



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 24 kwietnia 2020 r.

Opinia

**do ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych
na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.**

(druk nr 99)

I. Cel i przedmiot ustawy

Istotą ustawy jest wprowadzenie w wyborach Prezydenta zarządzonych na 10 maja 2020 r. w miejsce głosowania w lokalach wyborczych, jedynie głosowania korespondencyjnego, które dotychczas było sposobem głosowania do wyboru, dla niektórych kategorii wyborców. Ponadto ustawa: zmienia właściwość niektórych organów (np. część uprawnień Państwowej Komisji Wyborczej przejmuje minister właściwy do spraw aktywów państwowych), w miejsce ukonstytuowanych już częściowo obwodowych komisji wyborczych, wprowadza nowe gminne obwodowe komisje wyborcze. Ustawa przewiduje też możliwość zmiany ustalonej już daty głosowania.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Poselski projekt ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (druk sejmowy nr 328) wpłynął do Sejmu 6 kwietnia 2020 r. Tego samego dnia odbyły się wszystkie czytania w Sejmie. Projekt nie był przedmiotem prac żadnej z komisji Sejmu. Przyjęto trzy poprawki. Tego samego dnia ustawa została przekazana Senatowi.

III. Uwagi szczegółowe

1.

W opinii wyodrębniono trzy aspekty ustawy: **procedurę** jej uchwalenia, **treść** ustawy oraz związane z nimi **okoliczności** jej uchwalenia.

Na ogół opinia legislacyjna dotyczy, po pierwsze, wpływu opiniowanego aktu na zupełność i spójność systemu prawa (czy nie powoduje luk w systemie prawa, bądź sprzeczności między jego normami, czy jest zgodny z konstytucją), po drugie, tego czy język aktu jest adekwatny, komunikatywny i zwięzły oraz, po trzecie, czy akt nie jest oczywiście sprzeczny z jego celem wyrażonym np. w uzasadnieniu lub z funkcją instytucji, którą reguluje.

Opiniowana ustawa reguluje instytucję wyborów, których funkcją jest **obsadzanie organu władzy** oraz **legitymizacja władzy** (władza posiada legitymizację wtedy, gdy rządzeni są przekonani, że rządzący mają „prawo” [rozumiane socjologicznie, nie jako przepisy prawne] nimi rządzić). Regulacje wyborcze, choćby poprzez okoliczności ich wprowadzania do systemu prawa, mogą zatem wpływać na legitymizację całego porządku prawnego i na gotowość adresatów norm prawnych do przestrzegania tych norm, w przypadku, gdy organy władzy publicznej wyłonione w regulowanym trybie, przestaną cieszyć statusem władzy prawowitej. Ma to szczególne znaczenie w przypadku takich organów jak Sejm, Senat czy Prezydent, ponieważ osoby i partie polityczne zasiadające (dominujące) w tych organach, mają istotny wpływ na treść porządku prawnego. Stąd tak ważne jest, by adresaci norm polskiego porządku prawnego nie mieli wątpliwości, że organy te zostały obsadzone zgodnie z regułami, nawet jeśli rutynowe decyzje podejmowane przez te organy nie zawsze cieszą się powszechnym uznaniem. Krótko mówiąc, przepisy wyborcze powinny mieć taką treść, a sposób ich stanowienia wyglądać tak, by obywatele RP nie mieli obiektywnych, ani subiektywnych wątpliwości, że organy władzy wyłonione w oparciu o te przepisy mają prawo rządzić i że skład obieranych władz odzwierciedla rzeczywistą wolę wyborców, a nie jest wynikiem takich modyfikacji procedury wyborczej lub terminu wyborów, które miały na celu ułatwienie osiągnięcia oczekiwanego wyniku wyborów. O demokracji, wolnych i rzetelnych wyborach można mówić jedynie wtedy, gdy ich **wynik nie jest pewny, a pewne są reguły** ich przeprowadzania (A. Przeworski, *Democracy and the*

Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America, Cambridge University Press 1991).

2.

Ustawa, choć nie zawiera przepisów zmieniających Kodeks wyborczy (K.w.), to poprzez przepisy epizodyczne dokonuje odstępstw od przepisów Kodeksu wyborczego. **Wszystkie kodeksy, a także ustawy (ordynacje) regulujące wybory powszechne traktowane są w Konstytucji RP (art. 123 ust. 1, art. 228 ust. 6), w Regulaminie Sejmu oraz w doktrynie prawnej w sposób szczególny.** Oczekuje się ich stabilności, zwłaszcza w okresie przedwyborczym i w trakcie kampanii wyborczej, a ich zmiany wymagają szczególnego trybu, bardziej rozciągniętego w czasie, niż w przypadku innych ustaw. Tymczasem ustawa została przyjęta w jeden dzień (na miesiąc przed zarządzoną datą głosowania), z pominięciem opinii organów właściwych w sprawach wyborczych (PKW, właściwi ministrowie) oraz pozarządowych instytucji ochrony prawnej, eksperckich i społecznych (RPO, organizacje społeczne zajmujące się tematyką wyborczą). Ustawa została przyjęta przy wątpliwościach, co do wiarygodności podpisów posłów popierających projekt ustawy oraz z zastosowaniem w Sejmie precedensowego rozwiązania proceduralnego mającego na celu pominięcie decyzji Izby o odłożeniu pierwszego czytania projektu. Nawet jeżeli te incydenty byłyby do uniknięcia przez większość sejmową w warunkach normalnego funkcjonowania Izby (przy zdyscyplinowaniu posłów rządzącej większości) i ustawa byłaby i tak uchwalona w innych warunkach w niezmienionej treści, fakty te mogą wpływać na ocenę ustawy.

Należy też zwrócić uwagę, że (nie po raz pierwszy) ustawa uchwalona przez Sejm, poprzez terminy w niej wyznaczone, **nie uwzględnia funkcjonowania drugiej Izby oraz roli Prezydenta w procesie ustawodawczym.** Terminy w niej zawarte zakładają bowiem, że Senat przyjmie ustawę w terminie podyktowanym narzuconymi w niej terminami, a Prezydent, którego legitymizacji procedura określona w tej ustawie ma służyć, podpisze ustawę niezwłocznie, bez wykorzystania konstytucyjnego terminu na jej rozważenie. Taka taktyka redagowania i uchwalania ustawy była przyczyną stwierdzenia jej niezgodności z Konstytucją przez Trybunał Konstytucyjny (np. wyrok TK z 17 lipca 2019 r., Kp 2/18).

3.

Jak wspomniano, istotą ustawy jest wprowadzenie, jako jedyne go sposobu oddania głosu w wyborach Prezydenta, głosowania korespondencyjnego dla wszystkich wyborców. Należy jednak zwrócić uwagę, że od 2014 r. taki sposób głosowania był dostępny, jako fakultatywny dla wszystkich wyborców (z pominięciem wyborów samorządowych). Jednakże ustawą z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych ograniczono tę możliwość tylko dla wyborców niepełnosprawnych o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. W projekcie tej ustawy (druk sejmowy nr 2001 z listopada 2017 r.) oraz w ustawie uchwalonej przez Sejm zamierzano głosowanie korespondencyjne zlikwidować w ogóle, jako „w istotny sposób zwiększające ryzyko nieprawidłowości” (uzasadnienie do projektu z 2017 r., pkt 2, akapit 12), ale ostatecznie przyjęto poprawkę Senatu zachowującą głosowanie korespondencyjne, choć tylko dla niepełnosprawnych). Następnie w ustawie 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, dokonano zmiany w przeciwnym kierunku, rozszerzając prawo głosowania korespondencyjnego także na osoby, które ukończyły 60 rok życia oraz osoby w kwarantannie i izolacji. Zmiana ta budziła wątpliwości ze względu na brak równości prawa wyborczego w warunkach epidemii. Opiniowana ustawa z 6 kwietnia 2020 r. jest zupełnym przeciwieństwem druku sejmowego nr 2001 z listopada 2017 r., który całkowicie znosił głosowanie korespondencyjne (i istotnym przeciwieństwem ustawy będącej jego konsekwencją), ponieważ wprowadza głosowanie korespondencyjne dla wszystkich i to jako jedyne. Co ważne, tak istotna zmiana dotycząca konstytucyjnego prawa do głosowania wprowadzana jest bez oceny skutków regulacji (logistycznych i technicznych możliwości jej zastosowania), i to już w głosowaniu, które ma się odbyć za kilkanaście dni.

Głosowanie korespondencyjne będzie jedynym możliwym sposobem oddania głosu. Tymczasem, zgodnie z Kodeksem dobrych praktyk wyborczych (przyjętym przez Komisję Wenecką Rady Europy), „wyborcy muszą mieć zawsze możliwość głosowania w lokalu wyborczym. Inne sposoby głosowania mogą być zaakceptowane pod (...) warunkami” - „głosowanie pocztą może być dozwolone tam, gdzie poczta jest bezpieczna i wiarygodna” (pkt I.3.2 Kodeksu). Dotychczas nie było pośrednika między wyborcą, a obwodową komisją

wyborczą, poczta występowała incydentalnie; naruszenia prawa wyborczego, nawet jeśli się zdarzały, ze względu na liczbę głosów nimi objętych nie miały wpływu na wynik wyborów.

Ustawa powierza niektóre kompetencje należące dotychczas do Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) lub ministra właściwego do spraw łączności - ministrowi właściwemu do spraw aktywów państwowych lub nadaje mu nowe, dotychczas nieistniejące. Zgodnie z ustawą minister właściwy do spraw aktywów państwowych:

1) określi, w drodze rozporządzenia, wzór karty do głosowania, w tym sposób oznaczenia jej autentyczności, wzór i rozmiar koperty na pakiet wyborczy, koperty zwrotnej, koperty na kartę do głosowania, oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania oraz instrukcji głosowania korespondencyjnego (dotychczas kompetencja ta należała do PKW, art. 40 § 5, art. 53g § 7 K.w.),

2) zleca sporządzanie pakietów wyborczych (dotychczas sporządzały je obwodowe komisje wyborcze, art. 53g § 6a K.w.),

3) określa wymagania, jakim powinna odpowiadać nadawcza skrzynka pocztowa operatora wyznaczonego przygotowana do umieszczenia koperty zwrotnej (dotychczas regulował to minister właściwy do spraw łączności na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe),

4) określa szczegółowy tryb: 1) doręczania pakietów wyborczych przez operatora wyznaczonego do wyborcy, 2) odbierania kopert zwrotnych umieszczonych w specjalnie przygotowanych do tego celu nadawczych skrzynkach pocztowych operatora wyznaczonego przeznaczonych do umieszczania kopert zwrotnych, 3) dostarczania kopert zwrotnych do właściwych gminnych obwodowych komisji wyborczych, 4) odbioru pakietów wyborczych lub kopert zwrotnych w przypadku umieszczenia ich w skrzynce na zwroty (dotychczas: minister właściwy do spraw łączności, art. 53j § 1 K.w.),

5) określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy sposób i tryb: 1) doręczania pakietów wyborczych do wyborców podlegających w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych, 2) doręczania pakietów wyborczych do wyborców przebywających w zakładzie leczniczym, domu pomocy społecznej, zakładzie karnym i areszcie śledczym, 3) odbierania kopert zwrotnych od wyborców, o których mowa w pkt 1 i 2, 4) dostarczania kopert zwrotnych do właściwych gminnych obwodowych komisji wyborczych, które zostały odebrane od wyborców, o których mowa w pkt 1 i 2, 5) odbioru

pakietów wyborczych nieodebranych przez wyborców, o których mowa w pkt 1 i 2 (dotychczas: minister właściwy do spraw łączności, art. 53j § 1 K.w.),

6) określi, w drodze rozporządzenia, sposób postępowania z: 1) kopertami zwrotnymi dostarczonymi do właściwej gminnej obwodowej komisji wyborczej do zakończenia głosowania, 2) kopertami zwrotnymi dostarczonymi do właściwej gminnej obwodowej komisji wyborczej po zakończeniu głosowania, 3) kopertami zwrotnymi zawierającymi niezaklejone koperty na kartę do głosowania, 4) kopertami zwrotnymi niezawierającymi podpisanego oświadczenia wyborcy o osobistym i tajnym oddaniu głosu, 5) kopertami zwrotnymi zawierającymi nieprawidłowo lub nieczytelnie wypełnione oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania, 6) pakietami wyborczymi lub kopertami zwrotnymi umieszczonymi w skrzynce pocztowej na zwroty (dotychczas: PKW, art. 53j § 2),

7) określa szczegółowy tryb i formę przekazania spisu wyborców gminnej obwodowej komisji wyborczej oraz operatorowi wyznaczonemu (dotychczas regulowała to ustawa),

8) może określić, w drodze rozporządzenia, dodatkowe elementy wchodzące w skład pakietu wyborczego, mając na względzie zapewnienie wyborcom, skutecznego prawa do głosowania (dotychczas przepisy nie przewidywały możliwości uznaniowego regulowania dodatkowych elementów pakietu wyborczego przez jakikolwiek organ administracji rządowej lub administracji wyborczej).

Według przepisów ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej dział „aktywa państwowe” obejmuje „sprawy dotyczące gospodarowania mieniem państwowym, w tym wykonywania praw majątkowych i osobistych przysługujących Skarbowi Państwa” (art. 9b ust. 1). Urząd ministra do spraw aktywów państwowych jest więc kontynuacją (stanowi przywrócenie) urzędu ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, zniesionego z końcem 2016 r. W uzasadnieniu **brak wyjaśnienia, dlaczego zadania PKW lub innych ministrów przenosi się na ministra, w którego zakresie działania nie leżą kwestie organizacji wyborów**. W sprawie poczty właściwy jest minister do spraw łączności (art. 16 ustawy o działach). W niektórych ustabilizowanych demokracjach organizacja wyborów należy do ministerstwa spraw wewnętrznych, ale w raporcie wyjaśniającym Komisji Weneckiej do Kodeksu dobrych praktyk wyborczych stwierdzono, że „W krajach, w których administracja cieszy się długą tradycją niezależności od władz politycznych,

urzędnicy stosują prawo wyborcze bez narażania się na naciski polityczne. A zatem jest to normalne i do przyjęcia, że wybory są organizowane przez administrację i są nadzorowane przez ministerstwo spraw wewnętrznych. Jednak **w krajach o małej tradycji organizowania pluralistycznych wyborów istnieje zbyt wielkie ryzyko nacisku rządu na administrację by działała tak, jak on chce. (...)**. To właśnie dlatego niezależne, **bezpartyjne komisje wyborcze muszą być powołane na szczeblu krajowym dla zapewnienia, by wybory były prawidłowo przeprowadzone, czy też co najmniej dla usunięcia podejrzeń o nieprawidłowości**” (pkt 69-71).

Ustawą z 2018 r. usunięto skład dotychczasowej PKW i zmieniono sposób jej obsadzania z sędziowskiego na sejmowo-partyjny (członków PKW delegują partie zasiadające w Sejmie), a także zmieniono tryb obsadzania obwodowych komisji wyborczych. Obecnie obwodowe komisje wyborcze powołują komisarzy wyborczy, których sposób wyłaniania także zmieniono (dotychczas byli nimi sędziowie, teraz są to osoby wskazane Państwowej Komisji Wyborczej przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych). Zmiana mająca obowiązywać w zarządzonych na maj wyborach Prezydenta polega też na tym, że 27 tysięcy obwodowych komisji wyborczych (w składzie 235 tys. członków), już w trakcie ich konstituowania, zostanie zastąpionych 2,5 tysiącem gminnych obwodowych komisji wyborczych (w składzie ok. 23 tysięcy członków). **Nawarstwienie się wspomnianych zmian ustrojowo-personalnych** może podważać zaufanie do sposobu organizacji i wyniku wyborów.

W opiniowanej ustawie pominięto głosowanie z użyciem nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a, których dostarczenia w pakiecie wyborczym mogły dotychczas zażądać osoby niepełnosprawne. Przewidziany w ustawie skład pakietu wyborczego ich nie przewiduje. Istotą nakładki było zapewnienie swobody i tajności głosowania także osobie niepełnosprawnej, tak by nie musiała ona ujawniać swego zamiaru osobie w gospodarstwie lub innej osobie, którą trzeba by poprosić w celu wypełnienia karty. Obecnie osoby z dysfunkcjami wzroku będą zmuszone do ujawnienia swego głosu.

Więszym problemem może okazać się tzw. głosowanie familijne, które ostatni raz miało miejsce, jeśli chodzi o wybory organów ogólnokrajowych, w wyborach do Sejmu PRL w 1985 r. Wówczas polegało to na tym, że jeden z członów rodziny udawał się do lokalu wyborczego oddając głos za pozostałych, albo na tym, że nawet jeśli do lokalu wyborczego udawali się wszyscy, oddawali oni w swojej obecności manifestacyjnie głos „bez skreśleń”.

W świetle zaproponowanej ustawy może to polegać na wspólnym rozpieczętowaniu i wypełnianiu pakietów i kart wyborczych lub na dokonywaniu tego przez jednego domownika za pozostałych, a następnie na dostarczaniu do skrzynki kopert zwrotnych przez jedną osobę. Komisja Wenecka stwierdziła, że „Głosowanie musi mieć charakter indywidualny. Głosowanie familijne, przy którym jeden członek danej rodziny może nadzorować oddanie głosu przez pozostałych członków rodziny, narusza tajność wyborów; stanowi to powszechny przypadek pogwałcenia prawa wyborczego. Wszelkie inne formy kontroli wyborcy przez innego wyborcę również muszą być zabronione” (pkt 53 Raportu wyjaśniającego). Część wyborców może czuć presję lub być skrepowana w chwili wypełniania karty do głosowania. Regulacje te mogą godzić w konstytucyjną zasadę tajności głosowania.

Dotychczas pakiet wyborczy doręczano wyłącznie do rąk własnych wyborcy, po okazaniu dokumentu potwierdzającego tożsamość i po pisemnym pokwitowaniu odbioru (art. 53e § 6 K.w.). Ustawa proponuje by listonosze wrzucali go do skrzynki oddawczej, jak zwykłą przesyłkę. Ustawa nie przesądza czy koperta na pakiet wyborczy będzie posiadała imiennego adresata (nie wynika to też z treści przyszanego rozporządzenia, wzmiankowanej lakonicznie w uzasadnieniu), co może sugerować, że może być dostarczana, jak druk bezadresowy (ulotka). Ponadto, pakiety mają być dostarczane „do oddawczej skrzynki pocztowej wyborcy lub pod adres wyborcy wskazany w części A spisu wyborców”. Wyborca sam ma domyślić się czy nastąpiła już czynność doręczenia pakietu, np. jednemu z (nawet małoletnich) domowników czy też wrzucona do skrzynki i pod który adres, czy też listonosz przez pomyłkę pominął go - ustawa dopuszcza wszystkie rozwiązania. Dotychczas to wyborca wskazywał adres, w którym pragnął otrzymać pakiet wyborczy (art. 53b § 3 K.w.). Projektodawca sam zakłada - mimo przepisu art. 3 ust. 1 stanowiącego, że „operator wyznaczony», zapewnia, doręczenie pakietu wyborczego” - że **nie wszystkie pakiety zostaną doręczone pod jakikolwiek adres lub do skrzynki uprawnionego wyborcy**. Przewiduje bowiem, że pakiety wyborcze niedoręczone do skrzynek lub pod adres są przekazywane gminnej obwodowej komisji wyborczej do zakończenia głosowania, a jeżeli „nie było to możliwe” to do delegatury Krajowego Biura Wyborczego (art. 3 ust. 2 ustawy). Cała ta regulacja, bez przetestowania w dotychczasowych wyborach, może doprowadzić do takiej skali nieprawidłowości, która spotka się z zarzutem, że wybory nie były powszechne. W tym kontekście widoczna jest niekonsekwencja: prawie całkowite wycofanie się z dobrowolnego głosowania korespondencyjnego w 2018 r. (byłaby okazja przetestować je na

niewiększą skalę np. w wyborach parlamentarnych w 2019 r.), a następnie wprowadzenie go jako wyłącznego w wyborach Prezydenta w 2020 r. (będzie to pierwsza taka sytuacja w skali 38-milionowej demokracji i ogólnokrajowego organu władzy).

Ustawa bez uzasadnienia **zmienia też godziny głosowania**. Od 2011 r. obowiązywały godziny od 7 do 21. Po 9 latach po raz kolejny zmienia godziny oddawania głosów, tym razem od 6 do 20. W istocie nie są to godziny głosowania rozumiane, jako godziny, w których można wejść do siedziby obwodowej komisji wyborczej i wrzucić kartę wyborczą do urny, lecz godziny, w których można skorzystać z usługi pocztowej u operatora. Dotychczas wyborca głosujący korespondencyjnie mógł skorzystać z takiej usługi w dogodnym dla siebie dniu i w dowolnych godzinach. **Wskazane w ustawie godziny są mylące** w szczególności dla wyborców głosujących za granicą. Okazuje się bowiem, że wyborca głosujący korespondencyjnie w kraju, choć jego uprawnienia i tak są dość ograniczone w stosunku do dotychczasowych regulacji (musi bowiem wrzucić kartę zwrotną tylko do określonej, a nie każdej skrzynki, tylko jednego dnia i tylko w określonych godzinach; dotychczas miał swobodę w tym zakresie), to jednak ma dużą szansę, że gdy wrzuci kartę zwrotną przed godziną 20, to zostanie ona dostarczona do komisji obwodowej. **W przypadku wyborcy głosującego za granicą godziny od 6 do 20 nie mają żadnego znaczenia**. Prawdopodobnie żaden głos wrzucony do skrzynki w tym czasie nie będzie uznany za ważny, nie zostanie bowiem dostarczony przed godziną 20 do konsula. Kodeks dobrych praktyk wyborczych nie nakazuje by organizować wybory za granicą, choć na to pozwala (pkt I.1.1.c.5). W Polsce od wielu lat istnieje praktyka organizowania wyborów za granicą, po raz pierwszy jednak przepisy tak różnicują wyborców w kraju i za granicą: w kraju godziny od 6 do 20 ustawa nakazuje rozumieć, jako godziny, w których wrzuca się koperty zwrotne do skrzynki; za granicą godzina 6 nie ma znaczenia, a godz. 20 jest rozumiana, jako ostatnia chwila, w której poczta w innym państwie powinna dostarczyć kartę zwrotną do konsula aby głos był ważny - ale chwila ta pozostaje poza kontrolą wyborcy. Można przyjąć, że w wielu krajach poczta w weekendy w ogóle nie działa (w czasie epidemii ogranicza działanie także w inne dni). Wyborcy za granicą nieświadomi, że prawo wyborcze zmieni się w ostatniej chwili, mogą zostać w dużej liczbie wykluczeni z głosowania. W kraju pojawia się jednak kolejna godzina graniczna - 23, rozumiana, jako ostatnia chwila doręczenia przez pocztę kopert zwrotnych do komisji obwodowej, potem głos nie zostanie uwzględniony. Godzina ta nie ma znaczenia za granicą. **W praktyce wyborcy za granicą nie będą mieć możliwości zagłosowania w dniu wyborów, o którym mówi Konstytucja RP.**

Na tle głosowania za granicą widoczna jest też jaskrawa rozbieżność przyjmowanych w krótkim okresie regulacji prawnych. Kilkanaście miesięcy temu zniesiono całkowicie możliwość głosowania korespondencyjnego za granicą. Obecnie wprowadza się je jako jedyny sposób głosowania.

Ustawa nie wyznacza, ani nie wskazuje sposobu wyznaczenia miejsca, w którym będą umieszczone nadawcze skrzynki pocztowe. Dotychczas, na podstawie ustawy, siedziby lokali wyborczych określały organy administracji publicznej i ogłaszały to w sposób określony w ustawie. Wyborca z góry wiedział, gdzie będzie głosował; zwykle głosował w tym samym miejscu. Obecnie nie zostanie o tym urzędowo poinformowany, a przekazane informacje będą pochodziły ze źródeł nieurzędowych i mogą być niewiarygodne. Nie wiadomo czy nadawcze skrzynki pocztowe będą umieszczone w tym samym miejscu, co dotychczasowe lokale wyborcze.

Należy także zauważyć, że po raz pierwszy, na tak masową skalę, wyborcy będą mieć do czynienia z nieprostą procedurą oddania głosu: trzy koperty, instrukcja, oświadczenie, karta wyborcza, nieznanne jeszcze możliwe inne elementy pakietu. Umieszczenia właściwych kart we właściwej kopercie wyborca musi dokonać bez wsparcia członków obwodowej komisji wyborczej. Dotychczasowe wyniki głosowań wskazują, że nawet tak drobne zmiany w procedurze (godziny głosowania, sposób oddawania głosu), ale i wcześniej wspomniane, zmniejszają liczbę oddanych głosów oraz zwiększają liczbę głosów nieważnych.

W uzupełnieniu opisanych wyżej kwestii, należy zauważyć, że w ustawie przewiduje się też, iż mimo że wyborca wypełni prawidłowo kartę i prawidłowo nada kopertę w skrzynce nadawczej, nie zostanie ona dostarczona komisji, a jego głos nie zostanie wzięty pod uwagę. Przewiduje bowiem, że koperty zwrotne niedostarczone do gminnej obwodowej komisji wyborczej do zakończenia głosowania przekazywane są właściwemu dyrektorowi delegatury Krajowego Biura Wyborczego (art. 5 ust. 6 ustawy). Ustawa milczy na temat przyczyn, sankcji czy choćby wyjaśnienia takich sytuacji. Przy tej liczbie wyborców i wyłącznym głosowaniu korespondencyjnym, brak próby wyjaśnienia przyczyn takich sytuacji, czy choćby ich liczbowego scharakteryzowania w protokole komisji wyborczej (tak jak jest w przypadku rodzajów głosów nieważnych) może budzić wątpliwości. Podobny skutek dotyczy przypadków, w których w gminnej obwodowej komisji wyborczej rozpieczętowanej koperty zwrotne, jeden z jej członków wrzuci do urny wyborczej kopertę zwrotną z całą zawartością, a nie jedynie kopertę na kartę do głosowania. Powoduje to

nieważność karty (art. 5 ust. 5 pkt 5 ustawy). Jest to nieważność, na którą wyborca nie ma żadnego wpływu.

Przepis art. 4 ustawy przewidujący, że wyborca składa wniosek o dopisanie się do spisu wyborców „najpóźniej w dniu wejścia w życie ustawy” należy uznać za błąd. Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. Dotychczas wyborca mógł złożyć taki wniosek najpóźniej w 5 dniu przed dniem wyborów. Problem polega na tym, że nie wiemy, kiedy ustawa wejdzie w życie, a ponadto ustawa znosi pewność daty głosowania. Z kolei przepis art. 7 ust. 1 przewiduje, że „Zamiar głosowania korespondencyjnego wyborca przebywający za granicą zgłasza właściwemu konsulowi do 14 dnia przed dniem wyborów”. W związku ze zbliżającym się a ruchomym dniem głosowania i niepewnością dnia wejścia w życie opiniowanej ustawy, nie jest jasne znaczenie normatywne tego przepisu.

Wskazane wyżej regulacje mogą naruszać zasadę powszechności wyborów.

4.

Ustawa posiada też kilka błędów mniejszej wagi, natury technicznej. Te najdrobniejsze zasadniczo zostaną pominięte w opinii. Przykładowo jednak można zwrócić uwagę, że przepis art. 2 ust. 1 stwierdzający, że „Wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzane w 2020 r. zostaną przeprowadzone wyłącznie w drodze głosowania korespondencyjnego”, powinien mieć treść następującą: „Wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzane na dzień 10 maja 2020 r. przeprowadza się w drodze głosowania korespondencyjnego”. (1) Przepisy formułuje się w czasie teraźniejszym; (2) skoro mówi się o wyborach już zarządzonych, to należy wskazać ich datę (osobną sprawą jest jej przesunięcie); (3) słowo „wyłącznie” lub podobne (np. „tylko”) jest zbędne, sugeruje bowiem, że inne postanowienia ustawy (innych ustaw) nie obowiązują „na zasadzie wyłączności”.

W art. 3 w ust. 8 ustawy stanowiącym co należy, a czego nie należy umieszczać na kopertach, wprowadza się wyjątek w postaci odesłania do ust. 10. Problem w tym, że ust. 10 mówi tylko o podmiotach: zlecającym i sporządzającym pakiety, i o tym komu są przekazywane.

Przepis art. 6 ust. 3 przewiduje, że do postępowania z pakietami wyborczymi nieodebranymi przez wyborców, o których mowa w ust. 2 pkt 1 i 2 oraz do postępowania z kopertami zwrotnymi odebranymi od tych wyborców, przepis art. 53j § 3 ustawy z dnia 5

stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy stosuje się odpowiednio. Tymczasem przepis art. 53j § 3 nie reguluje tych kwestii, a jedynie stanowi, że ureguluje to Państwowa Komisja Wyborcza. Prawdopodobnie chodziło o odesłanie do przepisów wydanych na podstawie art. 53j § 3.

Ustawa niekiedy mówi o numerze PESEL (art. 5 ust. 1 i ust. 5 pkt 2, art. 14 ust. 2), a niekiedy numerze ewidencyjnym PESEL (art. 7 ust. 3). Zapewne chodzi o ten sam „numer PESEL”.

W art. 8 w ust. 3 wyłącza się stosowanie w wyborach Prezydenta przepisu art. 230 K.w. Przepis ten reguluje m.in. treść protokołu sporządzanego przez okręgową komisję wyborczą (takie też występują w wyborach Prezydenta) oraz sposób postępowania przy jego sporządzaniu (kto się pod nim podpisuje, kto może być przy tym obecny). Można się domyślać, że wyłączenie to jest błędem redaktora projektu ustawy, być może chodziło jedynie o wyłączenie art. 230 § 2. Błędnie wyłączono stosowanie całego przepisu. W przepisach powstała luka prawna.

W art. 14 przepis ust. 7 stanowi, że wzór protokołu, o którym mowa w ust. 5, ustala Państwowa Komisja Wyborcza. Niestety przepis ust. 5 nie przewiduje żadnego protokołu (mówi o postępowaniu z kartą do głosowania).

Przepis art. 1 informuje, że „Ustawa określa szczególne zasady przeprowadzania głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., w **związku z ogłoszonym stanem epidemii**”. W tym miejscu ustawodawca zatem „wie”, że taki stan został ogłoszony, nie jest jednak jasne czy stosuje się ją także wtedy, gdy zostanie odwołany. Tymczasem przepis art. 20 ust. 2 zdanie drugie stanowi, że „**Jeśli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ogłoszono stan epidemii**, Marszałek Sejmu może zarządzić zmianę terminu wyborów określonego w wydanym wcześniej postanowieniu”. W tym miejscu ustawodawca, już „nie wie”, że taki stan został zarządzony, uzależnia od ogłoszenia tego stanu nową kompetencję Marszałka Sejmu; nadal nie przesądza o losie tej kompetencji lub skutkach jej wykorzystania w przypadku odwołania, jeśli taki ogłoszono, stanu epidemii. W uzasadnieniu brak informacji o przyczynach różnej redakcji przepisów.

Przepis art. 5 ust. 6 stanowi, że **koperty zwrotne niedostarczone do gminnej obwodowej komisji wyborczej do zakończenia głosowania** (art. 2 ust. 5: „Głosowanie odbywa się bez przerwy od godziny 6.00 **do godziny 20.00**”) przekazywane są właściwemu

dyrektorowi delegatury Krajowego Biura Wyborczego, zaś przepis art. 14 ust. 1, że koperty zwrotne są dostarczane przez operatora wyznaczonego do gminnej obwodowej komisji wyborczej w dniu wyborów sukcesywnie od rozpoczęcia głosowania **do godziny 23.00**. Prawdopodobnie poczta sama dokona interpretacji przepisów, czy koperty dostarcza się do godz. 20 czy do godz. 23.

5.

Największe wątpliwości, także w kontekście niektórych wspomnianych już problemów, regulacje tej ustawy budzą w związku z okolicznościami prawnymi i faktycznymi jej uchwalenia i ewentualnego wejścia w życie. Po zarządzonych przez Marszałka Sejmu na 10 maja 2020 r. wyborach w Polsce wprowadzono stan zagrożenia epidemiologicznego, a następnie stan epidemii. W związku z tym **ograniczono lub zawieszono kluczowe wolności jednostek, takie jak wolność przemieszczania się, czy wolność zgromadzeń**. Od kilku lat **niewykonany jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego stwierdzający niezgodność z Konstytucją przepisów określających sposób obsadzania organów zarządzających publiczną telewizją i radiem** (wyrok TK K 13/16).

Pierwsza poprawka do najstarszej konstytucji na świecie stanowi, że „Żadna ustawa (...) nie może (...) ograniczać wolności słowa lub prasy ani prawa ludu do spokojnych zgromadzeń (...)”. Wolności te mają szczególne znaczenie także w Konstytucji RP (art. 57, art. 54 i art. 213 ust. 1).

Konstytucja RP pozwala na ograniczanie niektórych wolności i praw, ale pod pewnymi warunkami: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane **tylko w ustawie** i tylko wtedy, **gdy są konieczne w demokratycznym państwie** dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te **nie mogą naruszać istoty** wolności i praw” (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

Na nieco „łatwiejsze” wprowadzenie, lub dalej idących, ograniczeń Konstytucja RP zezwala, ale **tylko w stanach nadzwyczajnych** (art. 233). W stanie klęski żywiołowej można w tej nadzwyczajnej procedurze (z art. 233) spośród wolności i praw politycznych ograniczyć jedynie prawo do strajku. Pozostałe wolności i prawa polityczne (w tym wolność zgromadzeń) mogą być w nadzwyczajny sposób ograniczone jedynie w czasie stanu wojennego i wyjątkowego. Obecnie Rząd, nie korzystając z art. 233 całkowicie zawiesił,

w drodze rozporządzenia, wolność zgromadzeń. **Od 13 marca obowiązuje zakaz „organizowania zgromadzeń w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. - Prawo o zgromadzeniach”** (początkowo większych, rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego; od 25 marca - wszystkich, rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 24 marca 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii). Zakaz ten - całkowicie zawieszający prawo, naruszający w zasadzie „istotę” tego prawa - możliwy jest w stanie wyjątkowym, w stanie wojennym (art. 233 ust. 1 Konstytucji) lub - nie można tego wykluczyć - w innych porównywalnych sytuacjach (jeżeli spełnione byłyby wymagania art. 31 ust. 3 Konstytucji). Co istotne, regulacja rządowa nie zakazuje zgromadzania się ludności, czy zbiegowisk (te przy dochowaniu innych wymogów: odległość, maski, itp. - mogą się odbywać), lecz „zgromadzeń w rozumieniu ustawy - Prawo o zgromadzeniach”, czyli „zgrupowań osób na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób w określonym miejscu **w celu odbycia wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska w sprawach publicznych**” (art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. - Prawo o zgromadzeniach). Zgromadzenia, w tym ostatnim rozumieniu (wspólne obrady, wspólne wyrażenie stanowiska w sprawach publicznych), to **jeden z istotnych środków komunikacji politycznej w czasie kampanii wyborczej. Wybory to nie tylko dzień głosowania, lecz także kampania i agitacja wyborcza, która została w jej istotnych odmianach uniemożliwiona.**

Obecne wybory Prezydenta RP i kampania wyborcza są prowadzone przy (1) braku możliwości prowadzenia agitacji wyborczej, przy (2) podporządkowaniu mediów publicznych, które mogłyby stanowić alternatywny w stosunku do zgromadzeń środek agitacji wyborczej, rządzącej większości, a nie organowi wskazanemu w Konstytucji RP. Ponadto należy przypomnieć mające miejsce w ostatnim okresie (3) zmiany w prawie wyborczym zwiększające rolę partyjnych z natury organów rządowych w obsadzaniu dotychczas niezależnych organów wyborczych. (4) Istotne zmiany nastąpiły też w organie orzekającym o ważności wyborów - w miejsce Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego wstąpiła Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, w całości obsadzona przez tą samą większość (pozostałe izby SN mają skład kształtowany stopniowo od 1990 r. i przez Krajową Radę Sądownictwa różnych kadencji, nie pochodzącą jeszcze z wyboru przez Sejm). Część zarzutów co do obsady stanowisk w SN znajduje potwierdzenie także w decyzjach Komisji Europejskiej i Trybunału Sprawiedliwości Unii

Europejskiej. (5) Zmiany nastąpiły też w organie orzekającym - mi.in. - o tym czy reguły wyborcze są zgodne z Konstytucją: w Trybunale Konstytucyjnym zasiadają osoby wybrane na miejsca już obsadzone (wyrok TK K 34/15).

Ponadto, w opiniowanej ustawie (6) wprowadza się możliwość dokonania przez Marszałka Sejmu w stanie epidemii dowolnej zmiany daty wyborów. Towarzyszy temu wprowadzony w innej ustawie przepis pozwalający Rządowi wskazywać pozaustawowe dni wolne od pracy, zgodnie bowiem z Konstytucją wybory odbywają się w dniu wolnym od pracy. Pojawił się także projekt zakładający „zawieszające” wybory majowe (wydłużenie kadencji urzędującego Prezydenta, druk sejmowy nr 337).

6.

Przepis art. 232 Konstytucji RP stanowi, że „W celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia Rada Ministrów może wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni, stan klęski żywiołowej na części albo na całym terytorium państwa. Przedłużenie tego stanu może nastąpić za zgodą Sejmu”. L. Garlicki, komentując art. 232 Konstytucji, powołuje się, akceptująco, na jego ustawową interpretację. Jak wskazał, ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej „wymienia charakterystyczne przypadki zjawisk wywołanych przyczynami atmosferycznymi lub tektonicznymi (...) lub mające charakter epidemii (masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi). (...) [M]ogą one być «też działaniem innego żywiołu»” (L. Garlicki, *Uwagi do art. 232, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005).

Przepis art. 228 ust. 7 Konstytucji RP przewiduje, że „W czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie może być skrócona kadencja Sejmu, przeprowadzone referendum ogólnokrajowe, nie mogą być przeprowadzane wybory do Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz wybory Prezydenta Rzeczypospolitej, a kadencje tych organów ulegają odpowiedniemu przedłużeniu. Wybory do organów samorządu terytorialnego są możliwe tylko tam, gdzie nie został wprowadzony stan nadzwyczajny”. „Podstawowym celem tej regulacji jest zapewnienie ciągłości funkcjonowania Sejmu, Senatu, Prezydenta RP oraz organów stanowiących i wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego w sytuacjach szczególnego zagrożenia uniemożliwiających przeprowadzenie wyborów. (...). Nie jest to jednak jedyny cel

wymienionego przepisu. Artykuł 228 ust. 7 ustanawia zakaz przeprowadzania wyborów w stanach nadzwyczajnych, nawet jeżeli byłoby to technicznie możliwe. Takie rozwiązanie z jednej strony **pozwała skoncentrować wysiłki na odwróceniu zagrożeń, z drugiej natomiast - chroni obywateli przed wykorzystywaniem instytucji stanów nadzwyczajnych do manipulowania procedurą wyborczą. Powszechne wybory organów władzy publicznej powinny odbywać się w warunkach zapewniających nieograniczone korzystanie z praw politycznych, w tym pełną swobodę wyrażania woli przez wyborców (...)** (zob. TK - K 17/98)” (P. Radziejewicz, *Komentarz do art.228 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Lex).

7.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 2006 r. zauważył, że „istotny wpływ na ostateczny wynik wyborczy, z punktu widzenia kształtu prawa wyborczego, mają takie mierzalne czynniki jak: a) wielkość okręgów wyborczych, b) wysokość ewentualnych «progów wyborczych» w systemie proporcjonalnym, c) przyjęty system ustalania wyników wyborów (przeliczania głosów na mandaty). Każda więc zmiana normatywna w powyższym zakresie powinna być wprowadzana z takim wyprzedzeniem, aby wszyscy potencjalni «aktorzy» procesu wyborczego zdołali przeanalizować zmiany dotychczasowego stanu prawnego, a przede wszystkim dostosować swoje zachowania do nowych «reguł gry»”. **„Konieczne zatem w tym zakresie (...) powinno być uchwalanie istotnych zmian w prawie wyborczym (...), co najmniej sześć miesięcy przed kolejnymi wyborami, rozumianymi nie tylko jako sam akt głosowania, ale jako całość czynności objętych tzw. kalendarzem wyborczym. Ewentualne wyjątki od tak określonego wymiaru mogłyby wynikać jedynie z nadzwyczajnych okoliczności o charakterze obiektywnym”** (wyrok K 31/06). Np. jeżeli bez tych zmian nie jest możliwe przeprowadzenie wyborów. Przepisy zawarte w opiniowanej ustawie nie są wymienione w wyroku TK z 2006 r., jako podlegające ochronie przed zmianą w ciągu 6 miesięcy przed zarządzeniem wyborów. Zmiany te dotyczą bowiem jedynie logistyki oddawania głosu przez wyborcę, przekazywania karty wyborczej od wyborcy do lokalu wyborczego. Nie przesądza to jednak zgodności powyższej zmiany z Konstytucją.

Częstotliwość, „tempo proceduralne” i skrajność (pod względem kierunku) nowelizacji tych samych norm prawa wyborczego może podważać zaufanie obywatela do państwa. Zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa sformułowano w art. 2 Konstytucji RP. „Jest to dosłowne tłumaczenie nazwy (*Vertrauensschutz*) koncepcji

zaabsorbowanej przez nasze sądownictwo administracyjne z praktyki niemieckiej jeszcze w okresie międzywojennym. Czasem określa się ją jako zasadę lojalności państwa wobec obywatela (...). Zasada ochrony zaufania nakazuje, aby organ państwowy (a więc także ustawodawca) traktował obywateli z zachowaniem pewnych minimalnych reguł uczciwości. Przepisy prawne nie mogą (...) stwarzać organom państwowym możliwości nadużywania swojej pozycji wobec obywatela” (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne: zarys wykładu*, Warszawa 2019, s. 77). Jan Majchrowski, zwraca uwagę na instrumentalizację prawa wyborczego, dokonywane w nim zmian, zależnych od interesu partyjnego (J. Majchrowski, *Instrumentalizacja prawa wyborczego w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1994, nr 4): „Prawo wyborcze, jako najsilniej dotykające sfery polityki, jest ze swej natury najbardziej podatne na instrumentalizację dokonywaną przez podmioty polityczne uczestniczące w jego tworzeniu”. Siły polityczne „częstokroć traktują proces legislacyjny w odniesieniu do tych ustaw jako pewien etap walki wyborczej, nie mniej istotny od czekającej je właściwej kampanii”. Obecnie kwestią jest nie „problem instrumentalizacji prawa wyborczego, gdyż jest on niemal integralnie z tym prawem złączony, lecz skala tego zjawiska”. Zdaniem Majchrowskiego mamy do czynienia ze zjawiskiem „instrumentalizacji prawa wyborczego, rozumianego jako tworzenie prawa przez lobby partyjne wyłącznie, czy prawie wyłącznie, dla realizacji jego własnych interesów politycznych”.

David Beetham, brytyjski badacz demokracji i praw człowieka, skonstatował, iż władza posiada legitymizację jeżeli: 1) „nabywa się ją i sprawuje **zgodnie z przyjętymi regułami**” (tzw. reguły władzy), 2) „reguły władzy **znajdują oparcie w przekonaniach stron** związanych stosunkami władczymi”, 3) występuje „czynne **przyzwolenie ze strony podporządkowanego na zależności władcze**, - przyzwolenie wyrażające się w konkretnych zachowaniach” (D. Beetham, *Legitymizacja władzy*, w: *Władza i społeczeństwo: antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*, red. J. Szczupaczyński, Warszawa 1998, s. 288, 289). Może zatem pojawiać się pytanie o społeczną skuteczność przeprowadzonych w obecnych warunkach wyborów, poprzedzonych kilkukrotnymi instrumentalnymi zmianami prawa wyborczego. Okoliczności wprowadzania zmian w regulacjach wyborczych, zmiany ustrojowe w SN i TK, ich odbiór przez uczestników procesu wyborczego (wyborcy, partie polityczne i komitety wyborcze) oraz obserwatorów, mogą podważyć istotnie skuteczność wyborów, jako środka legitymizacji władzy w systemie politycznym. Dla legitymizacji władzy ważne jest nie tylko to, by wybory odbyły się (1) zgodnie z formalnie przyjętymi regułami, lecz by reguły te (2) cieszyły się akceptacją stron, a strony, w tym obywatele

(3) wyrażali swoim zachowaniem, np. poprzez masowe uczestnictwo w wyborach, przyzwolenie na tą sytuację,

Zasady techniki prawodawczej (rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 2002 r.) w pierwszym paragrafie przewidują, że „[p]odjęcie decyzji o przygotowaniu projektu ustawy poprzedza się w szczególności (...) **określeniem przewidywanych skutków społecznych (...) rozważanych rozwiązań**”, a „[w] przypadku podjęcia decyzji o przygotowaniu projektu ustawy (...) należy w szczególności (...) **sformułować prognozy podstawowych i ubocznych skutków** zamierzonych rozwiązań prawnych alternatywnych, w tym wpływu tych rozwiązań na system prawa”. W kontekście zmian regulacji wyborczych zwrócono uwagę na ich skutki dla realizacji jednej z dwóch najważniejszych funkcji wyborów - legitymizacji władzy.

W obecnym brzmieniu ustawę należałoby odrzucić albo wprowadzić do niej istotne poprawki nadające jej treść zgodną z zasadami konstytucyjnymi i Kodeksem dobrych praktyk wyborczych, które pozwolą wyborom Prezydenta spełnić ich funkcje.

Główny ekspert

Marek Jarentowski