

# **Prawo nie zezwala na udział w przygotowaniach do wyborów kopertowych: zestawienie argumentów**

Załącznik do apelu pt.:

*Do władz naszych miast i gmin: nie przykładajcie ręki do organizacji wyborów kopertowych*

**Andrzej Rzepliński i Marcin Skubiszewski**

info@ow.org.pl tel. 883 188 969

Warszawa, 28 kwietnia 2020 r.

## **Spis treści**

Aspekty prawne.....	2
1 Przepisy Konstytucji i podstawowe zasady demokracji.....	2
1.1 Stany nadzwyczajne i zakaz organizowania wyborów.....	2
1.2 Stany nadzwyczajne i zakaz zmiany ustaw wyborczych.....	3
1.3 Zakaz zmiany ustaw wyborczych w okresie poprzedzającym wybory.....	3
1.4 Powszechność wyborów.....	5
1.5 Podstawowe zasady demokracji i kampania wyborcza.....	5
2 Prawo do ochrony zdrowia.....	5
3 Kodeks karny.....	8
4 Przesunięcie daty wyborów narusza Konstytucję.....	9
5 Wybory kopertowe będą pozbawione gwarancji rzetelności.....	10
5.1 Niedostateczne dane identyfikujące.....	10
5.2 Całkowita niemożność składania reklamacji przez wyborcę, który nie otrzymał pakietu wyborczego.....	10
5.3 Brak kontroli przewozu dokumentów.....	11
5.4 Dysfunkcyjna organizacja gminnych obwodowych komisji wyborczych....	11
5.5 Pilnowanie skrzynek pocztowych i ryzyko zastraszania wyborców.....	12
5.6 Podsumowanie.....	12
6 Załącznik: wzmiankowane w tekście przepisy prawa.....	13
6.1 Konstytucja, art. 127 i 128.....	13
6.2 Konstytucja, art. 228.....	13
6.3 Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.....	14
6.4 Rozporządzenia Rady Ministrów z 10-19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.....	16
6.5 Ustawa o Sądzie Najwyższym.....	16
6.6 Kodeks karny, art. 165.....	17
6.7 Kodeks wyborczy (wybrane przepisy).....	17
6.8 Ustawa kopertowa (wybrane przepisy).....	18

# 1 Przepisy Konstytucji i podstawowe zasady demokracji

## 1.1 Stany nadzwyczajne i zakaz organizowania wyborów

Szalejąca obecnie epidemia stanowi sytuację *szczególnego zagrożenia*, o której mówi art. 228 Konstytucji dotyczący stanów nadzwyczajnych<sup>1</sup>. Dla walki z tym zagrożeniem władze państwowe wprowadziły tymczasowo rozwiązania prawne, które ograniczają lub nawet całkowicie odbierają obywatelom cały szereg praw. Te rozwiązania, to zakaz wjazdu do Polski dla cudzoziemców, w tym nawet dla obywateli Unii Europejskiej (są wyjątki); kwarantanna dla osób wracających z zagranicy (nawet jeśli wracają z obszarów mniej niż Polska dotkniętych epidemią); ograniczenie lub zakaz prowadzenia działalności gospodarczej, obowiązujący w wielu sytuacjach; możliwość nakazywania dowolnej osobie pracy w zakładzie pracy wyznaczonym przez władze państwowe; możliwość nakazywania przez władze państwowe każdemu przedsiębiorcy i każdej osobie prawnej wykonania dowolnych zadań na warunkach narzuconych przez te władze jednostronnie; ograniczenie udziału wiernych w obrzędach religijnych i całkowity zakaz wszelkich innych zgromadzeń ludności. I wreszcie rozwiązanie najbardziej niezwykle i jednocześnie najbardziej dotkliwe dla obywateli: zakaz przemieszczania się po całym obszarze Polski (oczywiście są wyjątki od tego zakazu), który obowiązywał do 19 kwietnia br. (nie ma żadnego uzasadnienia dla faktu, że zakaz obowiązywał do tej daty, a potem już nie; w dniu 19 kwietnia stwierdzono rekordową liczbę nowych zakażeń).

Podsumowując: wprowadzono rozwiązania prawne, które daleko wykraczają poza „zwykłe środki konstytucyjne” (wyrażenie użyte w art. 228 Konstytucji), czyli poza to, co w zwyczajnych okolicznościach władza może nakazać lub zakazać obywatelom. Jedynym zgodnym z Konstytucją sposobem wprowadzenia takich rozwiązań byłoby ogłoszenie stanu nadzwyczajnego przewidzianego przez Konstytucję (rozdział XI, art. 228-234). Mógłby to być stan klęski żywiołowej lub stan wyjątkowy.

Rada Ministrów nie wprowadziła formalnie stanu nadzwyczajnego. Drakońskie zakazy i ograniczenia zostały wprowadzone innymi drogami, skutkiem czego są one w istotnej części niezgodne z Konstytucją, a niektóre z nich są nawet pozbawione jakiegokolwiek podstawy ustawowej. Najbardziej wyrazistym przykładem jest zakaz przemieszczania się, który obowiązywał do 19 kwietnia. Jest on zapisany w rozporządzeniu Rady Ministrów<sup>2</sup> wydanym rzekomo „na podstawie art. 46a i art. 46b pkt 1–6 i 8–12 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi”, podczas gdy ta ustawa – w przeciwieństwie do ustaw o stanie klęski żywiołowej i o stanie wyjątkowym – w ogóle nie pozwala na wprowadzenie takiego zakazu. Ustawa ta pozwala jedynie na ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się (np. wymóg, aby w autobusie znajdowała się odpowiednio mała liczba pasażerów). Zakaz przemieszczania się jest więc nie tylko niekonstytucyjny, ale także pozbawiony podstawy ustawowej.

Tak więc mamy (a w każdym razie do 19 kwietnia mieliśmy) w Polsce faktycznie stan nadzwyczajny, choć jego przepisy zostały wprowadzone (po części przez Radę Ministrów, a więc organ właściwy do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej) w sposób nieformalny i – przynajmniej częściowo – niezgodny z prawem.

---

1 Wszystkie przywołane przepisy są zamieszczone w załączniku do tekstu, str. 13.

2 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. Dz. U. 2020 r. poz. 658 <http://dziennikustaw.gov.pl/DU/2020/658> poz. 673 <http://dziennikustaw.gov.pl/DU/2020/673> poz. 674 <http://dziennikustaw.gov.pl/DU/2020/674> oraz z dnia 19 kwietnia 2020 r. poz. 697 <http://dziennikustaw.gov.pl/DU/2020/697>

Art. 228 ust. 7 Konstytucji zakazuje przeprowadzania wyborów podczas stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego ustaniu. Trybunał Konstytucyjny orzekł<sup>3</sup>:

*Art. 228 ust. 7 ustanawia zakaz przeprowadzania wyborów w stanach nadzwyczajnych, nawet wówczas gdy byłoby to technicznie możliwe. Takie rozwiązanie pozwala z jednej strony skoncentrować wysiłki na odwróceniu zagrożeń, z drugiej natomiast - chroni obywateli przed wykorzystywaniem instytucji stanów nadzwyczajnych dla manipulowania procedurą wyborczą. **Powszechne wybory organów władzy publicznej mają bowiem sens tylko w warunkach zapewniających pełną swobodę wyrażania woli wyborców, bez jakichkolwiek zakłóceń natury faktycznej i prawnej.***

To orzeczenie jasno wskazuje, że zgodnie z Konstytucją faktyczne rygory stanu nadzwyczajnego (a więc sytuacja panująca obecnie), a nie jego formalne zarządzenie, są przesłanką powodującą, że przeprowadzenie wyborów jest zakazane przez Konstytucję.

Ponieważ co najmniej do dnia 19 kwietnia panował jeszcze faktyczny stan nadzwyczajny, przeprowadzenie wyborów jest konstytucyjnie zakazane co najmniej do 18 lipca (przez kolejnych 90 dni) – i pozostanie to prawdą nawet gdyby jakimś cudem epidemia i związane z nią ograniczenia całkowicie zniknęły tuż po 19 kwietnia. Wybory w maju to złamanie Konstytucji.<sup>4</sup>

## **1.2 Stany nadzwyczajne i zakaz zmiany ustaw wyborczych**

Art. 228 ust. 6 Konstytucji zakazuje zmiany ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej podczas stanu nadzwyczajnego. Należy tu zastosować to samo rozumowanie, co w poprzednim podrozdziale, i uznać, że zakaz ten dotyczy również faktycznego (formalnie niezarządzonego) stanu nadzwyczajnego, jaki panuje obecnie.

Wybory kopertowe odbędą się z naruszeniem Konstytucji (a więc będą stanowiły akt bezprawia) również z tego powodu, że zostaną przeprowadzone według ustawy, która została uchwalona przez Sejm podczas stanu nadzwyczajnego.

## **1.3 Zakaz zmiany ustaw wyborczych w okresie poprzedzającym wybory**

3 listopada 2006 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, co następuje<sup>5</sup>:

*[...] konieczność zachowania co najmniej sześciomiesięcznego terminu od wejścia w życie istotnych zmian w prawie wyborczym do pierwszej czynności kalendarza wyborczego jest nieusuwalnym co do zasady normatywnym składnikiem treści art. 2 Konstytucji. To znaczy, że wszystkie nowelizacje prawa wyborczego w przyszłości będą konfrontowane przez Trybunał Konstytucyjny z tak właśnie pojmowanym wymogiem konstytucyjnym, wynikającym z zasady demokratycznego państwa prawnego [...]*

3 Wyrok z 26.05.1998, w sprawie K 17/98. <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19980670446> Pogrubienie – autorzy niniejszego dokumentu.

4 Zobacz też: Patryk Wachowiec. Komunikat FOR 15/2020: *Nie nawołujcie do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej – rząd już to zrobił*. Fundacja Obywatelskiego Rozwoju. 17 kwietnia 2020 r. <https://for.org.pl/pl/d/dadd997bb60576b23b583612cff84d91>

5 Wyrok w sprawie K 31/06, ust. 6.5, str. 31 <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20062021493/T/D20061493L.pdf>

W podręczniku dobrych praktyk w sprawach wyborczych, Komisja Wenecka pisze<sup>6</sup>:

**Tekst oryginalny:**

63. *Stability of the law is crucial to credibility of the electoral process, which is itself vital to consolidating democracy. Rules which change frequently – and especially rules which are complicated – may confuse voters. Above all, voters may conclude, rightly or wrongly, that electoral law is simply a tool in the hands of the powerful, and that their own votes have little weight in deciding the results of elections.*

64. *In practice, however, it is not so much stability of the basic principles which needs protecting (they are not likely to be seriously challenged) as stability of some of the more specific rules of electoral law, especially those covering the electoral system per se, the composition of electoral commissions and the drawing of constituency boundaries. These three elements are often, rightly or wrongly, regarded as decisive factors in the election results, and care must be taken to avoid not only manipulation to the advantage of the party in power, but even the mere semblance of manipulation.*

65. *It is not so much changing voting systems which is a bad thing – they can always be changed for the better – as changing them frequently or just before (within one year of) elections. Even when no manipulation is intended, changes will seem to be dictated by immediate party political interests.*

**Przekład polski (M. Skubiszewski):**

63. *Stabilność prawa ma kluczowe znaczenie dla wiarygodności procesu wyborczego, która z kolei jest niezbędna dla stabilności demokracji. Reguły, które często się zmieniają – a zwłaszcza reguły skomplikowane – mogą dezorientować wyborców. Przede wszystkim wyborcy mogą uznać, słusznie lub nie, że prawo wyborcze jest po prostu narzędziem w rękach potężnych, a ich własne głosy mają niewielki wpływ na wyniki wyborów.*

64. *W praktyce jednak ochrony wymaga nie tyle stabilność podstawowych zasad (podważanie których byłoby mało prawdopodobne), co raczej stabilność niektórych bardziej szczegółowych reguł prawa wyborczego, w szczególności dotyczących samego systemu wyborczego, składu komisji wyborczych i wyznaczania granic okręgów wyborczych. Te trzy elementy są często, słusznie lub nie, uważane za czynniki decydujące o wynikach, należy więc uważać, aby uniknąć nie tylko manipulacji na korzyść partii rządzącej, ale nawet pozorów manipulacji.*

65. *Nie sama zmiana systemu wyborczego jest czymś złym – system zawsze można zmienić na lepsze – ale wprowadzanie zmian często lub tuż przed wyborami (w ciągu poprzedzającego je roku). Nawet jeśli nie ma zamiaru manipulacji, zmiany takie będą wydawać się podyktowane przez bezpośrednie interesy partyjne.*

W świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego, przeprowadzenie wyborów według ustawy kopertowej – która wejdzie w życie już po zarządzeniu wyborów przez Marszałka Sejmu i mniej niż miesiąc przed dniem głosowania – będzie stanowiło naruszenie Konstytucji. Z podręcznika Komisji Weneckiej wynika zaś, że będziemy tu mieli do czynienia z naruszeniem powszechnie przyjętych międzynarodowych zasad demokracji.

---

6 *Code of Good Practice in Electoral Matters, Guidelines and Explanatory Report*, p. 24. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). Venice, 18-19 October 2002.  
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e)

## 1.4 Powszechność wyborów

W sytuacji epidemii wyborcy słusznie uważają głosowanie (nawet drogą pocztową czy też „kopertową”) za niebezpieczne. Powstaje więc u nich nierozstrzygalny dylemat: wystawić siebie i innych na niebezpieczeństwo zarażenia czy zrezygnować z prawa do głosowania? Dylemat ten jest szczególnie silny w przypadku osób z podejrzanym lub stwierdzonym COVID-19: głosując, osoby te wystawią listonoszy i komisję wyborczą na niemałe ryzyko zakażenia za pośrednictwem pakietu wyborczego. Przypomnijmy, że wyborcy poddani kwarantannie, izolacji domowej lub izolacji lub też hospitalizowani nie muszą zanosić swoich głosów do skrzynek pocztowych: listonosze odbierają od nich pakiety wyborcze (art. 6 ust. 2 pkt 1-3 ustawy kopertowej).

W tej sytuacji znaczna część wyborców zrezygnuje z głosowania, ze względu na bezpieczeństwo. Dla porównania: pierwsza tura wyborów do rad gmin przeprowadzona we Francji 15 marca br. miała frekwencję o 18 punktów procentowych niższą niż poprzednie podobne wybory w roku 2014.

Konstytucja (art. 127 ust. 1) nakazuje, aby wybory Prezydenta RP były powszechne. Wybory kopertowe przeprowadzone w maju nie spełniałyby tego warunku i z tego powodu byłyby przeprowadzone z naruszeniem Konstytucji.

## 1.5 Podstawowe zasady demokracji i kampania wyborcza

Zasady opisane na początku niniejszego dokumentu, a mianowicie zakaz przeprowadzania wyborów podczas stanu nadzwyczajnego i w ciągu 90 dni po jego ustaniu oraz powiązanie tego zakazu z faktycznymi rygorami stanu nadzwyczajnego, a nie z jego formalnym ogłoszeniem, stanowią konkretną realizację podstawowej zasady, jaka znajduje się w polskiej Konstytucji i w prawie międzynarodowym pod nazwą *wolne wybory* (wyrażenie użyte w Protokole Dodatkowym do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, art. 3), *demokracja* (Traktat o Unii Europejskiej, art. 2) lub *demokratyczne państwo prawne* (Konstytucja, art. 2).

Zasada wolnych wyborów czyli demokracji oznacza w szczególności, że przed wyborami wyborca musi otrzymywać informacje od kandydatów i o kandydatach, innymi słowy kampania wyborcza musi odbywać się normalnie. A obecnie normalna kampania się nie odbywa, dlatego wybory przeprowadzone w maju nie będą wolne czy też demokratyczne. Ich przeprowadzenie naruszy zarówno Konstytucję, jak przyjęte w Polsce międzynarodowe normy demokracji.

## 2 Prawo do ochrony zdrowia

Art. 68 ust. 1 Konstytucji stanowi: „Każdy ma prawo do ochrony zdrowia.”

Na mocy art. 23 kodeksu cywilnego zdrowie człowieka jest pierwszym z dóbr osobistych, które „pozostają pod ochroną prawa cywilnego niezależnie od ochrony przewidzianej w innych przepisach”<sup>7</sup>.

Opinia Polskiego Towarzystwa Epidemiologów i Lekarzy Chorób Zakaźnych<sup>8</sup> w następujący sposób odnosi się do ryzyka zakażenia członków gminnych obwodowych komisji wyborczych:

7 O tym, że przeprowadzenie wyborów w maju narusza ujęte w kodeksie cywilnym prawo do zdrowia, pisze adwokat Michał Wawrykiewicz: "W świetle prawa można mówić o planowaniu przestępstwa". *Gazeta Wyborcza*, 22.03.2020 <https://wyborcza.pl/7,75398,25810565,wybory-prezydenckie-2020-michal-wawrykiewicz-w-swietle-prawa.html>

8 *Opinia w sprawie ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.* Zarząd Główny Polskiego Towarzystwa Epidemiologów i Lekarzy Chorób Zakaźnych. 20.04.2020 <http://www.pteilchz.org.pl/wp-content/uploads/2020/04/Opinia-dla-Senatu-v.-20-04-2020.pdf>

Jedyną formą zabezpieczenia przy długotrwałym przebywaniu w pomieszczeniu z osobą zakażoną jest zastosowanie procedur i środków ochrony osobistej jakie są zalecane przez WHO, ECDC, MZ i GIS w oddziałach zakaźnych przyjmujących osoby zakażone lub podejrzane o zakażenie SARS-CoV-2. Obejmują one zastosowanie fartucha foliowanego z rękawami w skojarzeniu z czepkiem i ochraniaczami na buty lub alternatywnie kombinezonu wodoodpornego z kapturem, a dodatkowo maski, gogli lub przyłbicy, oraz dwóch par rękawic winylowych. Maksymalny czas pracy w takim stroju w praktyce wynosi nie więcej niż 2-4 godzin w zależności od wytrzymałości fizycznej. Członkowie komisji powinni zostać przeszkoleni ze sposobu zakładania i zdejmowania strojów ochronnych, gdyż ich nieprawidłowe stosowanie, a zwłaszcza zdejmowanie jest częstym powodem zakażeń. Ustawa [kopertowa] w art. 12, ust 5 i 6 nie precyzuje sposobu zabezpieczenia członków komisji wyborczych przed zakażeniem SARS-CoV-2, ani w zakresie wykonywania badań molekularnych w okresie poprzedzającym pracę Komisji, ani w zakresie stosowania środków ochrony osobistej, ani też szkolenia w ich stosowaniu. Ze względu na utrudnioną dostępność dobrych jakościowo kombinezonów pozwalających na dłuższą pracę, rozwiązaniem alternatywnym może być nałożenie na wszystkich członków obwodowych komisji wyborczych 14 dniowej kwarantanny przed każdą turą wyborów. Niestety kwarantanna nie zabezpieczy przed innymi zagrożeniami, takimi jak choćby potencjalna zakaźność zawartości pakietu wyborczego.

Podsumowując: zdaniem Towarzystwa, aby wybory były bezpieczne, wszyscy członkowie Komisji powinni albo pracować w pełnych kombinezonach, których brakuje (maksymalny czas pracy: 2 do 4 godzin), albo przed wyborami być na 14-dniowej kwarantannie; w tym drugim przypadku ryzyko zakażenia przed dokumenty nie będzie wyeliminowane.

List otwarty do Prezydenta Rzeczypospolitej i do Prezesa Rady Ministrów wysłany przez 668 polskich specjalistów związanych ze służbą zdrowia<sup>9</sup> mówi m.in., co następuje (list dotyczył wyborów, które miały być zorganizowane zgodnie z kodeksem wyborczym, ale wybory kopertowe prowadzą do podobnych problemów):

*W obecnej sytuacji planowane na dzień 10 maja bieżącego roku wybory prezydenckie stwarzają ogromne ryzyko zarówno dla członków komisji wyborczych, jak i wszystkich osób, które wezmą udział w tych wyborach. Groźba gwałtownego rozszerzenia się epidemii jest bardzo realna, co pokazały tragiczne doświadczenia niedawnych wyborów samorządowych we Francji. W ich wyniku zachorowało wielu członków komisji wyborczych i wolontariuszy zaangażowanych w wybory, a skokowy wzrost liczby zachorowań w skali całego kraju sparaliżował francuski system ochrony zdrowia.*

Konieczność daleko idącej izolacji w obliczu epidemii jest powszechnie znana, jednak warto wzmiankować artykuł naukowy, który tę konieczność omawia dokładnie: D. Cereda *et al.*, *The early phase of the COVID-19 outbreak in Lombardy, Italy*.<sup>10</sup> Przeprowadzenie wyborów w maju, nawet w formie kopertowej, byłoby zanegowaniem izolacji koniecznej dla ochrony zdrowia.

Ustawa kopertowa przewiduje w szczególności następujące działania w dniu głosowania i w ciągu poprzedzającego tygodnia.

<sup>9</sup> „Już 688 profesorów medycyny wzywa Prezydenta i Premiera: Nie róbcie wyborów”. *Gazeta Wyborcza*. 30.03.2020 r. <https://wyborcza.pl/7,95891,25831421,grozba-rozszerzenia-sie-pandemii-z-powodu-wyborow-jest-realna.html>

<sup>10</sup> <https://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/2003/2003.09320.pdf>

- Dostarczenie pakietów wyborczych przez pocztę wyborcom, w tym wyborcom odbywającym kwarantannę lub chorym (w sumie ok. 30 mln pakietów; ponad 140 tys. osób podlegających kwarantannie i ponad 10 tys. osób chorych na COVID-19).
- Odbiór pakietów wyborczych przez pocztę i ich przekazanie gminnym obwodowym komisjom wyborczym. W przypadku wyborców podlegających kwarantannie lub izolacji domowej (chorych na COVID-19), odbiór odbywa się w ich domach (zob. art. 6 ust. 2 pkt 1-3 ustawy kopertowej, w załączniku), co oznacza wyposażenie listonoszy w stroje ochronne używane przez medyków i przeszkolenie ich, jak te stroje zdejmować i dezynfekować.
- Manipulacja pakietów wyborczych przez gminne obwodowe komisje wyborcze, przy czym niektóre pakiety były dotykane, wypełniane i podpisywane przez osoby podlegające kwarantannie lub chore na COVID-19.
- Wielogodzinna wspólna praca gminnych obwodowych komisji wyborczych, które liczyć będą do 45 osób (niekiedy więcej) – przy czym zachowanie dwumetrowych odstępów między członkami komisji będzie niemożliwe ze względu na obowiązek wspólnego ustalenia wyniku głosowania: komisja – nawet jeżeli liczy 45 osób – musi wspólnie przeliczyć koperty z kartami wyborczymi wrzucone wcześniej do urn, wyjmować karty z kopert, a następnie przeglądać karty i liczyć głosy oddane na poszczególnych kandydatów<sup>11</sup>.

Przeprowadzenie takich wyborów będzie wymagało znacznej ilości rozmaitych środków ochrony przed zakażeniem, w tym kombinezonów do kontaktów z osobami chorymi (dla listonoszy). W Polsce środków ochrony brakuje, w ten sposób wybory kopertowe spowodują pogłębienie się ich braku w innych miejscach (w szczególności w szpitalach) i przyczynią się pośrednio do szerzenia zarazy.

Troska o zdrowie już spowodowała odroczenie wielu działań, których normalnie odraczać nie wolno, między innymi:

1. Wszystkie wybory i referenda lokalne, które były przewidziane na okres od 28 marca do 19 kwietnia br., zostały przesunięte w czasie, mimo że ich daty wynikały, na takich samych zasadach, jak w przypadku wyborów prezydenckich, z obowiązującego prawa i z przyjętego wcześniej kalendarza wyborczego lub referendalnego.<sup>12</sup>

W przypadku części tych głosowań termin został zmieniony przez premiera lub przez podlegających rządowi wojewodów, w przypadku pozostałych – przez komisarzy wyborczych. Przypomnijmy, że komisarze wyborczy zostali powołani na wniosek rządu podczas kadencji sejmowej 2015-2019. Nie można więc twierdzić, że ich decyzje zostały podjęte w sposób tendencyjny przez przeciwników obecnego rządu.

A więc w przypadku wyborów i referendów lokalnych troska o zdrowie oraz faktyczny stan nadzwyczajny okazały się dostatecznymi przesłankami do odroczenia; nie ma powodu, żeby w przypadku wyborów prezydenckich było inaczej.

Warto odnotować, że część z tych głosowań została przesunięta na 26 kwietnia. Rząd ponosi odpowiedzialność za wybór tej daty i jest to wybór niewytłumaczalny, ponieważ

11 Obowiązek wykonywania tych wszystkich czynności wspólnie zapisany jest w art. 69 § 3a kodeksu wyborczego, który ma tu zastosowanie na mocy art. 181a tego kodeksu i art. 20 ust. 1 ustawy kopertowej (wszystkie te przepisy są przytoczone w załączniku).

12 Przykład: postanowienie nr 32/2020 komisarza wyborczego w Szczecinie I z dnia 23 marca 2020 r. dotyczące referendum w gminie Dobra: <https://szczecin.kbw.gov.pl/aktualnosci/informacje/postanowienie-komisarz-wyborczego-w-szczecinie-o-zawieszeniu-glosowania-w-referendum-gminnym-w-spraw>

liczba zachorowań ciągle rośnie – a więc głosowania przesunięto na okres bardziej intensywnej epidemii.

2. Sąd Najwyższy opóźnił bezterminowo posiedzenie Zgromadzenia Ogólnego swoich sędziów, które zgodnie z ustawą musiało się odbyć najpóźniej 19 marca br.<sup>13</sup> Także inne sądy odwołują przewidziane przez prawo zgromadzenia ogólne swoich sędziów.
3. Sąd Najwyższy i sądy powszechne odraczają zdecydowaną większość posiedzeń i rozpraw. Obecnie jest to sankcjonowane ustawowo, ale odwoływanie rozpraw i posiedzeń zaczęło się już przed uchwaleniem odpowiedniej ustawy, kiedy kroki takie uzasadnione były samą tylko sytuacją faktyczną, a Konstytucja i obowiązujące wówczas ustawy w swoim dosłownym brzmieniu kazały prowadzić rozprawy i posiedzenia bez opóźnień.

Powody do nieorganizowania w maju wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej są co najmniej tak samo przekonujące, jak powody do odwołania wyborów i referendum lokalnych, Zgromadzenia Ogólnego Sądu Najwyższego czy rozpraw i posiedzeń w sądach. Podsumowując: **w świetle art. 68 ust. 1 Konstytucji, który mówi o prawie do zdrowia, organizowanie wyborów kopertowych w maju będzie aktem bezprawia, do którego nikt nie powinien przykładąć ręki.**

### 3 Kodeks karny

Art. 165 § 1 pkt 1 kodeksu karnego przewiduje karę do 8 lat pozbawienia wolności dla tego, kto „sprowadza niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia wielu osób [...] powodując zagrożenie epidemiologiczne lub szerzenie się choroby zakaźnej”. Tak więc przeprowadzenie wyborów w obecnych warunkach byłoby ciężkim przestępstwem. Wszyscy zaangażowani w ich organizację mają nie tylko prawo, ale też obowiązek odstąpić od tej organizacji.

Na mocy art. 165 § 2 kodeksu karnego, sprawca wyżej opisanego czynu popełnia przestępstwo nawet jeżeli działa nieumyślnie. Wtedy jednak kara jest mniejsza, maksimum 3 lata pozbawienia wolności. Oznacza to, że tłumaczenie przed sądem, iż sprawca nie wiedział, że jest zagrożenie, nie wystarczy do uniewinnienia, a w najlepszym wypadku (jeśli sąd da wiarę takiemu tłumaczeniu) zmniejszy karę.

Efektom głosowania przeprowadzonego we Francji 15 marca br. były liczne zakażenia członków komisji wyborczych, działaczy politycznych, kandydatów i wyborców. Zakażenia wynikały zarówno z kampanii wyborczej, jak i z samego głosowania<sup>14</sup>. Obecnie wpływają do Trybunału Sprawiedliwości Republiki wnioski o wszczęcie postępowania karnego przeciwko premierowi i ministrom odpowiedzialnym za nieprzełożenie wyborów (trybunał ten jest odpowiednikiem polskiego Trybunału Stanu, z tym że we Francji każdy obywatel może wnioskować o wszczęcie postępowania). Na razie nie wiadomo, jak wielu obywateli złożyło takie wnioski (Trybunał jest zamknięty i na razie nie wszczyna postępowań z powodu

13 Pierwsze zarządzenie o przesunięciu w czasie Zgromadzenia Ogólnego:

[http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/AllItems/Zarz%C4%85dzenie%20nr%2035\\_2020%20Pierwszego%20Prezesa%20SN%20z%20dnia%2025%20marca%202020%20r.pdf](http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/AllItems/Zarz%C4%85dzenie%20nr%2035_2020%20Pierwszego%20Prezesa%20SN%20z%20dnia%2025%20marca%202020%20r.pdf) .

Obowiązek zwołania Zgromadzenia nie później niż 19 marca br. wynika z art. 12 § 2 ustawy o sędziach najwyższym, zgodnie z którym zgromadzenie, na którym wybiera się kandydatów na Pierwszego Prezesa, odbywa się najpóźniej sześć tygodni przed zakończeniem kadencji urzędującego Pierwszego Prezesa.

Kadencja Małgorzaty Gersdorf kończy się 30 kwietnia gdyż trwa sześć lat (art. 183 ust. 2 Konstytucji), a zaczęła się 30 kwietnia 2014 r. (postanowienie Prezydenta RP, M.P. 2014 r., poz. 498

<http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20140000498> ).

14 Dokładna liczba zakażeń nie jest znana, m.in. z powodu braku testów; opis sytuacji w prasie francuskiej: <https://www.ouest-france.fr/sante/virus/coronavirus/coronavirus-des-asseurs-et-des-militants-paient-le-prix-des-elections-municipales-6791138>



epidemii), wiadomo jednak, że jednym ze skarżących jest stowarzyszenie 4000 pracowników służby zdrowia.

Stowarzyszenie Sędziów Themis przedstawiło stanowisko w pełni zbieżne z tym, co wyrażone jest w niniejszym rozdziale<sup>15</sup>.

**Procesy i kary za udział w organizacji wyborów od strony praktycznej:** Powstaje pytanie, czy członkowie władz miejskich i gminnych rzeczywiście będą ścigani karnie za udział w organizacji wyborów kopertowych i czy rzeczywiście będą zapadały wyroki skazujące. Oczywiście nikt nie może być pewien, jak będzie, ale doświadczenie podpowiada, że **osoby, które przyłożą rękę do organizacji takich wyborów, poniosą istotne ryzyko prawne.**

Po pierwsze, bez cienia wątpliwości efektem głosowania będą zgony i ciężkie zachorowania. Doświadczenie uczy, że w takich przypadkach rodziny często robią wszystko, by doprowadzić do ukarania osób, które ich zdaniem są winne. Osoby, które przyłożą rękę do organizacji wyborów kopertowych w gminach, w których później nastąpią zgony, ryzykują więc starcie z bardzo zdeterminowanymi przeciwnikami procesowymi i wieloletnie ciągnięcie po sądach.

Po drugie, podczas organizacji głosowania często zdarzają się niedociągnięcia. Na przykład: niektóre lokale komisji wyborczych będą za małe, co spowoduje ścisk; do innych lokali nie dotrą na czas środki ochrony; listonosze będą niekiedy (a może z reguły?) wysyłani bez odpowiednich środków ochronnych do osób podlegających izolacji domowej. Każdy zgon wyborcy, listonosza lub członka komisji wyborczej tam, gdzie były niedociągnięcia, będzie szczególnie mocno uzasadniał postępowania karne przeciwko osobom zaangażowanym w organizację wyborów w danej gminie. Przed prokuratorem i przed sądem osoby te będą się potem przerzucały odpowiedzialnością (np. z czyjej winy rękawiczki nie dotarły? a skoro już nie dotarły, to czy komisja wyborcza mogła pracować?).

Po trzecie, mamy w Polsce zupełnie inną sytuację niż we Francji i w Niemczech, gdzie głosowania przeprowadzono przed wprowadzeniem izolacji, w chwili, kiedy potrzeba izolacji nie dotarła jeszcze do powszechnej świadomości. We Francji wnioski o postępowania karne dotyczą (na razie) jedynie ministrów, a nie zwykłych wójtów, urzędników i członków komisji wyborczych. Jest tak, ponieważ we Francji nie ma przekonania, że w dniu głosowania (15 marca) zwykli ludzie mieli obowiązek rozumieć, jak groźna jest sytuacja – chociaż faktycznie wielu ludzi to rozumiało. W Polsce głosowanie odbędzie się w sytuacji, w której izolacja trwa od dłuższego czasu i wszyscy wiedzą o jej potrzebie – a więc dla nikogo nie ma usprawiedliwienia.

## 4 Przesunięcie daty wyborów narusza Konstytucję

Ustawa kopertowa zostanie ogłoszona najprawdopodobniej 7 maja i wejdzie w życie 8 maja. W tej sytuacji przeprowadzenie wyborów kopertowych 10 maja, czyli w dniu przewidzianym w postanowieniu Marszałka Sejmu o zarządzeniu wyborów, jest całkowicie niemożliwe.

Art. 128 ust. 2 Konstytucji przewiduje przeprowadzenie wyborów (dokładniej: pierwszej tury) „nie wcześniej niż na 100 dni i nie później niż na 75 dni przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta Rzeczypospolitej”, co oznacza, że wybory powinny odbyć się najpóźniej 23 maja (oczywiście stan nadzwyczajny powoduje przesunięcie wyborów na znacznie późniejszą datę, ale organizacja wyborów kopertowych opiera się na fikcji, jakoby stanu nadzwyczajnego nie było).

Art. 20 ust. 2 ustawy kopertowej stanowi w szczególności: „Marszałek Sejmu może zarządzić zmianę terminu wyborów określonego w wydanym wcześniej postanowieniu”. Aby wybory

---

15 Oświadczenie Stowarzyszenia Themis: <http://themis-sedziowie.eu/aktualnosci/stanowisko-stowarzyszenia-sedziow-themis-z-30-03-2020-r-dotyczace-przeprowadzenia-wyborow-w-warunkach-pandemii/>

mogły odbyć się w maju (w praktyce: prawdopodobnie w sobotę 23 maja), przepis ten będzie musiał zostać użyty i wcześniej wyznaczona data wyborów będzie musiała zostać zmieniona. Taka zmiana będzie naruszać Konstytucję z dwóch przyczyn.

Po pierwsze, Konstytucja daje Marszałkowi Sejmu jedynie kompetencję do zarządzenia wyborów na określony dzień, a nie – do zmiany daty wyborów już zarządzonych. Konstytucja nie pozostawia też miejsca na to, aby ustawa zwykła taką kompetencję dawała.

Po drugie, według art. 127 ust. 3 Konstytucji, na Prezydenta Rzeczypospolitej może być wybrany obywatel, który „najpóźniej w dniu wyborów kończy 35 lat”. Zmiana daty wyborów oznacza zmianę kręgu osób, które mogą kandydować (osoby urodzone między 11 a 23 maja 1985 nie mogą kandydować, póki data wyborów jest ustalona na 10 maja, a po zmianie terminu będą mogły), ale proces przyjmowania kandydatur jest już zamknięty; niezależnie od kwestii prawnych, po zmianie terminu nie będzie już czasu na wydrukowanie kart wyborczych z dodatkowym kandydatem.

Podsumowując: w świetle Konstytucji data wyborów może zostać zmieniona tylko na skutek wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, co oznaczałoby wybory najwcześniej 18 lipca (zob. rozdz. 1.1, str. 3 powyżej). Jeśli przyjmiemy fikcję, zgodnie z którą nie ma stanu nadzwyczajnego, to zmiana terminu już zarządzonych wyborów narusza Konstytucję – a naruszenie to będzie szczególnie rażące, jeżeli, jak się można spodziewać, po zmianie terminu nie będzie możliwości zgłaszania kandydatur.

## **5 Wybory kopertowe będą pozbawione gwarancji rzetelności**

### **5.1 Niedostateczne dane identyfikujące**

**Brak adresu:** W myśl ustawy kopertowej (art. 14 ust. 2), gminna obwodowa komisja wyborcza dla każdej otrzymanej koperty sprawdza, czy zawiera ona oświadczenie, na które wyborca naniósł swoje imię, nazwisko, numer PESEL i podpis; przy czym podpis nie jest realnie sprawdzany, gdyż komisja nie dysponuje wzorami podpisów.

Żadne inne dane identyfikujące nie są przewidziane. W szczególności: ani na kopercie otrzymanej przez komisję od wyborcy, ani na dokumentach zawartych w tej kopercie, nie figuruje adres wyborcy. Ten brak bardzo ułatwia pracę osób, które chciałyby fałszować wybory przekazując komisji wyborczej głosy rzekomo pochodzące od innych osób: w przypadku wielu wyborców nietrudno jest uzyskać PESEL (nierzadko dostępny w KRS lub w księgach wieczystych), natomiast dla skutecznego sfałszowania głosu nie jest wymagane powiązanie tego numeru PESEL z właściwym adresem zamieszkania, co byłoby nieco trudniejsze.

**Brak identyfikacji pakietów:** Pakiety wyborcze, które będą rozdawane wyborcom, nie będą miały unikalnej identyfikacji (taką identyfikacją mogłoby być np. wydrukowane na pakiecie nazwisko wyborcy lub jakiś unikalny numer). Tak więc oszust, który zechce zagłosować w imieniu innej osoby, nie będzie musiał w tym celu kraść pakietu wyborczego, który był przeznaczony dla niej. Będzie mógł użyć dowolnego pakietu (np. kupionego na czarnym rynku lub ukradzionego ze skrzynki pocztowej chwilowo nieobecnego sąsiada).

### **5.2 Całkowita niemożność składania reklamacji przez wyborcę, który nie otrzymał pakietu wyborczego**

Wyborca, który nie otrzyma pakietu wyborczego (z jakiegokolwiek przyczyny) nie będzie mógł skutecznie złożyć reklamacji, nie będzie mógł otrzymać brakującego pakietu.

### **5.3 Brak kontroli przewozu dokumentów**

Przekazywanie pakietów wyborczych do skrzynek pocztowych wyborców odbywać się będzie bez żadnej kontroli: robić to będą pracownicy poczty (przewidziane są dwuosobowe zespoły), bez żadnego udziału przedstawicieli komitetów wyborczych, bez obserwatorów społecznych. Oznacza to w praktyce, że dwuosobowy zespół pracowników poczty będzie mógł robić, co zechce, np. sprzedać część pakietów wyborczych na czarnym rynku lub nawet wyrzucić do lasu zamiast je roznieść (gdyby pakiety zostały następnie znalezione w lesie, to nie sposób będzie ustalić, od którego listonosza pochodzą, gdyż nie będą zawierać danych identyfikacyjnych).

Jeśli Poczta Polska będzie ponad miarę przeciążać listonoszy pracą (z braku zasobów lub też umyślnie, aby utrudnić głosowanie w niektórych gminach), to tego rodzaju patologiczne zachowania listonoszy będą mogły się szerzyć.

Przekazywanie kopert zwrotnych ze skrzynek pocztowych do gminnej obwodowej komisji wyborczej również będzie się odbywać bez żadnego udziału przedstawicieli komitetów wyborczych czy obserwatorów społecznych. Tu również możliwe będą, praktycznie bez kontroli, niszczenie lub kradzież części przewożonych kopert.

### **5.4 Dysfunkcjonalna organizacja gminnych obwodowych komisji wyborczych**

Utworzona zostanie tylko jedna gminna obwodowa komisja wyborcza w każdej gminie i w każdym mieście (wyjątek: w Warszawie każda dzielnica będzie mieć oddzielną komisję). Komisje te będą liczyć nawet do 45 członków (w szczególnie uzasadnionych przypadkach komisarz wyborczy może wyznaczyć skład komisji przekraczający 45 osób). Tak duże składy zostały zapewne przewidziane po to, aby możliwe było przeliczenie ogromnej liczby głosów zebranych z całego miasta (na przykład: 200 tys. głosów). Ale nie został uchylony przepis kodeksu wyborczego, który każe komisji wspólnie, bez podziału na zespoły, wykonać wszystkie czynności związane z liczeniem głosów (przeliczyć koperty z kartami wyborczymi wrzucone wcześniej do urn, wyjąć karty z kopert, przejrzeć karty i policzyć głosy oddane na poszczególnych kandydatów)<sup>16</sup>. W tej sytuacji wielka liczba członków komisji nie przyspieszy pracy, lecz ją spowolni (wspólne przeglądanie kart w gronie 45 osób będzie znacznie wolniejsze niż gdyby tych osób było 9). Jeśli do tego dodać konieczność utrzymywania odległości 2 metrów między ludźmi, liczenie głosów w większych miastach stanie się niewykonalne. Można się obawiać, a nawet być niemal pewnym, że komisja zignoruje zarówno przepis kodeksu wyborczego nakazujący wspólną pracę, jak i konieczność utrzymywanie odległości między ludźmi.

W obecnej sytuacji brakuje chętnych do pracy w komisjach wyborczych. Dlatego można zrozumieć, że ustawodawca chce zmniejszyć liczbę komisji wyborczych w stosunku do tego, co praktykuje się zazwyczaj. Ale zmniejszenie tak ekstremalne i nieprzemyślane, jak to, którego dokonuje ustawa kopertowa – a mianowicie utworzenie w każdym mieście tylko jednej komisji, która podczas liczenia głosów nie ma prawa dzielić się na zespoły – oznacza, że przeliczenie głosów zgodnie z prawem będzie niemożliwe.

Kodeks wyborczy pozwala każdemu komitetowi wyborczemu i każdej organizacji społecznej na przydzielenie tylko jednego męża zaufania lub obserwatora społecznego do każdej komisji wyborczej. Ta reguła nie została zmieniona przez ustawę kopertową. Oznacza to, że będzie można przydzielić jednego męża zaufania lub obserwatora społecznego do obserwacji komisji wyborczej, która liczy 45 osób i zapewne będzie dzielić się na zespoły. W praktyce oznacza to bardzo niepełną obserwację.

<sup>16</sup> Przepis wzmiankowany w przypisie 11, str. 7.

## **5.5 Pilnowanie skrzynek pocztowych i ryzyko zastraszania wyborców**

Powszechnie przyjętą, międzynarodową zasadą dotyczącą wolnych wyborów jest, że lokal wyborczy obsługiwany jest przez komisję wyborczą o pluralistycznym składzie ustalonym na podstawie ustawy. Aby uniknąć zastraszania wyborców, w lokalu nie mogą znajdować się osoby uzbrojone, a wojsko ani policja nie mogą tam sprawować władzy porządkowej.

Podczas wyborów kopertowych nie będzie lokali wyborczych. Zamiast nich będą skrzynki pocztowe. Te skrzynki będą musiały być pilnowane (potwierdza to minister Jacek Sasin w publicznych wypowiedziach), ale ustawa o tym nie wspomina – najprawdopodobniej będzie robić to policja i/lub wojsko, w tym wojska obrony terytorialnej, na zasadach, które zostaną ustalone w drodze poleceń służbowych.

Tak więc głosując, wyborca będzie musiał zetknąć się z osobami uzbrojonymi, uprawnionymi do pilnowania porządku, wyznaczonymi do tego drogą pozaustawową.

Wojska obrony terytorialnej są silnie naznaczone politycznie (w powszechnym odczuciu jest to „armia Macierewicza” lub też „armia PiSu”) i z tego powodu ich obecność podczas aktu głosowania będzie odbierana jako demonstracja siły ze strony jednego z obozów politycznych, a ponadto może mieć efekt zastraszający.

Obecność policji przy skrzynce do głosowania jeszcze kilka tygodni temu byłaby zapewne nieszkodliwa. Niestety od czasu wprowadzenia ograniczeń i zakazów typowych dla stanu nadzwyczajnego, pojawiła się duża fala doniesień dotyczących zastraszania obywateli przez policję. Zasygnalizowano dwa pobicia. Policja często bezprawnie pytała ludzi, po co i dokąd idą; pytała kierowców, ile benzyny zatankowali, i karała za tankowanie zbyt małej ilości paliwa; kazała osobom wychodzącym ze sklepu pokazywać paragony z zamiarem karania, jeśli dokonane zakupy były w odczuciu policjantów niewłaściwe; karała konsumentów za używanie myjni samochodowej. Zasygnalizowano masowe kontrole rowerzystów, mimo że przejeżdżające tą samą drogą samochody nie były kontrolowane. W przypadku odmowy przyjęcia mandatu karnego policja nierzadko zamiast złożyć wnioski do sądu, odsyła sprawę do inspektora sanitarnego, który bez wysłuchania zainteresowanego nakłada grzywnę do 30 tys. złotych płatną w terminie 7 dni, bez realnej możliwości zaskarżenia.

W tej sytuacji policja postrzegana jest jako siła represyjna, działająca poza prawem. Wybory, w których głosowanie odbywa się pod bezpośrednim nadzorem takiej siły, to nie są wolne wybory.

## **5.6 Podsumowanie**

Wybory kopertowe będą zorganizowane tak, że ich fałszowanie będzie bardzo łatwe i dostępne dla wielu osób: dla władz państwowych, dla dyrekcji Poczty Polskiej, dla pracowników pocztowych, dla członków gminnych obwodowych komisji wyborczych (które nie będą prawidłowo obserwowane ani kontrolowane), a nawet dla osób postronnych.

Oto przykładowy sposób sfalszowania takich wyborów (jeden z wielu): dyrekcja Poczty Polskiej może narzucić listonoszom wyśrubowane (niemożliwe do zrealizowania) normy przy roznoszeniu pakietów wyborczych w tych miejscowościach, w których wyborcy głosują „nie jak trzeba”. Takie wyśrubowane normy mogą nakłonić listonoszy do porzucania części pakietów wyborczych.

Dowolne osoby będą mogły kraść pakiety wyborcze ze skrzynek pocztowych.

Każdy, kto przyłoży rękę do organizacji takich wyborów, weźmie udział w zamachu na porządek konstytucyjny Polski.

## **6 Załącznik: wzmiankowane w tekście przepisy prawa**

### **6.1 Konstytucja, art. 127 i 128**

#### **Art. 127.**

- 1. Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany przez Naród w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym.*
- 2. Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany na pięcioletnią kadencję i może być ponownie wybrany tylko raz.*
- 3. Na Prezydenta Rzeczypospolitej może być wybrany obywatel polski, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 35 lat i korzysta z pełni praw wyborczych do Sejmu. Kandydata zgłasza co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu.*
- 4. Na Prezydenta Rzeczypospolitej wybrany zostaje kandydat, który otrzymał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów. Jeżeli żaden z kandydatów nie uzyska wymaganej większości, czternastego dnia po pierwszym głosowaniu przeprowadza się ponowne głosowanie.*
- 5. W ponownym głosowaniu wyboru dokonuje się spośród dwóch kandydatów, którzy w pierwszym głosowaniu otrzymali kolejno największą liczbę głosów. Jeżeli którykolwiek z tych dwóch kandydatów wycofa zgodę na kandydowanie, utraci prawo wyborcze lub umrze, w jego miejsce do wyborów w ponownym głosowaniu dopuszcza się kandydata, który otrzymał kolejno największą liczbę głosów w pierwszym głosowaniu. W takim przypadku datę ponownego głosowania odracza się o dalszych 14 dni.*
- 6. Na Prezydenta Rzeczypospolitej wybrany zostaje kandydat, który w ponownym głosowaniu otrzymał więcej głosów.*
- 7. Zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej określa ustawa.*

#### **Art. 128.**

- 1. Kadencja Prezydenta Rzeczypospolitej rozpoczyna się w dniu objęcia przez niego urzędu.*
- 2. 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, a w razie opróżnienia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej - nie później niż w czternastym dniu po opróżnieniu urzędu, wyznaczając datę wyborów na dzień wolny od pracy przypadający w ciągu 60 dni od dnia zarządzenia wyborów.*

### **6.2 Konstytucja, art. 228**

- 1. W sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej.*

[...]

6. W czasie stanu nadzwyczajnego nie mogą być zmienione: Konstytucja, ordynacje wyborcze do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych.

7. W czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie może być skrócona kadencja Sejmu, przeprowadzane 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.

[...]

### **6.3 Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi**

Dz. U. 2019 poz. 1239, ale ze względu na zmiany wprowadzone już po tej publikacji, ustawę należy czytać tu: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20190001239>

[...]

Art. 46.

1. Stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii na obszarze województwa lub jego części ogłasza i odwołuje wojewoda, w drodze rozporządzenia, na wniosek państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego.

2. Jeżeli zagrożenie epidemiczne lub epidemia występuje na obszarze więcej niż jednego województwa, stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii ogłasza i odwołuje, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, na wniosek Głównego Inspektora Sanitarnego.

3. Ogłaszając stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii, minister właściwy do spraw zdrowia lub wojewoda mogą nałożyć obowiązek szczepień ochronnych na inne osoby niż określone na podstawie art. 17 ust. 9 pkt 2 oraz przeciw innym zakażeniom i chorobom zakaźnym, o których mowa w art. 3 ust. 1.

4. W rozporządzeniach, o których mowa w ust. 1 i 2, można ustanowić:

1) czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się,

2) czasowe ograniczenie lub zakaz obrotu i używania określonych przedmiotów lub produktów spożywczych,

3) czasowe ograniczenie funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy,

4) zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności,

5) obowiązek wykonania określonych zabiegów sanitarnych, jeżeli wykonanie ich wiąże się z funkcjonowaniem określonych obiektów produkcyjnych, usługowych, handlowych lub innych obiektów,

6) nakaz udostępnienia nieruchomości, lokali, terenów i dostarczenia środków transportu do działań przeciwepidemicznych przewidzianych planami przeciwepidemicznymi,

7) obowiązek przeprowadzenia szczepień ochronnych, o których mowa w ust. 3, oraz grupy osób podlegające tym szczepieniom, rodzaj przeprowadzanych szczepień ochronnych

– uwzględniając drogi szerzenia się zakażeń i chorób zakaźnych oraz sytuację epidemiczną na obszarze, na którym ogłoszono stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii.

5. Rozporządzenia, o których mowa w ust. 1 i 2, są:

- 1) niezwłocznie ogłaszane w odpowiednim dzienniku urzędowym, zgodnie z przepisami o ogłaszaniu aktów normatywnych;
- 2) wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

6. Wojewoda ma obowiązek poinformowania obywateli o obowiązkach wynikających z przepisów, o których mowa w ust. 1-4, w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie.

Art. 46a.

W przypadku wystąpienia stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego o charakterze i w rozmiarach przekraczających możliwości działania właściwych organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, na podstawie danych przekazanych przez ministra właściwego do spraw zdrowia, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ministra właściwego do spraw administracji publicznej, Głównego Inspektora Sanitarnego oraz wojewodów:

- 1) zagrożony obszar wraz ze wskazaniem rodzaju strefy, na którym wystąpił stan epidemii lub stan zagrożenia epidemicznego,
- 2) rodzaj stosowanych rozwiązań - w zakresie określonym w art. 46b

– mając na względzie zakres stosowanych rozwiązań oraz uwzględniając bieżące możliwości budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Art. 46b.

W rozporządzeniu, o którym mowa w art. 46a, można ustanowić:

- 1) ograniczenia, obowiązki i nakazy, o których mowa w art. 46 ust. 4;
- 2) czasowe ograniczenie określonych zakresów działalności przedsiębiorców;
- 3) czasową reglamentację zaopatrzenia w określonego rodzaju artykuły;
- 4) obowiązek poddania się badaniom lekarskim oraz stosowaniu innych środków profilaktycznych i zabiegów przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie;
- 5) obowiązek poddania się kwarantannie;
- 6) miejsce kwarantanny;
- 7) (uchylony);
- 8) czasowe ograniczenie korzystania z lokali lub terenów oraz obowiązek ich zabezpieczenia;
- 9) nakaz ewakuacji w ustalonym czasie z określonych miejsc, terenów i obiektów;
- 10) nakaz lub zakaz przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach;
- 11) zakaz opuszczania strefy zero przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie;
- 12) nakaz określonego sposobu przemieszczania się.

[...]

#### **6.4 Rozporządzenia Rady Ministrów z 10-19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii**

Dz. U. 2020 r. poz. 658 <http://dziennikustaw.gov.pl/DU/2020/658> ; rozporządzenie zostało zmienione dwoma kolejnymi rozporządzeniami: poz. 673 <http://dziennikustaw.gov.pl/DU/2020/673> poz. 674 <http://dziennikustaw.gov.pl/DU/2020/674> , a następnie całkowicie zastąpione jeszcze jednym rozporządzeniem: poz. 697 <http://dziennikustaw.gov.pl/DU/2020/697>

Treść przytoczonych poniżej przepisów pozostaje niezmienna niezależnie od tego, do którego rozporządzenia się odnosimy, z wyjątkiem zaznaczonego fragmentu pkt 1, który został usunięty w ostatnim rozporządzeniu – ten fragment jednak nie ma znaczenia normatywnego, usunięcie tego zbędnego fragmentu stanowi tylko redakcyjne ulepszenie rozporządzenia.

*Na podstawie art. 46a i art. 46b pkt 1–6 i 8–12 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1239 i 1495 oraz z 2020 r. poz. 284, 322, 374 i 567) zarządza się, co następuje:*

[...]

**§ 5.** *Do dnia 19 kwietnia 2020 r. zakazuje się na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej przemieszczania się osób przebywających na tym obszarze, z wyjątkiem przemieszczania się danej osoby w celu:*

- 1) wykonywania czynności zawodowych lub zadań służbowych, lub pozarolniczej działalności gospodarczej, lub prowadzenia działalności rolniczej lub prac w gospodarstwie rolnym, [fragment ujęty w nawiasach prostokątnych nie obowiązuje w dniu 19.04.2020: lub realizacji zadań mających na celu ochronę i zabezpieczenie upraw i płodów rolnych przed szkodami wyrządzanymi przez zwierzę lub przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się chorób zakaźnych zwierząt] oraz zakupu towarów i usług z tym związanych;*
- 2) zaspokajania niezbędnych potrzeb związanych z bieżącymi sprawami życia codziennego, w tym uzyskania opieki zdrowotnej lub psychologicznej, tej osoby, osoby jej najbliższej w rozumieniu art. 115 § 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1950 i 2128 oraz z 2020 r. poz. 568), a jeżeli osoba przemieszczająca się pozostaje we wspólnym pożyciu z inną osobą – także osoby najbliższej osobie pozostającej we wspólnym pożyciu, oraz zakupu towarów i usług z tym związanych;*
- 3) wykonywania ochotniczo i bez wynagrodzenia świadczeń na rzecz przeciwdziałania skutkom COVID-19, w tym w ramach wolontariatu;*
- 4) sprawowania lub uczestniczenia w sprawowaniu kultu religijnego, w tym czynności lub obrzędów religijnych.*

[...]

#### **6.5 Ustawa o Sądzie Najwyższym**

[...]

*Art. 12 § 2. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego wybiera kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego spośród sędziów Sądu Najwyższego w stanie czynnym, nie później niż na 6 tygodni przed upływem kadencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego albo w terminie 14 dni od dnia przejścia w stan spoczynku, przeniesienia w stan*



spoczynku albo wygaśnięcia stosunku służbowego sędziego Sądu Najwyższego albo zrzeczenia się stanowiska Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.

[...]

## **6.6 Kodeks karny, art. 165**

§ 1. Kto sprowadza niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia wielu osób albo dla mienia w wielkich rozmiarach:

- 1) powodując zagrożenie epidemiologiczne lub szerzenie się choroby zakaźnej albo zarazy zwierzęcej lub roślinnej,
- 2) wyrabiając lub wprowadzając do obrotu szkodliwe dla zdrowia substancje, środki spożywcze lub inne artykuły powszechnego użytku lub też środki farmaceutyczne nie odpowiadające obowiązującym warunkom jakości,
- 3) powodując uszkodzenie lub unieruchomienie urządzenia użyteczności publicznej, w szczególności urządzenia dostarczającego wodę, światło, ciepło, gaz, energię albo urządzenia zabezpieczającego przed nastąpieniem niebezpieczeństwa powszechnego lub służącego do jego uchylenia,
- 4) zakłócając, uniemożliwiając lub w inny sposób wpływając na automatyczne przetwarzanie, gromadzenie lub przekazywanie danych informatycznych,
- 5) działając w inny sposób w okolicznościach szczególnie niebezpiecznych,

podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

§ 2. Jeżeli sprawca działa nieumyślnie,

podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

§ 3. Jeżeli następstwem czynu określonego w § 1 jest śmierć człowieka lub ciężki uszczerbek na zdrowiu wielu osób, sprawca

podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do 12.

§ 4. Jeżeli następstwem czynu określonego w § 2 jest śmierć człowieka lub ciężki uszczerbek na zdrowiu wielu osób, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

## **6.7 Kodeks wyborczy (wybrane przepisy)**

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy

<http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20110210112>

[...]

Art. 69.

[...]

§ 3a. Czynności obwodowej komisji wyborczej ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie związane z ustalaniem wyników głosowania w obwodzie wykonują wspólnie wszyscy obecni członkowie komisji.

[...]

Art. 181a.

§ 1. W każdym obwodzie głosowania powołuje się:

- 1) obwodową komisję wyborczą - w wyborach do Sejmu i do Senatu, w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej, w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej

oraz w wyborach uzupełniających do Senatu, a także w przeprowadzanych w toku kadencji wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego, z wyłączeniem wyborów ponownych do organów tych jednostek;

- 2) obwodową komisję wyborczą ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie i obwodową komisję wyborczą ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie - w wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzanych w związku z zakończeniem kadencji rad oraz w wyborach ponownych do organów tych jednostek.

§ 2. W przypadku wyborów, o których mowa w § 1 pkt 1, zadania przewidziane w kodeksie dla obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie i obwodowej komisji wyborczej ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie wykonuje obwodowa komisja wyborcza, o której mowa w § 1 pkt 1.

[...]

## **6.8 Ustawa kopertowa (wybrane przepisy)**

Ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. Obecnie w toku prac legislacyjnych, ale najprawdopodobniej nie będą już do niej wprowadzane zmiany, dostępna jako druk senacki nr 99 <https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatdruki/10779/druk/099.pdf>

[...]

### **Art. 6.**

[...]

2. Minister właściwy do spraw aktywów państwowych 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, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1239 i 1495 oraz z 2020 r. poz. 284 i 374),
- 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

– mając na względzie zapewnienie poszanowania zasad przeprowadzania wyborów i zapewnienie bezpieczeństwa tych przesyłek, a także ochronę zdrowia osób odbierających i przekazujących te przesyłki.

[...]

### **Art. 14.**

[...]

2. Właściwa gminna obwodowa komisja wyborcza weryfikuje dostarczone koperty zwrotne, w szczególności weryfikuje imię i nazwisko wyborcy oraz numer PESEL z danymi zawartymi w spisie wyborców.

[...]

**Art. 20. 1.** *W sprawach nieuregulowanych w niniejszej ustawie stosuje się odpowiednio ustawę z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy.*

*2. W wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzanych na podstawie niniejszej ustawy art. 289 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy nie stosuje się. Jeśli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ogłoszono stan epidemii, Marszałek Sejmu może zarządzić zmianę terminu wyborów określonego w wydanym wcześniej postanowieniu. Nowy termin wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej określony przez Marszałka Sejmu musi odpowiadać terminom przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej określonym w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.*

**Art. 21.** *Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.*

Niniejszy dokument i apel, do którego jest on załącznikiem, dostępne są tu:

<https://ow.org.pl/kopertowe.pdf>

<https://ow.org.pl/kopertowe-argumenty.pdf>

Andrzej Rzepliński

Marcin Skubiszewski