



Warszawa, 1 kwietnia 2020 r.

Opinia
Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji
Krajowej Rady Radców Prawnych
w sprawie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej polskiej poselskiego projektu
ustawy w sprawie szczególnych zasad przeprowadzania głosowania
korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
zarządzonych w 2020 r.

I. Uwagi wprowadzające

W dniu 31 marca grupa posłów złożyła w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy w sprawie szczególnych zasad przeprowadzania głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (druk nr 314) [dalej: Projekt]. W projekcie proponuje się wprowadzenie do ordynacji wyborczej mechanizmu głosowania korespondencyjnego dla wszystkich wyborców, uczestniczących w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (art. 2 ust. 1), z wyłączeniem możliwości stosowania go w obwodach utworzonych w jednostkach, o których mowa w art. 12 § 4 i 7 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy [dalej: Kodeks], oraz w obwodach głosowania utworzonych na polskich statkach morskich, a także w przypadku udzielenia przez wyborcę



pełnomocnictwa do głosowania, o którym mowa w rozdziale 7 Kodeksu (art. 2 ust. 2 Projektu).

Opiniowany projekt liczy zaledwie dziewięć artykułów, przy czym – włączając wyżej przywołany – jedynie trzy regulują szczegółowe zagadnienia normatywne (art.: 2; 5; 7) jeden ma charakter ogólny (art. 1), dwa odsyłają do rozwiązań ujętych w Kodeksie (art. 3 i 8), a pozostałe – nie licząc końcowego – mają charakter upoważniający właściwych ministrów oraz Państwową Komisję Wyborczą do uregulowania szczegółowych zagadnień związanych z organizacją i przebiegiem głosowania w proponowanej w nim formule. Tym samym, wnioskodawcy proponują Sejmowi nie tylko uchwalenie ustawy o charakterze incydentalnym, ale również *par excellence* kadłubowym, nie uwzględniającym, m. in. przepisów zmieniających, przejściowych, dostosowujących oraz uchylających.

Przedmiot opinii stanowić będzie ocena zgodności Projektu z postanowieniami Konstytucji 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. 118 ust. 3 (*Wnioskodawcy, przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki finansowe jej wykonania*).

II. Ocena zgodności Projektu z art. 2 Konstytucji

Proponowane w projekcie rozwiązania merytoryczne nawiązują wprost do zmian, wprowadzonych w Kodeksie ustawą z dnia 31 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. Tym samym, aktualność zachowują uwagi,



dotyczące dopuszczalności zmian w prawie wyborczym, sformułowane w opinii prawnej Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych, sporządzonej 29 marca br., w szczególności w zakresie dotyczącym wymogu zachowania odpowiedniego *vacatio legis* w przypadku wprowadzania zmian w tej materii. W wymiarze uniwersalnym, konieczność oddzielenia dnia ogłoszenia aktu normatywnego od dnia jego wejścia w życie odpowiednio długim okresem czasu stanowi jeden z kluczowych elementów, składających się na zasadę poprawnej legislacji, immanentnie związanej z zasadą demokratycznego państwa prawnego (tak Trybunał Konstytucyjny, 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.

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). Opiniowany projekt – analogicznie do przywołanej wyżej ustawy z 31 marca 2020 r. – drastycznie narusza obowiązujący w tym zakresie standard konstytucyjny. Biorąc pod uwagę sekwencyjny charakter postępowania ustawodawczego, proponowane zmiany – po uchwaleniu przez Sejm i Senat oraz podpisaniu przez Prezydenta Rzeczypospolitej – mogłyby wejść w życie najwcześniej kilka dni przed terminem głosowania, którego ów Projekt dotyczy (!). Tymczasem zmiany obejmujące wprowadzenie wręcz powszechnej możliwości głosowania korespondencyjnego – podobnie zresztą jak ograniczone mechanizmy takiego głosowania, przyjęte w ustawie z 31 marca 2020 r. - modyfikują prawo wyborcze obywateli, odnoszą się zatem do elementarnych zasad procesu wyborczego, takich jak powszechność, równość, bezpośredniość wyborów oraz tajność głosowania. Rozwiązania proponowane w Projekcie modyfikują sposób realizacji wszystkich tych zasad,



w szczególności zaś odnosi się do sposobu korzystania z czynnego prawa wyborczego, stanowiącego *clou* demokratycznego procesu wyborczego.

Ponadto, Projekt narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego w zakresie, w jakim godzi w prymat ustawy. W szczególności dotyczy to ujętych w nim przepisów odsyłających (art. 4 i art. 6), które upoważniają określone w nich organy państwowe (właściwi ministrowie oraz Państwowa Komisja Wyborcza) do uregulowania w drodze aktów wykonawczych wszystkich szczegółowych kwestii, związanych z przeprowadzeniem korespondencyjnego głosowania w wyborach prezydenckich, zarządzonych na 10 maja 2020 r., począwszy od trybu odbierania kopert zwrotnych od wyborców, aż po sposób postępowania z nimi przez obwodowe komisje wyborcze. Nie może budzić jakiegokolwiek wątpliwości okoliczność, iż zgodnie ze standardami demokratycznych, wolnych i uczciwych wyborów, regulacje te mogą stanowić wyłącznie przedmiot materii ustawowej. Nie mogą być zatem przekazane do dyspozycji organów władzy wykonawczej, zwłaszcza zaś organów o jednoznacznie politycznej proweniencji, czyli członków rządu. Tak istotne, z punktu widzenia praw wyborców kwestie nie mogą być uregulowane w aktach prawnych niższej rangi niż ustawa. W kwestii granic materii ustawowej jednoznaczne stanowisko wielokrotnie zajmował Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że nie jest dopuszczalne, aby prawodawczym decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawić kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej. Wymaganie umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej musi być stosowane ze szczególnym rygoryzmem, zwłaszcza wówczas, gdy regulacja ta dotyczy władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywateli, praw i obowiązków organu administracji lub korzystania przez obywateli z ich praw i wolności (tak, np. w wyroku z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, a także w licznych, wcześniejszych orzeczeniach, np. z 25 lutego 1997 r., sygn. K 21/95 oraz z 22 września 1997 r., sygn. K 25/97). Zgodnie z poglądem Trybunału Konstytucyjnego, do zasadniczych elementów regulacji prawnej należą te, bez których korzystanie z konstytucyjnie gwarantowanych praw nie jest w ogóle możliwe (tak w wyroku z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99). Nie ulega wątpliwości, że szczegółowe



elementy procedury wyborczej, które w zamyśle wnioskodawców Projektu miałyby być przekazane do unormowania przez organy wykonawcze, w istocie przesądzać będą o realnej możliwości skorzystania przez wyborców z czynnego prawa wyborczego w postaci głosowania korespondencyjnego, co jednoznacznie kwalifikuje je jako zasadnicze elementy regulacji.

Z powyższych względów, na negatywną ocenę zasługuje również rozwiązanie, proponowane w art. 7 Projektu, zgodnie z którym w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych w 2020 r., Państwowa Komisja Wyborcza może określić inne warunki powoływania obwodowej komisji wyborczej niż określone w art. 182 oraz art. 183 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy. Przepis ten w oczywisty sposób wkracza w materię ustawową. Stopień nagromadzenia w Projekcie upoważnień do regulacji zasadniczych elementów głosowania korespondencyjnego za pomocą aktów podustawowych stoi jednocześnie w sprzeczności z ogólną normą, wyrażoną w jego art. 1, zgodnie z którą to ustawa określać ma szczególne zasady przeprowadzania głosowania korespondencyjnego. W przedłożonej wersji, Projekt ustawy w istocie nie określa niczego, co bezpośrednio wiązałoby się z procedurą takiego głosowania, z wyjątkiem rozszerzenia formuły głosowania korespondencyjnego na wszystkich wyborców.

Przywołany art. 7 projektu narusza ponadto zasadę poprawnej legislacji, ze względu na niedookreśloną treść. Tym samym, może wywoływać poczucie uzasadnionej niepewności co do przebiegu aktu wyborczego, zarówno wśród wyborców, jak również wśród obywateli zainteresowanych udziałem w pracach komisji wyborczych. W tym względzie, stanowi również pożywkę dla podejmowania arbitralnych decyzji przez organy administracji wyborczej, co w świetle demokratycznych standardów wyborczych jest absolutnie niedopuszczalne.

W ocenie Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych, poczynione wyżej ustalenia jednoznacznie dyskwalifikują opiniowany Projekt jako rażąco niezgodny z zasadą demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, w zakresie w jakim nie realizuje standardów poprawnej legislacji, podważa zasadę



zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa, a także narusza zasadę prymatu ustawy w obszarze regulowania materii, bezpośrednio odnoszącej się do wolności, praw i obowiązków obywateli.

III. Ocena zgodności Projektu z art. 118 ust. 3 Konstytucji

Zgodnie z zasadą racjonalnego ustawodawcy, jak również w trosce o stan finansów publicznych państwa oraz niezależność i bezpieczeństwo finansowe jednostek samorządu terytorialnego, ustrojodawca uzależnił skuteczność wykonania inicjatywy ustawodawczej przez podmioty wymienione w art. 118 ust. 1 i 2 Konstytucji od przedstawienia przez nie skutków finansowych, związanych z wykonaniem ustawy. Idea ta znalazła również wyraz w stosownych postanowieniach Regulaminu Sejmu (t. j. : M. P. z 2019 r., poz. 1028 ze zm.), w szczególności zaś w art. 34 ust. 2 tego aktu, który zobowiązuje wnioskodawców projektu do przedstawienia w uzasadnieniu do projektu ustawy przewidywanych skutków gospodarczych, społecznych, finansowych i prawnych, wynikających z jej uchwalenia (art. 34 ust. 2 pkt 4) oraz do wskazania źródeł finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego (art. 34 ust. 2 pkt 5). Ostatnie z wymienionych wymagań bezpośrednio związane jest z treścią art. 219 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym Sejm uchwala budżet państwa rok budżetowy w formie ustawy budżetowej. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, ogólne określenie tych skutków przez wnioskodawcę stanowi istotny element ściśle związany z projektem ustawy, wyznaczając jego „ramy finansowe” (wyrok z 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03).

W uzasadnieniu do opiniowanego Projektu, wnioskodawcy wskazali, że projektowana ustawa nie powoduje skutków finansowych dla budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego (s. 1). Uwzględniając skalę przedsięwzięcia, jakim jest dostarczenie stosownych pakietów wyborczych blisko 30 milionom obywateli uprawnionych do głosowania na terenie Rzeczypospolitej, jak również chcącym



skorzystać z możliwości głosowania korespondencyjnego poza jej granicami, proponowana w Projekcie procedura głosowania jawi się jako nie mająca precedensu operacja logistyczna, absorbująca olbrzymie środki finansowe, jak również angażująca wysiłek wielu tysięcy osób, uczestniczących w jej realizacji. W tym kontekście, przywołana wyżej deklaracja wnioskodawców jest nie tylko nierzetelna, ale również bezprawna, zmierza bowiem do obejścia konstytucyjnego wymogu, o którym stanowi art. 118 ust. 3 Konstytucji oraz przywołane uprzednio przepisy Regulaminu Sejmu. Taka postawa wnioskodawców zasługuje na szczególnie negatywną ocenę zwłaszcza w obliczu trwającej pandemii COVID-19 i związanych z nią problemów gospodarczych państwa i jego obywateli. Prawdopodobnie olbrzymie nakłady finansowe, związane z wdrożeniem procedury głosowania korespondencyjnego w tak dużej skali, mogą w istotny sposób ograniczyć możliwość realizacji programu pomocy dla zagrożonych upadkiem przedsiębiorstw oraz ochrony miejsc pracy, a także pomocy ze strony państwa dla tych, którzy znajdują się obecnie w szczególnie trudnej sytuacji życiowej, w związku z pobytem na przymusowej kwarantannie, utratą zdrowia oraz utratą swoich bliskich, którzy zmarli w wyniku zakażenia koronawirusem.

Niejako na marginesie zasadniczego nurtu opinii nie sposób również pozostawić bez refleksji stwierdzenia, zawartego w uzasadnieniu do Projektu, jakoby wywoływał on, cyt. „pozytywne skutki społeczne i prawne, zmniejszając potencjalne ryzyko zachorowania po oddaniu głosu w lokalu wyborczym” (s. 1). W obliczu panującej pandemii i w kontekście jej rozwoju, sformułowanie to stanowi przejaw rażącego cynizmu, który wręcz godzi w powagę Sejmu, jako organu przedstawicielskiego suwerena. Nie ulega bowiem wątpliwości, że wnioskodawcy mają pełną świadomość, iż proponowane rozwiązanie – choć być może ograniczy możliwość zarażeniem się infekcją w lokalu wyborczym – jednocześnie stanowić będzie poważne zagrożenie dla życia i zdrowia wszystkich tych obywateli, którzy zajmą się przygotowaniem pakietów



wyborczych, dostarczeniem ich wyborcom i odbiorem po głosowaniu, jak również dla samych wyborców, którzy narażeni będą na kontakt z tymi osobami.

Mając na względzie powyższe okoliczności, Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych ocenia opiniowany Projekt jako niezgodny z art. 118 ust. 3 Konstytucji.

IV. Konkluzje

Podsumowując poczynione wyżej uwagi, Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych ocenia opiniowany projekt ustawy w sprawie szczególnych zasad przeprowadzania głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. jako rażąco niezgodny z art. 2 i niezgodny z art. 118 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia.

Ponadto, z uwagi na okoliczność, iż wprowadzenie w życie proponowanych rozwiązań mogłoby stanowić realne zagrożenie dla życia i zdrowia obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez przyczynienie się do wzrostu liczby zakażeń,



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI
KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

wywołanych pandemią COVID-19, Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych rekomenduje Sejmowi odrzucenie Projektu już w pierwszym czytaniu.

dr hab. Sławomir Patyra
radca prawny