochrony interesów Skarbu Państwa - za wyjątkiem spraw, które na mocy przepisów odrębnych są przypisane innym działom. W tym zakresie minister właściwy

do spraw aktywów państwowych reprezentuje Skarb Państwa. Ponadto minister właściwy do spraw aktywów państwowych może inicjować politykę państwa w zakresie wykorzystania mienia państwowego, w celu zapewnienia jego racjonalnego i efektywnego wykorzystania, zwiększenia jego wartości oraz realizacji polityki gospodarczej państwa. Spraw dotyczących organizacji wyborów Prezydenta RP (a ściślej: organizacji powszechnego głosowania korespondencyjnego w tych wyborach) nie sposób zaliczyć do którejkolwiek z wyżej wymienionych kategorii. W konsekwencji trzeba stwierdzić, że w wybranych przepisach opiniowanej ustawy (art. 3 ust. 4 i 9; art. 5 ust. 2 zd. 2; art. 6 ust. 1, 2 i 4 oraz art. 15 ust. 5) wadliwie oznaczono organ, który powinien być właściwy do wydania rozporządzeń wykonawczych.

### III. Konkluzje

Podsumowując należałoby stwierdzić, że opiniowana ustawa, z racji trybu w jakim została uchwalona przez Sejm oraz z uwagi na jej liczne wady merytoryczne, których następstwem jest brak spójności systemowej tego aktu normatywnego z pozostałymi źródłami prawa powszechnie obowiązującego, nie powinna być przedmiotem dalszych prac legislacyjnych.

Materia normatywna zawarta w ustawie nie ogranicza się jedynie do „technicznego” aspektu związanego z przebiegiem głosowania w wyborach prezydenckich zarządzonych w dniu 5 lutego 2020 r., ale kształtuje w gruncie rzeczy – i to w sposób fundamentalny - tryb realizacji jednego z podstawowych praw obywatelskich (czynnego prawa wyborczego), gwarantowanego przez art. 62 ust. 1 Konstytucji RP. Ustawa zastępuje dotychczasową, zastaną, formę głosowania „przy urnie” wyłącznie formą korespondencyjną, która w ocenie Sejmu ma być realizowana z pominięciem zasad, jakie w odniesieniu do głosowania korespondencyjnego *de lege lata* funkcjonują na gruncie Kodeksu wyborczego.