



# Wybory prezydenckie 2020

## Kontekst prawny

**Anna Rakowska-Trela**

Opisany przebieg procedury wyborczej, zarówno w odniesieniu do głosowania, które ostatecznie nie odbyło się 10 maja, jak i do elekcji, która została przeprowadzona w czerwcu i lipcu 2020 roku, pozostaje w sprzeczności ze standardami wolnych, demokratycznych wyborów.

Zmiany w prawie wyborczym, które wpłynęły na tryb przeprowadzenia i przebieg wyborów prezydenckich w 2020 roku, zaczęły być wprowadzane ponad dwa lata wcześniej. Mocą *Ustawy z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych* (Dz.U. poz. 130) dokonano nowelizacji m.in. art. 157 Kodeksu wyborczego (dalej: k.wyb.), który reguluje skład i sposób powoływania Państwowej Komisji Wyborczej (dalej: PKW).

Opisywana nowelizacja polegała na przyjęciu rozwiązań, w myśl których w skład PKW

W niniejszym opracowaniu podjęłam próbę przedstawienia procedury wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. i oceny jej przebiegu z punktu widzenia zgodności ze standardami demokratycznego prawa wyborczego. Chronologicznie pierwszym wnioskiem, jaki się nasuwa, jest konieczność przypomnienia, że już mocą ustawy nowelizującej k.wyb. z 11 stycznia 2018 roku zmieniono m.in. skład i sposób powoływania Państwowej Komisji Wyborczej, co stanowiło obniżenie dotychczasowych standardów. Opierając się na tej nowelizacji, Prezydent RP 20 stycznia 2020 roku powołał PKW w nowym składzie i to ta PKW była odpowiedzialna za organizację i przeprowadzenie wyborów prezydenckich w 2020 roku.

Kolejno wspomnieć trzeba, że na mocy art. 26 *Ustawy o Sądzie Najwyższym z 8 grudnia 2017 r.*, która weszła w życie 2 stycznia 2018 roku,

wchodzą: jeden sędzia Trybunału Konstytucyjnego wskazany przez Prezesa TK, jeden sędzia wskazany przez Prezesa NSA oraz 7 osób mających kwalifikacje do zajmowania stanowiska sędziowskiego, wskazanych przez Sejm, przy czym kadencja członka PKW wskazanego przez Sejm ma odpowiadać kadencji Sejmu, a kandydatów na członków PKW powoływanych przez Sejm wskazują kluby poselskie, z tym że liczba tych członków musi odzwierciedlać proporcjonalnie reprezentację w Sejmie klubów poselskich. Już w tym miejscu można podkreślić, że choć wprowadzone mocą nowelizacji rozwiązania nie są niekonstytucyjne (PKW jest organem pozakonstytucyjnym), to stanowią nieuzasadnione odejście od dotychczas obowiązujących standardów konstruowania najwyższego organu wyborczego. O sędziowskim składzie PKW w latach 90. XX wieku zdecydowały apolityczność i fachowość prawnicza sędziów oraz kształtowane przepisami prawa określającymi ich pozycję zawodowy nawyk działania w warunkach bezstronności, niezależności od wpływu czynników politycznych, w tym w szczególności od partii. System organów wyborczych przyjęty w Polsce od lat 90. zakładał ich niezależność od organów administracji rządowej i od polityków. Trzeba odnotować, że gwarancję w tym zakresie stanowił właśnie znaczący udział sędziów w składzie tych organów, przede wszystkim właśnie w PKW. Tym samym omawiane rozwiązanie, stanowiące niewątpliwie upolitycznienie składu PKW i powrót do unormowań sprzed roku 1990 oraz do politycznego klucza przy konstruowaniu organów wyborczych, nie sprzyja właściwej realizacji gwarancji przejrzystości i prawidłowości przeprowadzania procedur wyborczych.

Przedstawiona zmiana weszła w życie 12 listopada 2019 roku, co otworzyło drogę do powołania PKW w nowym trybie i w nowym składzie. Ostatecznie, na mocy znowelizowanych przepisów, 20 stycznia 2020 roku Prezydent RP powołał nowy skład PKW. Stanowiło to zwieńczenie zmian wprowadzonych do polskiego prawa wyborczego w 2018 roku.

kompetencję do rozpoznawania protestów wyborczych oraz stwierdzenia ważności wyborów uzyskała Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, co do której zachodzą istotne wątpliwości co do niezawisłości i niezależności osób w niej orzekających, gdyż cały skład tej izby został powołany na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, w skład której wchodzi 15 sędziów wybranych przez Sejm.

Przechodząc do przedstawienia procedury wyborczej w 2020 roku, to rozpoczęła się ona 5 lutego, kiedy to Marszałek Sejmu wydała postanowienie w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta RP, wyznaczając ich datę na 10 maja 2020 roku. Tymczasem 20 marca wprowadzono stan epidemii od tego dnia do odwołania. Ustanowiono szereg restrykcji związanych z pandemią. Nie było możliwości organizowania zgromadzeń i spotkań, podczas których można by prowadzić swobodną kampanię wyborczą. Eksperti wskazywali, że zaszły wszelkie przesłanki do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego (stanu klęski żywiołowej), co nie nastąpiło. W czasie pandemii zostały podjęte działania legislacyjne, mające umożliwić organizację wyborów 10 maja 2020 roku. Akty prawne zmierzające do przeprowadzenia wyborów były przyjmowane w trybie nie do pogodzenia ze standardami poprawnej legislacji i demokratycznego procesu prawodawczego. Ostatecznie 6 kwietnia Sejm uchwalił ustawę, mocą której wprowadzono procedurę głosowania wyłącznie korespondencyjnego dla wszystkich wyborców i ustanowiono w zasadzie jedynym organem odpowiedzialnym za przeprowadzenie wyborów Ministra Aktywów Państwowych (i Polską Poczta S.A.). Procedura wyborcza przewidziana w ustawie z 6 kwietnia w rażący sposób naruszała zasady powszechności i równości wyborów.

Ostatecznie wybory 10 maja 2020 roku nie odbyły się, natomiast 2 czerwca 2020 roku została uchwalona, ponownie w szybkim tempie, nowa epizodyczna ustawa wyborcza. Akt ten stworzył swoisty, zupełnie nowy rodzaj wyborów,

Nie bez znaczenia pozostaje także okoliczność, że na mocy art. 26 *Ustawy o Sądzie Najwyższym z 8 grudnia 2017 r.* (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 825 ze zm.), która weszła w życie 2 stycznia 2018 roku, kompetencję do rozpoznawania protestów wyborczych oraz stwierdzania ważności wyborów uzyskała Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Co do osób orzekających w tej izbie SN w uchwale składu połączonych izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 roku orzekł, że sprzeczność składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c. zachodzi także wtedy, gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego Sądu Najwyższego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, ukształtowanej w trybie określonym przepisami *Ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. z 2018 r., poz. 3). Należy zaznaczyć, że wszyscy sędziowie tej Izby są powołani na urząd sędziego Sądu Najwyższego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku.

w którym starano się połączyć wybory zarządzane na 10 maja 2020 roku z kolejnymi wyborami, które dopiero miały być zarządzane. Ustawa w istocie zakładała pozakonstytucyjne przesunięcie terminu wyborów Prezydenta RP, które się nie odbyły 10 maja, a szczegółowe rozwiązania w niej przyjęte naruszały równość i powszechność wyborów. Wybory odbyły się 28 czerwca 2020 roku (głosowanie ponowne 12 lipca). PKW w sprawozdaniu w sprawie wyborów nie stwierdziła naruszeń prawa wyborczego, które mogły wywrzeć wpływ na wyniki głosowania i wynik wyborów. Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w uchwale z 3 sierpnia 2020 roku stwierdziła, że wybory Prezydenta RP były ważne.

W dniu 5 lutego 2020 roku Marszałek Sejmu wydała postanowienie w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta RP, wyznaczając ich datę na dzień 10 maja 2020 roku<sup>1</sup>, a także określając kalendarz wyborczy. Datą przeprowadzenia wyborów (głosowania) miał być 10 maja 2020 roku. Rozpoczęła się więc formalnie kampania wyborcza. Jednak już 4 marca 2020 roku odnotowano w Polsce pierwsze zachorowanie na COVID-19, a w połowie marca wprowadzono szereg bardzo poważnych restrykcji związanych z pandemią, ograniczając obywatelom m.in. możliwość przemieszczania się, a także zgromadzeń. 13 marca 2020 roku Minister Zdrowia, działając na podstawie art. 46 ust. 2 i 4 *Ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi*<sup>2</sup>, wydał rozporządzenie wprowadzające na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stan zagrożenia epidemicznego od dnia 14 marca 2020 roku do odwołania. Następnie 20 marca z uwagi na dalsze rozprzestrzenianie się wirusa SARS-CoV-2, a także pierwsze przypadki śmiertelne, Minister Zdrowia wydał rozporządzenie wprowadzające na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stan epidemii od tego dnia do odwołania<sup>3</sup>.

Czas trwania wprowadzonych ograniczeń nie był wówczas znany. Możliwość zorganizowania w takich warunkach wyborów Prezydenta RP, w tym m.in. spełnienia koniecznych wymogów przez potencjalnych kandydatów (w tym choćby zebrania podpisów poparcia), prowadzenia odpowiadającej standardom demokratycznym kampanii wyborczej, a także bezpiecznego, prawidłowego i sprawnego przeprowadzenia samego głosowania 10 maja (i ewentualnie 24 maja głosowania ponownego), stała się wówczas wątpliwa.

<sup>1</sup> *Postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 lutego 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. z 2020 r., poz. 184).

<sup>2</sup> *Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi* (Dz. U. poz. 1239, t. j. z 2019 r.).

<sup>3</sup> *Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii* (Dz.U. z 2020 r., poz. 491).

Już wtedy wielu ekspertów i uczestników życia publicznego wskazywało, że do 10 maja 2020 roku nie ma możliwości organizowania zgromadzeń i spotkań, podczas których można by prowadzić swobodną kampanię wyborczą. Pojawiły się także istotne trudności związane z brakiem możliwości zorganizowania obwodowych komisji wyborczych i szkolenia ich członków oraz zapewnienia odpowiednich warunków dla głosowania korespondencyjnego.

Sytuacja była więc nadzwyczajnie trudna, wymykała się zwykłym ramom konstytucyjnym. Zgodnie zaś z Konstytucją RP, w przypadku szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny (art. 228 ust. 1). Zarządzenie stanu nadzwyczajnego staje się obowiązkiem władz publicznych, gdy zaniechanie w tym zakresie sprowadza powszechne zagrożenie dla bezpieczeństwa i zdrowia publicznego, a także życia i zdrowia obywateli.

W przypadku katastrofy naturalnej, jaką niewątpliwie jest wystąpienie chorób zakaźnych wśród ludzi, za odpowiedni stan nadzwyczajny należy uznać stan klęski żywiołowej. Zgodnie z art. 228 ust. 7 Konstytucji RP w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego ustaniu nie mogą być przeprowadzone m.in. wybory Prezydenta Rzeczypospolitej, a jego kadencja ulega odpowiedniemu wydłużeniu.

Należy ocenić, że na przełomie marca i kwietnia 2020 roku wprowadzenie stanu nadzwyczajnego – stanu klęski żywiołowej – było obowiązkiem władz publicznych. Takie działanie nie tylko uchyliłoby zarzuty co do niekonstytucyjności ówczesnego ograniczania konstytucyjnych wolności i praw mocą rozporządzeń, ale także zapobiegłoby serii niekonstytucyjnych i nielegalnych zmian w prawie i wydażeń związanych z organizacją wyborów Prezydenta RP w czasie pandemii.

Stan nadzwyczajny nie został wprowadzony, podjęto natomiast działania legislacyjne, mające umożliwić przeprowadzenie wyborów mimo stanu pandemii w terminie wynikającym z postanowienia Marszałek Sejmu z 5 lutego 2020 roku. Zanim najważniejsze z tych działań zostaną chronologicznie omówione, warto wskazać, że akty prawne zmierzające do zorganizowania wyborów i przeprowadzenia głosowania w wyborach prezydenckich w roku 2020 były przyjmowane w trybie nie do pogodzenia ze standardami poprawnej legislacji i demokratycznego procesu prawodawczego. Począwszy od przełomu marca i kwietnia, w ciągu kilku tygodni procedowano różne projekty. Działania legislacyjne cechowały się chaotycznością, fragmentarycznością i pobieżnością prac w Sejmie (propozycje były niedopracowane, nie przeprowadzano konsultacji, szerszych prac w komisjach, nie zamawiano ekspertyz itp.). W oczywisty sposób projekty zgłaszane tak krótko przed zarządzonymi wyborami i w czasie trwającej kampanii wyborczej były również niezgodne z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego oraz rekomendacjami z tzw. Kodeksu Dobrych Praktyk w Sprawach Wyborczych Komisji Weneckiej Rady Europy. Projekty często miały charakter bardzo szerokich zmian w prawie, nosiły tytuły nawiązujące do walki z pandemią, a zmieniały kodeks wyborczy. Powinny więc być procedowane w trybie przewidzianym dla kodeksów. Do ich zbadania winny być powoływane komisje nadzwyczajne oraz powinny być przestrzegane terminy przewidziane w Regulaminie Sejmu. Tytułem przykładu ilustrującego te złe praktyki można wskazać, że w nocy z 26 na 27 marca 2020 roku Sejm, działając zupełnie niespodziewanie, przyjął zgłoszoną chwilę wcześniej poprawkę do *Ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19* (Dz.U. poz. 568), rozszerzając możliwość głosowania korespondencyjnego także na osoby podlegające w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych oraz na osoby powyżej 60. roku życia.

W tzw. Tarczy 2.0 z 16 kwietnia 2020 roku<sup>4</sup> uchwalono szereg bardzo istotnych zmian – w tym przepisy *de facto* wyłączające PKW z organizacji wyborów Prezydenta RP.

Dnia 31 marca grupa posłów złożyła *Projekt ustawy w sprawie szczególnych zasad przeprowadzania głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.* (druk 314), zakładający głosowanie pocztowe dla wszystkich wyborców. Do tego projektu złożono też autopoprawkę (druk 314-A). Projekt ten jednak przepadł: został odrzucony w pierwszym czytaniu, dzięki mobilizacji opozycji i demobilizacji obozu rządzącego.

To jednak nie zniechęciło większości sejmowej. Już 6 kwietnia 2020 roku wpłynął do Marszałka Sejmu *Projekt ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.* bardzo zbliżony do tego zawartego w druku 314-A, niemniej idący jeszcze dalej. Jego autorzy, poza wprowadzeniem głosowania pocztowego dla wszystkich, chcieli także m.in. przyznać Marszałkowi Sejmu prawo do zmiany terminu wyborów prezydenckich, co jest oczywiście konstytucyjnie niedopuszczalne. Projekt wzbudził szereg bardzo poważnych zastrzeżeń dotyczących jego zgodności z Konstytucją RP (m.in. z zasadą powszechności wyborów), zapewnienia bezpieczeństwa wyborów, a także możliwości technicznego przeprowadzenia głosowania. Tego samego dnia projekt ten, po przyjęciu kilku poprawek, został uchwalony w trzech czytaniach.

Ostatecznie w ustawie uchwalonej przez Sejm 6 kwietnia wprowadzono procedurę głosowania wyłącznie korespondencyjnego dla wszystkich wyborców i ustanowiono w zasadzie jedynym organem odpowiedzialnym za przeprowadzenie wyborów Ministra Aktywów Państwowych (i operatora pocztowego – Poczta Polska S.A.). Szerokie uprawnienia miał zyskać także Marszałek Sejmu RP.

Oceniając przepisy ustawy z 6 kwietnia, wskazać należy, że wprowadzenie alternatywnych sposobów głosowania, w tym głosowania za pośrednictwem poczty, nie może wykluczać zasadniczej jego postaci, tj. głosowania w lokalu wyborczym. Głosowanie korespondencyjne musi bowiem stanowić alternatywny, a nie jedyny, sposób wzięcia udziału w akcie głosowania. Głosowanie w lokalu wyborczym jest podstawowym mechanizmem wyborczym i zachowuje rangę standardu. Brak możliwości przeprowadzenia wyborów w lokalach wyborczych musi przesądzać o tym, że wybory po prostu nie mogą się odbyć w zaplanowanym terminie. Na taką okoliczność – jak już wspomniano – ustrojodawca przewiduje wprowadzenie stanów nadzwyczajnych.

Procedura wyborcza przewidziana w ustawie z 6 kwietnia w rażący sposób naruszała też zasadę równości wyborów. Przyjęty w niej mechanizm głosowania nie stwarzał wystarczających gwarancji, iż każdy wyborca mógłby oddać wyłącznie jeden głos. Przyjęta w ustawie regulacja godziła też w podmiotowe prawo obywateli do udziału w wyborach. Zgodnie z jej art. 3 ust. 1, „operator wyznaczony” miał zapewnić wyborcom głosującym na terenie Rzeczypospolitej doręczenie pakietu wyborczego bezpośrednio do oddawczej skrzynki pocztowej wyborcy. Uchwalone rozwiązania nie gwarantowały, że wyborca dostanie swój pakiet wyborczy i w związku z tym będzie miał szansę oddać swój głos. Zgodnie bowiem z ustawą operator pocztowy miał pakiet wrzucić do skrzynki. A są wyborcy, którzy nie mają skrzynki pocztowej. Są też tacy, którzy są wpisani do rejestru wyborców gdzie indziej, niż faktycznie przebywają. W szczególności taka formuła uniemożliwiłaby skorzystanie z czynnego prawa wyborczego obywatelom poddanym przymusowej kwarantannie lub izolacji poza miejscem zamieszkania. Nie

<sup>4</sup> *Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2*, Dz.U. poz. 695.

można wreszcie wykluczyć, że listonosz po prostu pakietu wyborczego do skrzynki z jakichś przyczyn by nie wrzucił albo że pakiet wyjąłby kto inny niż wyborca, do którego pakiet był adresowany.

Dotychczas w głosowaniu korespondencyjnym pakiety wyborcze musiały być doręczane do rąk własnych wyborcy, który musiał własnoręcznym podpisem potwierdzić odbiór.

Nie wchodząc w szczegóły, wskazać nadto należy, że rozwiązania przyjęte w ustawie nadawały iluzoryczny charakter zasadzie powszechności w odniesieniu do obywateli przebywających poza granicami Rzeczypospolitej.

Wyborca po zagłosowaniu miał swoją kopertę – jak postanowił ustawodawca – umieścić sam lub za pośrednictwem innej osoby, jednak nie wcześniej niż o godzinie 6.00 i nie później niż do godziny 20.00 w „dniu głosowania”, w specjalnie przygotowanej do tego celu nadawczej skrzynce pocztowej operatora wyznaczonego na terenie gminy, w której wyborca widniał w spisie. Zatem także i na tym etapie nie byłoby żadnej kontroli, kto „głosuje”, a kontrola ta jest przecież istotą powszechnych, równych wyborów.

Omówione rozwiązania były więc zaprzeczeniem demokratycznych, powszechnych, równych wyborów. Ocenę tę dodatkowo uwypuklał tryb, w jakim zostały przyjęte: nagły, bez zachowania terminów, bez opinii, konsultacji, dyskusji.

Nie bez znaczenia pozostają także okoliczności ze sfery faktycznej: po uchwaleniu ustawy przez Sejm, ale przed jej rozpatrzeniem przez Senat, a więc jeszcze w czasie parlamentarnych prac legislacyjnych, Poczta Polska rozpoczęła przygotowania do przeprowadzenia głosowania na podstawie nieobowiązującej ustawy, a więc bez wystarczającej podstawy prawnej. Podobnie bez podstawy prawnej zaczęto drukowanie kart do głosowania. Wojewodowie i Poczta Polska żądali od samorządów wydania spisów wyborców – także bez podstawy w przepisach prawa. Wszystkie te działania słusznie były oceniane przez licznych prawników jako przekroczenie uprawnień. Dokonywano także zmian organizacyjnych w strukturze Poczty Polskiej.

Następnie mocą wspomnianej już *Ustawy z 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2* (tzw. Tarcza 2.0) wstrzymano czynności wyborcze organów wyborczych przewidziane w k.wyb., w tym m.in. dotyczące druku kart do głosowania, kodeksowego głosowania korespondencyjnego, co uczyniło praktycznie niemożliwym przeprowadzenie wyborów w tradycyjnym kodeksowym (jeszcze przecież obowiązującym) trybie.

Dnia 6 maja Marszałek Sejmu Elżbieta Witek wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności art. 289 § 1 k.wyb. w zakresie „w jakim wyłącza wynikającą z Konstytucji kompetencję Marszałka Sejmu do zmiany postanowienia o wyznaczeniu daty wyboru Prezydenta RP w zakresie terminu przeprowadzenia wyborów po zajściu niedających się przewidzieć, nadzwyczajnych okoliczności utrudniających albo uniemożliwiających przeprowadzenie wyborów w pierwotnie wskazanym przez Marszałka terminie z art. 62, art. 127 ust. 1 oraz art. 128 ust. 2 w związku z Preambułą Konstytucji RP”<sup>5</sup>.

Wniosek ten *de facto* miał na celu umożliwienie Marszałkowi Sejmu „przesunięcie” terminu wyborów prezydenckich. Wniosek taki jest oczywiście niezasadny, gdyż zakaz „przesunięcia” terminu wyborów

<sup>5</sup> *Wniosek Marszałka Sejmu dotyczący przesunięcia terminu zarządzonych wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej*, <https://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/art/wniosek-marszalka-sejmu-dotyczacy-przesuniecie-terminu-zarzadzonych-wyborow-prezydenta-rzeczypospolitej> (dostęp: 13 września 2020).

przez Marszałka Sejmu wynika nie z k.wyb., a z Konstytucji RP. Konstytucyjna kompetencja marszałka do ustalenia terminu wyborów prezydenckich, przewidziana w art. 128 ust. 2 Konstytucji, ma charakter jednorazowy i została zrealizowana w postanowieniu z 5 lutego 2020 roku.

Ostatecznie, wobec obiektywnych trudności w organizacji wyborów i rozbieżności w bloku rządzącym, zapadła decyzja liderów dwóch ugrupowań koalicji rządzącej i wieczorem 6 maja 2020 roku wydano bezprecedensowe oświadczenie, w którym stwierdzono, że głosowanie 10 maja 2020 roku się nie odbędzie i wybory zostaną przeprowadzone w „innym terminie”. Dnia 7 maja 2020 roku PKW wydała także bezprecedensowy komunikat, w którym wskazała, że wybory 10 maja 2020 roku się nie odbędą. Z kolei 10 maja 2020 roku PKW wydała uchwałę, w której stwierdziła m.in. że brak możliwości głosowania na kandydatów był równoznaczny z sytuacją braku kandydatów, w związku z tym do Marszałka Sejmu należeć będzie rozpisanie nowych wyborów. Tak sformułowany komunikat, oparty na dalekiej analogii, wywołał wiele kontrowersji wśród ekspertów.

Dnia 2 czerwca 2020 roku została uchwalona, ponownie w szybkim tempie, ustawa o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z możliwością głosowania korespondencyjnego. Bez wątplenia akt ten stworzył swoisty, zupełnie nowy rodzaj wyborów Prezydenta RP – w którym starano się połączyć wybory zarządzane na dzień 10 maja 2020 roku z kolejnymi wyborami, które dopiero miały być zarządzane, ze wszystkimi tego konsekwencjami m.in. dla procedur zgłaszania kandydatów oraz prowadzenia, finansowania i rozliczania kampanii wyborczej. Regulacja zawarta w ustawie zawierała szereg rozwiązań wysoce wątpliwych z punktu widzenia ich zgodności z Konstytucją RP. Mimo zachowania pozorów organizacji nowych wyborów, ustawa w istocie zakładała pozakonstytucyjne przesunięcie terminu wyborów, które nie odbyły się 10 maja. Świadczy o tym koncepcja „wyborczych praw nabytych” komitetów i kandydatów, która sprowadzała się do tego, że komitety i kandydaci biorący udział w niedokończonych wyborach z 10 maja mogli zachować prawo do udziału w nowo zarządzanej procedurze wyborczej. Pojawiały się opinie, że taka konstrukcja jest ustrojowo niedopuszczalna, nie można „mieszać” wyborów, które się zakończyły, z nową, dopiero spodziewaną procedurą wyborczą.

Rozwiązanie umożliwiające „przeniesienie” kandydatów do nowej procedury powodowało nierówność między kandydatami „starymi” a „nowymi”. „Starzy” mogli bowiem bazować na już zebranych podpisach (co w znacznym stopniu odbyło się w czasach przed pandemią), mieli zorganizowane sztaby i zgromadzone pieniądze, a „nowi” musieliby dopiero tych czynności dokonywać – w stanie pandemii. Nierówność ta dotyczyła także finansowania kampanii wyborczej w tym sensie, że „starzy” kandydaci mogli skorzystać z podwyższonego limitu wydatków na kampanię.

Zdecydowano się na utrzymanie niegwarantującego powszechności i stanowiącego zagrożenie dla podmiotowych praw wyborczych sposobu doręczania wyborcom pakietów wyborczych. Pakiet miał być już co prawda przesyłką poleconą, ale dostarczaną albo przez pracownika urzędu gminy, albo dwóch pracowników poczty do skrzynki pocztowej. Po doręczeniu „za pakiet odpowiada właściciel skrzynki”. Ponownie nie ustanowiono żadnych gwarancji dla obywatela, że pakiet rzeczywiście otrzyma. Do komisji wyborczej w dniu głosowania pakiet mógł dostarczyć ktokolwiek. Stwarzało to zagrożenie, że pakiety będą wykorzystane przez osoby do tego nieuprawnione, co mogłoby spowodować tzw. głosowanie pluralne lub rodzinne (jedna osoba głosuje wielokrotnie, np. za członków rodziny, którzy w ten sposób są swojego prawa pozbawieni).

Ustawowy skład obwodowych komisji wyborczych został okrojony do trzech osób, co nie sprzyjało pluralizmowi i kontroli wyborów. W komisjach obwodowych zasiadają przecież przedstawiciele różnych



komitetów – by kontrolować przebieg głosowania i zapewnić prawidłowość liczenia głosów. Co więcej, z okręgowych komisji wyborczych wyeliminowano sędziów, a to mogło być represją za wyrażaną przez to środowisko niezgodę na niekonstytucyjny przebieg wyborów.

Niezwykle skrócone zostały terminy na składanie protestów wyborczych (trzy dni) i stwierdzenie ważności wyborów przez Sąd Najwyższy (21 dni).

Wybory zostały ostatecznie przeprowadzone 28 czerwca 2020 roku (ponowne głosowanie odbyło się 12 lipca). Państwowa Komisja Wyborcza upubliczniła 27 lipca 2020 roku sprawozdanie w sprawie wyborów. Na podstawie posiadanych dokumentów oraz uzyskanych informacji o przebiegu głosowania i wyborów 28 czerwca i 12 lipca PKW „nie stwierdziła naruszeń prawa wyborczego, które mogły wywrzeć wpływ na wyniki głosowania i wynik wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej”. Do Sądu Najwyższego łącznie wpłynęło 5847 protestów wyborczych. Bez dalszego biegu pozostawiono ok. 88% wszystkich protestów. O takim rozstrzygnięciu decydowało przede wszystkim niedotrzymanie terminu złożenia protestu wyborczego, złożenie protestu przez osobę do tego nieuprawnioną czy nieprzedstawienie lub niewskazanie dowodów, na których oparte byłyby zarzuty protestu. Istotnym powodem pozostawienia protestów bez dalszego biegu było także „sformułowanie zarzutów niemieszczących się w zakresie podstaw wniesienia protestu, w tym w szczególności odnoszących się do kwestii finansowania kampanii wyborczej i sposobu prezentacji kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w mediach publicznych, przebiegu procesu legislacyjnego, zgodności funkcjonowania organów państwa oraz treści ustaw i aktów normatywnych z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej”<sup>6</sup>. W przypadku 92 protestów zarzuty w nich zawarte zostały uznane za zasadne w całości lub w części, jednak ocenione jako pozostające bez wpływu na wynik wyborów. Protesty – poza naruszeniami dotyczącymi pozbawienia wyborców możliwości głosowania – opierały się także na zarzutach nieuczciwej kampanii wyborczej, prowadzenia przez media publiczne agitacji wyborczej na rzecz jednego kandydata, nieprawidłowości w procedurze wyborczej, w tym związanej z wyznaczeniem daty wyborów. Ostatecznie w uchwale z 3 sierpnia 2020 roku Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych stwierdziła, że „żadne z [...] uchyleń, jak również wszystkie one łącznie, nie dają podstaw do kwestionowania ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej dokonanego 12 lipca 2020 r.”<sup>7</sup>, a tym samym, w ocenie Sądu Najwyższego, wybory Prezydenta RP były ważne.

**Anna Rakowska-Trela** – dr hab., profesor w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Łódzkiego, adwokat, członkini Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji Batorego.

6 Zob. [http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/komunikaty\\_o\\_sprawach.aspx?ItemSID=388-b6b3e804-2752-4c7d-bcb4-7586782a1315&ListName=Komunikaty\\_o\\_sprawach](http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/komunikaty_o_sprawach.aspx?ItemSID=388-b6b3e804-2752-4c7d-bcb4-7586782a1315&ListName=Komunikaty_o_sprawach) i [http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/komunikaty\\_o\\_sprawach.aspx?ItemSID=387-b6b3e804-2752-4c7d-bcb4-7586782a1315&ListName=Komunikaty\\_o\\_sprawach](http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/komunikaty_o_sprawach.aspx?ItemSID=387-b6b3e804-2752-4c7d-bcb4-7586782a1315&ListName=Komunikaty_o_sprawach) (dostęp: 13 września 2020).

7 [http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/komunikaty\\_o\\_sprawach.aspx?ItemSID=389-b6b3e804-2752-4c7d-bcb4-7586782a1315&ListName=Komunikaty\\_o\\_sprawach&rok=2020](http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/komunikaty_o_sprawach.aspx?ItemSID=389-b6b3e804-2752-4c7d-bcb4-7586782a1315&ListName=Komunikaty_o_sprawach&rok=2020) (dostęp: 13 września 2020).

#### **Fundacja im. Stefana Batorego**

Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. (48-22) 536 02 00  
fax (48-22) 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach

3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Agnieszka Łodzińska

Warszawa 2020

ISBN 978-83-66543-44-7