

# Problematyka terminów w wyborach Prezydenta RP zarządzonych postanowieniem Marszałka Sejmu z 3 czerwca 2020 roku



## Agata Pyrzyńska

Doktor nauk prawnych, adiunkt  
w Instytucie Nauk Prawnych Uniwer-  
sytetu Szczecińskiego.

✉ [agata.pyrzyńska@usz.edu.pl](mailto:agata.pyrzyńska@usz.edu.pl)

<https://orcid.org/0000-0002-4573-4310>

## **Deadlines in the Election of the President of the Republic of Poland Ordered by the Marshal of the Sejm on 3 June 2020**

The aim of this study is to evaluate the solutions regarding the shape of the election calendar in the elections of the President of the Republic of Poland ordered by the decision of the Marshal of the Sejm of 3 June 2020. First, the study analyzes the legal nature of the decision of the Marshal of the Sejm and the special powers granted to this body under the episodic act of 2 June 2020 on the special rules for the organization of general elections for the President of the Republic of Poland ordered in 2020 with the possibility of voting by post. In this regard, the Marshal's right to set deadlines ignoring the regulations of the Electoral Code and the possibility of modifying the terms specified in the election calendar in connection with the epidemic situation were assessed. In the second part of the paper, the system of election terms resulting from the election calendar was analyzed in order to verify whether the adopted solutions favored the exercise of subjective election rights in the elections of the President in 2020. The research was based on the formal and dogmatic method.

**Słowa kluczowe:** wybory, Prezydent RP, terminy, kalendarz wyborczy

**Key words:** elections, President of the Republic of Poland, terms, election calendar

[https://doi.org/10.32082/fp.4\(72\).2022.473](https://doi.org/10.32082/fp.4(72).2022.473)

### **1. Uwagi wprowadzające**

Problematyka wyborów Prezydenta RP w 2020 r. jest zagadnieniem wyjątkowo złożonym.

Wynika to przede wszystkim z faktu, iż ich przeprowadzenie napotkało na szczególne okoliczności związane z rozprzestrzenia-

niem się wirusa SARS-CoV-2, co utrudniło planową finalizację procesu wyborczego, zainicjowanego postanowieniem Marszałka Sejmu z 5 lutego 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup>. Ustawodawca oraz służby odpowiedzialne za przeprowadzenie wyborów, znaleźli się w wyjątkowo trudnej sytuacji, gdyż z jednej strony zadaniem priorytetowym, jak wiadomo, było zagwarantowanie

w terminie wynikającym z postanowienia Marszałka Sejmu z 5 lutego 2020 r. oraz na skutek wydania na mocy art. 293 § 1 ustawy – Kodeks wyborczy<sup>3</sup> przez Państwową Komisję Wyborczą (PKW) uchwały z dnia 10 maja 2020 r. w sprawie stwierdzenia braku możliwości głosowania na kandydatów w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej<sup>4</sup>, w dniu 3 czerwca 2020 r. Marszałek Sejmu na podstawie art. 293 § 2



## Terminy w procesie wyborczym są jednym z najważniejszych czynników wpływających na możliwość realizacji podstawowych praw obywatelskich, jakimi są prawa wyborcze.

bezpieczeństwa i zdrowia obywateli, z drugiej zaś przeprowadzenie wyborów, zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym przepisami rangi konstytucyjnej. Decyzje, które zostały wówczas podjęte, bez wątpienia znacząco wpłynęły na charakter i przebieg wyborów, co uwidoczniło się w szczególności w terminach wykonania poszczególnych czynności wyborczych. Terminy te bowiem w znacznej mierze zostały wyznaczone na nowo, w konsekwencji determinując tok wyborów Prezydenta RP, nierzadko decydując także o faktycznej możliwości realizacji praw wyborczych przez wyborców oraz uczestników rywalizacji wyborczej.

W ramach uwag wprowadzających należy przypomnieć, że wobec nieprzeprowadzenia głosowania<sup>2</sup>

k.w. zarządził kolejne wybory, ustalając, iż głosowanie odbędzie w dniu 28 czerwca 2020 r.<sup>5</sup>. Zasady przeprowadzenia nowo zarządzonych wyborów w zasadniczej części wyznaczyły regulacje zawarte w ustawie z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organiza-

cydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 827), która – na skutek licznych kontrowersji – weszła w życie dopiero w dniu 9 maja 2020 r., a zatem na dzień przed pierwotnie zarządzonym terminem głosowania. Nie bez znaczenia dla całokształtu okoliczności było także pozbawienie PKW zasadniczych kompetencji w procesie wyborczym, co nastąpiło na mocy art. 102 Ustawy z 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r. poz. 695 ze zm.).

- 1 Postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 lutego 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2020 r. Poz. 184); dalej: postanowienie z 5 lutego 2020 r.
- 2 Zagadnienie przyczyn nieprzeprowadzenia głosowania w dniu 10 maja 2020 r. mogłoby się stać przedmiotem odrębnego, pogłębionego opracowania. Warto jednak na potrzeby uwag wprowadzających do niniejszego artykułu odnotować, że wśród przyczyn takiego stanu rzeczy było z jednej strony zagrożenie życia i zdrowia wyborców oraz trwające prace nad Ustawą z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Pre-

3 Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2020 r. Poz. 1319); dalej: k.w.

4 Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 10 maja 2020 r. w sprawie stwierdzenia braku możliwości głosowania na kandydatów w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2020 r. poz. 967); dalej: uchwała PKW z 10 maja 2020 r.

5 Postanowienie Marszałka Sejmu RP z dnia 3 czerwca 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2020 r. poz. 988); dalej: postanowienie z 3 czerwca 2020 r.

cji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego<sup>6</sup>, przy wyłącznie uzupełnianym stosowaniu Kodeksu wyborczego. W konsekwencji „nowy” proces wyborczy zainicjowany postanowieniem Marszałka Sejmu z 3 czerwca 2020 r., w myśl przyjętych regulacji a także „nowego” kalendarza wyborczego, musiał zamknąć się w okresie zaledwie trzech tygodni<sup>7</sup>. Takie rozwiązanie w dotychczasowej historii polskich procesów wyborczych określić należy mianem bezprecedensowego, gdyż wybory, rozumiane jako wieloetapowy proces inicjowany wydaniem stosownego aktu o zarządzeniu wyborów<sup>8</sup>, trwa zwykle kilka miesięcy<sup>9</sup>. Nie ulega zatem wątpliwości, że standardowe rozwiązanie, pozwalające na w miarę harmonijne rozłożenie czynności wyborczych w dłuższym czasie, nie jest kwestią przypadku, lecz świadomym zabiegiem legislacyjnym. Terminy w procesie wyborczym są bowiem jednym z najważniejszych czynników wpływających na możliwość i sposób realizacji podstawowych praw obywatelskich, jakimi są prawa wyborcze. To właśnie faktyczna możliwość skorzystania przez uprawnionych z praw wyborczych powinna być punktem odniesienia najpierw dla ustawodawcy przy kształtowaniu struktury terminów na gruncie ustawowym (w szczególności w Kodeksie wyborczym), a następnie także dla organu zarządzającego konkretne wybory przy usta-

lanii kalendarza wyborczego. W drugim przypadku nie bez przyczyny przepisy wskazują na konieczność zasięgnięcia opinii PKW, jako organu posiadającego największą wiedzę na temat procedur wyborczych, a zarazem sprawującego nadzór nad przestrzeganiem prawa wyborczego. Oczywiście poza wskazanymi aspektami, jako kwestię nadrzędną postrzegać należy regulację konstytucyjną, która zakreśla – w tym także w odniesieniu do wyborów Prezydenta RP – główne terminy, których kształt nie podlega modyfikacji.

Mając na względzie powyższe, celem niniejszej pracy jest scharakteryzowanie układu terminów wynikających z ustawy epizodycznej z 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego oraz z kalendarza wyborczego stanowiącego załącznik do postanowienia Marszałka Sejmu z 3 czerwca 2020 r. w kontekście rudymenarnych standardów demokratycznego państwa prawnego. Celem pracy jest w szczególności ustalenie, czy przyjęcie w ustawie z 2 czerwca 2020 r. ekstraordynaryjnych rozwiązań dotyczących terminów, w tym m.in. możliwości ich swobodnego, w większości nieograniczonego ustawowo, kształtowania przez Marszałka Sejmu a także modyfikacji już po ogłoszeniu postanowienia o zarządzeniu wyborów, mieści się w zakresie kompetencji Marszałka w procesie wyborczym. Jak się bowiem wydaje, nowe rozwiązania dotyczące terminów, przyjęte w wyborach Prezydenta RP w 2020 r., skłaniają do spojrzenia na ten element procesu wyborczego – dotychczas postrzegany jako jedna z najważniejszych gwarancji praw wyborczych – w sposób całkowicie odmienny. Obowiązujące w omawianych wyborach rozwiązania, dotyczące ustalania i ewentualnej zmiany terminów wykonania czynności wyborczych, mogą budzić wątpliwości, zarówno jeśli chodzi o ich zgodność ze standardami ochrony praw człowieka, jak również zasadami prawidłowej legislacji. Na koniec tej części pracy należy wskazać, że celem niniejszego opracowania nie jest ocena konieczności przyjęcia nowych regulacji w obliczu szczególnych okoliczności towarzyszących wyborom Prezydenta RP, a jedynie skutków prawnych, jakie te regulacje wywołały.

Badania przeprowadzone na potrzeby niniejszej pracy zostały oparte na metodzie formalno-dogmatycznej.

6 Ustawa z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 979).

7 Misja OBWE obserwująca wybory Prezydenta RP w Polsce wskazała w raporcie podsumowującym obserwację, iż nastąpiło „drastyczne skrócenie ram czasowych” procesu wyborczego, zob. *Misja specjalna oceny wyborów ODIHR. Rzeczpospolita Polska – Wybory Prezydenckie, 28 czerwca 2020 r.*, [https://www.osce.org/files/f/documents/a/9/455773\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/a/9/455773_0.pdf) (dostęp 28.08.2020).

8 A. Sokala (w:) A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s. 271, 285–286.

9 Wybory prezydenckie są zarządzane w okresie między 7 a 6 miesiącem przed upływem kadencji Prezydenta RP, termin głosowania powinien zaś przypaść w okresie pomiędzy 100 a 75 dniem przed dniem upływu kadencji głowy państwa; zob. art. 289 § 1 k.w.

## 2. Postanowienie Marszałka Sejmu z 3 czerwca 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta RP

### 2.1. Charakter prawny postanowienia Marszałka Sejmu w sprawie zarządzenia wyborów prezydenckich

Przed omówieniem problematyki odnoszącej się do struktury terminów w wyborach Prezydenta RP zarządzonych postanowieniem Marszałka Sejmu z 3 czerwca 2020 r., w których termin głosowania przypadł na dzień 28 czerwca 2020 r., warto poddać analizie kilka problemów szczegółowych. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na charakter aktu wydawanego przez Marszałka, w drodze którego następuje zarządzenie wyborów prezydenckich. Kwestia ta ma bowiem zasadniczy wpływ na rolę tego aktu dla całego procesu wyborczego, a także powinna determinować kształt kalendarza wyborczego.

Zarządzenie wyborów Prezydenta RP, podobnie jak w przypadku pozostałych rodzajów elekcji uregulowanych na gruncie Kodeksu wyborczego, rozpoczyna wydanie szczególnego aktu przez właściwy organ. W przypadku wyborów prezydenckich organem tym jest Marszałek Sejmu, postrzegany jako druga osoba w państwie<sup>10</sup>, a zarazem szczególna osoba zaufania publicznego<sup>11</sup>. Aktem Marszałka inicjującym proces wyborczy jest postanowienie w sprawie zarządzenia wyborów<sup>12</sup>. Przepisy w sposób ścisły określają, w jakim terminie winno nastąpić zarówno wydanie samego postanowienia, jak i wyznaczenie kluczowego dla całego procesu wyborczego – dnia głosowania. Zgodnie z art. 128 ust. 2 Konstytucji RP<sup>13</sup>, co do zasady, wybory zarządza się na dzień przypadający nie wcześniej niż na 100 dni i nie

później niż na 75 dni przed upływem kadencji urzędującej głowy państwa. Natomiast zgodnie z art. 289 § 1 k.w., moment zarządzenia wyborów musi nastąpić nie wcześniej niż na 7 i nie później niż na 6 miesięcy przed upływem kadencji urzędującej głowy państwa<sup>14</sup>.

Tak określone terminy korespondują z charakterem i znaczeniem czynności, jaką jest zarządzenie wyborów. Należy bowiem mieć na względzie, że czynność ta stanowi nie tylko etap inicjujący proces wyborczy a zarazem otwierający drogę do podejmowania dalszych czynności wyborczych przez uczestników rywalizacji wyborczej czy organizatorów wyborów. Zarządzenie wyborów powinno także pełnić rolę gwarancyjną w procesie wyborczym w tym znaczeniu, że Marszałek Sejmu w sposób precyzyjny i bezwarunkowy wskazuje w postanowieniu zarówno dzień głosowania, jak również określa terminy wykonania poszczególnych czynności wyborczych wynikających z Kodeksu wyborczego. Czyni to w kalendarzu wyborczym stanowiącym integralną część postanowienia w sprawie zarządzenia wyborów<sup>15</sup>. Nie bez przyczyny zatem zarządzenie wyborów powinno nastąpić z odpo-

10 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2019, s. 233.

11 Tak R. Piotrowski, *Opinia o ustawie z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (druk senacki nr 99)*, s. 17, <https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawa,964.html> (dostęp 28.08.2020).

12 Art. 289 i 290 k.w.

13 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

14 Dodać jednak należy, że przepisy Konstytucji RP przewidują także ekstraordynaryjne sytuacje, w których wybory mogą odbyć się w zmodyfikowanych względem wskazanego terminu. Pierwszą z nich jest opróżnienie urzędu Prezydenta, co implikuje konieczność zarządzenia wyborów nie później niż w 14 dniu po tym fakcie, z głosowaniem w dniu wolnym od pracy przypadającym w ciągu 60 dni od dnia zarządzenia wyborów (zob. art. 128 ust. 2 *in fine* Konstytucji RP). W myśl art. 129 ust. 3 Konstytucji RP analogiczna procedura znajdzie zastosowanie w przypadku stwierdzenia przez Sąd Najwyższy nieważności wyboru Prezydenta RP. Należy także wspomnieć, że odrębności w zakresie terminów przeprowadzenia wyborów zostały przewidziane w przypadku wprowadzenia jednego z trzech stanów nadzwyczajnych statuowanych przez Konstytucję RP (art. 228 ust. 7 Konstytucji RP). Dodatkowo, w doktrynie polskiego prawa konstytucyjnego wymienia się tzw. pozakonstytucyjną przesłankę zarządzenia wyborów prezydenckich, którą statuuje art. 293 § 2 k.w. (zob. R. Piotrowski, *Opinia o konstytucyjnych podstawach zarządzenia wyborów Prezydenta RP po 23 maja 2020 r.*, s. 6, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/5526/plik/oe-299.pdf> (dostęp 28.08.2020).

15 Na temat kalendarza wyborczego m.in. B. Banaszk, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 400.

wiednim horyzontem czasowym, zapewniającym niezbędny czas zarówno dla uczestników rywalizacji wyborczej na odpowiednie przygotowanie się do wyborów, jak chociażby ukonstytuowanie się komite-

ty tak ważny jest gwarancyjny charakter postanowienia w sprawie zarządzenia wyborów, który należy postrzegać jako wydany z upoważnienia konstytucyjnego aktu stosowania prawa, mający charakter jednorazowy<sup>17</sup>



## Zarządzenie wyborów pełni rolę gwarancyjną w procesie wyborczym.

tów wyborczych, zgłoszenie kandydatów, czy prowadzenie agitacji wyborczej, ale także dla organizatorów wyborów, którzy muszą mieć czas np. na weryfikację zawiadomień i wydanie postanowień w przedmiocie utworzenia komitetów wyborczych, wykonanie czynności związanych z rejestracją kandydatów, czy podjęcie innych działań składających się na przygotowanie procesu wyborczego. Zarządzenie wyborów z odpowiednim wyprzedzeniem ma także wymiar gwarancyjny względem samych wyborców, którzy w procesie wyborczym muszą mieć czas nie tylko na poznanie programów politycznych kandydatów, ale niekiedy także na podjęcie stosowanych działań umożliwiających im skorzystanie z praw wyborczych (mowa tu np. o pobraniu zaświadczenia o prawie do głosowania, zgłoszeniu chęci głosowania korespondencyjnego, dopisaniu się do spisu wyborców). Wiedza na temat rozkładu poszczególnych czynności wyborczych ustalonych kalendarzem wyborczym w praktyce jest zatem istotnym czynnikiem, który może oddziaływać na sposób korzystania przez wyborców z przysługujących im fundamentalnych praw politycznych, jakimi są właśnie prawa wyborcze. Po drugie, nie można tracić z pola widzenia, że postanowienie w sprawie zarządzenia wyborów ustala z odpowiednim horyzontem czasowym konkretny termin głosowania. Takie rozwiązanie z kolei ma zabezpieczyć proces wyborczy przed jego instrumentalizacją i ewentualnymi próbami zmian przez poszczególne siły polityczne, zależnie od aktualnych na dany moment nastrojów politycznych wśród wyborców<sup>16</sup>. Z tego też względu

(niepodlegający zmianie), indywidualny<sup>18</sup> (dotyczący konkretnego procesu wyborczego) i bezwarunkowy. Marszałek zobowiązany jest także do precyzyjnego (jasnego i dokładnego) wskazania w postanowieniu (kalendarzu wyborczym) zarówno dnia głosowania, jak i terminów wykonania pozostałych czynności wyborczych, które wynikają z ustawy. Postanowienie Marszałka musi zostać dla swej skuteczności ogłoszone w Dzienniku Ustaw<sup>19</sup>. Tak rozumiany akt w sprawie zarządzenia wyborów stanowi gwarancję poszanowania w toku procesu wyborczego zasad ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez jego organy prawa, określanej także jako zasada lojal-

zgodności z Konstytucją RP rozwiązań zawartych w ustawie z dnia 12 maja 2020 r. w szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (druk senacki nr 118), s. 20, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/5510/plik/oe-295.pdf> (dostęp 24.08.2020).

17 M. Chmaj, *Opinia prawna w przedmiocie: odpowiedzi na pytania Komisji Ustawodawczej Senatu RP, powstałe w związku z pracami komisji nad uchwaloną przez Sejm RP dnia 12 maja 2020 r. ustawą o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego*, s. 7, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/5527/plik/oe-300.pdf> (dostęp 28.08.2020).

18 S.J. Jaworski, Art. 290 (w): K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek (red.), *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 618.

19 Tamże, s. 618.

16 M. Rulka, *Termin wyborów na urząd Prezydenta RP*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 8, s. 37; M. Matczak, *Opinia w sprawie*

ności<sup>20</sup>, jak również zasady ochrony praw słuźnie nabytych. Kwestią oczywistą jest bowiem, że zasady te muszą być respektowane także w procesie wyborczym, kształtując tak istotne poczucie bezpieczeństwa prawnego obywateli.

Biorąc pod uwagę okoliczności oraz tryb, w jakich wydane zostało postanowienie Marszałka Sejmu z 3 czerwca 2020 r., można mieć wątpliwości, czy szczególna procedura zarządzania „nowych” wyborów, uruchomiona w następstwie wydania przez PKW

łało w błędnym przekonaniu, że w przypadku dopisania się do spisu wyborców przed wyborami, które miały odbyć się 10 maja 2020 r., nie będą musieli podejmować żadnych dodatkowych czynności, aby móc skorzystać z prawa głosu w miejscu pobytu podczas głosowania w dniu 28 czerwca 2020 r.<sup>21</sup> W konsekwencji nowe okoliczności pozbawiły część wyborców – zupełnie nieświadomych obowiązującego nowego kalendarza – możliwości oddania głosu. Oczywiście – zgodnie z zasadą *ignorantia iuris nocet* – można uznać, że



## Postanowienie w sprawie zarządzania wyborów należy postrzegać jako wydany z upoważnienia konstytucyjnego akt stosowania prawa, mający charakter jednorazowy, indywidualny i bezwarunkowy (terminy nie są zależne od zdarzeń przyszłych).

uchwały z 10 maja 2020 r. i oparta na zastosowaniu art. 293 § 2 k.w., skutkowałą rozpoczęciem procesu wyborczego, w którym możliwe było poszanowanie wskazanych wyżej wartości. Uruchomienie „na nowo” procesu wyborczego wprowadziło poważny zamęt zarówno wśród samych wyborców, jak i uczestników rywalizacji wyborczej. W pierwszym przypadku wyborcy nierzadko mieli problem z ustaleniem, czy wybory z głosowaniem w dniu 28 czerwca 2020 r. stanowią *sui generis* kontynuację dotychczasowej procedury zainicjowanej postanowieniem Marszałka Sejmu z 5 lutego 2020 r., czy też jest to zupełnie odrębny proces. Tymczasem w wielu przypadkach miało to rudymtarne znaczenie w kontekście korzystania przez nich z praw wyborczych. Doskonałym przykładem może być chociażby dość powszechnie stosowane uprawnienie polegające na dopisaniu się przez wyborcę do spisu wyborców, o którym mowa w art. 28 § 1 k.w. Wielu wyborców po ogłoszeniu postanowienia z 3 czerwca 2020 r. i zmianie terminu głosowania dzia-

w tego rodzaju sytuacjach ryzyko obciąża wyborcę, skoro nie dołożył on należytej staranności, aby upewnić się, czy jego nazwisko znalazło się we właściwym spisie wyborców. Jednakże trzeba mieć na względzie specyfikę prawa wyborczego. Nie jest to obszar regulacji, który ma na celu egzekwowanie jakichkolwiek obowiązków od obywateli. Przeciwnie, regulacje z zakresu prawa wyborczego przyczyniają się do realizacji konstytucyjnej zasady suwerenności narodu, powszechny udział obywateli w wyborach należy zaś postrzegać – jak wskazywał Trybunał Konstytucyjny – jako „samostatną wartość konstytucyjną”<sup>22</sup>. Mając na względzie tak rozumiane znaczenie wyborów i prawa wyborczego, należy uznać, że wydanie „nowego” postanowienia w sprawie zarządzania wyborów Prezydenta RP nie do końca spełniło omówioną wyżej rolę gwarancyjną. Podobnie niekorzystanie sytuacja przedstawiała się

20 J. Zaleśny, *Zasady prawidłowej legislacji*, „Studia Politologiczne” 2009, v. 13, s. 21.

21 Podobne problemy odnotowano w przypadku pobrania przez część wyborców zaświadczeń o prawie do głosowania na podstawie art. 32 k.w.

22 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., K 9/11, OTK ZU 2011/6/A, poz. 61.



z perspektywy komitetów wyborczych. W tym zakresie trudno mówić o poczuciu bezpieczeństwa prawnego, w sytuacji, gdy podmioty te zostały zmuszone do podjęcia czynności wyborczych warunkujących ich udział w „nowym” procesie wyborczym praktycznie z dnia na dzień. Konkretyzując, należy wskazać, że czas, w którym komitety wyborcze zobowiązane były zawiadomić PKW o swoim utworzeniu obejmował zaledwie trzy dni<sup>23</sup>.

## 2.2. Tryb określenia szczegółowych terminów kalendarza wyborczego w wyborach Prezydenta RP na gruncie ustawy z 2 czerwca 2020 r.

Istotną kwestią, która wymaga oceny prawnej w kontekście zarządzenia przez Marszałka Sejmu wyborów Prezydenta RP na mocy postanowienia z 3 czerwca 2020 r., jest określony przez art. 15 ust. 1 specustawy z 2 czerwca 2020 r. tryb, w którym organ ten został uprawniony do określenia kalendarza wyborczego. Zgodnie z przywołanym przepisem Marszałek Sejmu – po zasięgnięciu opinii PKW – określa dni, w których upływają terminy wykonania czynności wyborczych przewidzianych w Kodeksie wyborczym oraz w ustawie z 2 czerwca 2020 r., mając na względzie termin głosowania ustalony w postanowieniu. Jednakże należy zwrócić uwagę, że przepis ten zawiera jeszcze jeden, szczególnie istotny w kontekście analizowanej sytuacji *passus*, zgodnie z którym: „terminów wykonania czynności wyborczych wskazanych w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy nie stosuje się”. I to właśnie ta część art. 15 ust. 1 ustawy z 2 czerwca 2020 r. budzi zastrzeżenia. W istocie bowiem ustawodawca we wskazanej regulacji przyznał Marszałkowi Sejmu kompetencję, której nie da się pogodzić z rolą tego organu w procesie wyborczym, jak również z określoną przez Konstytucję RP hierarchią aktów prawnych.

Kompetencja do ustalenia kalendarza wyborczego przez Marszałka Sejmu – jak ustalono wcześniej – ma umocowanie konstytucyjne, a sam akt, który organ ten wydaje stanowi akt stosowania prawa. Kwestią zasadniczą jest jednak to, że terminy ustalenia czyn-

ności wyborczych, jako mieszczące się w pojęciu „zasad i trybu przeprowadzenia wyborów”, zgodnie z art. 127 ust. 7 Konstytucji RP, stanowią materię ustawową. Innymi słowy – Marszałek winien określić kalendarz wyborczy, działając w granicach określonych przez ustawę. Tą ustawą, co do zasady, jest Kodeks wyborczy. W omawianej sytuacji – wobec brzmienia art. 15 ust. 1 ustawy z 2 czerwca 2020 r. – pojawia się jednak poważna wątpliwość natury formalnoprawnej. Przepis ten bowiem uprawnia Marszałka do określenia kształtu kalendarza wyborczego, przy jednoczesnym braku regulacji ustawowych wyznaczających jakiekolwiek granice dla wskazania terminów wykonania poszczególnych czynności wyborczych. Ustawodawca, wyłączając w tych szczególnych okolicznościach stosowanie przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących terminów, nie wprowadził ich jednocześnie do ustawy z 2 czerwca 2020 r. W konsekwencji Marszałek zyskał niczym nieograniczoną kompetencję do swobodnego określenia kształtu kalendarza wyborczego. O ile – choć niebezkrzytycznie – można byłoby przyjąć, iż w szczególnych okolicznościach omawianej sprawy ustawodawca musiał zdecydować o wyłączeniu stosowania przepisów Kodeksu regulujących dotychczas obowiązujące terminy, z uwagi na obiektywną niemożność ich zastosowania, to jednak nie mógł w żaden sposób pominąć przepisu konstytucyjnego (art. 127 ust. 7 *in fine* Konstytucji RP), który zagadnienie terminów zalicza do materii ustawowej. Oznacza to tym samym, że w kontekście analizowanej sprawy jedynym dopuszczalnym rozwiązaniem mogłoby być wyłączenie stosowania przepisów Kodeksu dotyczących terminów, gdyby ustawodawca jednocześnie umocował je na gruncie specustawy z 2 czerwca 2020 r., co jednak w odniesieniu do większości czynności wyborczych nie nastąpiło. Biorąc pod uwagę powyższe, należy skonstatować, że w stanie prawnym, który obowiązywał w dacie wydania przez Marszałka Sejmu postanowienia z 3 czerwca 2020 r., w świetle art. 127 ust. 7 Konstytucji RP niedopuszczalne było dyskrecjonalne określenie terminów przez Marszałka, przy całkowitym pominięciu materii ustawowej. Postanowienie Marszałka nie jest bowiem aktem prawa powszechnie obowiązującego (ustawą), ustawa z 2 czerwca 2020 r. nie może zaś swymi zapisami zmienić regulacji kon-

23 Zob. załącznik do postanowienia Marszałka Sejmu z 3 czerwca 2020 r. – Kalendarz wyborczy dla wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 28 czerwca 2020 r.

stytucyjnej, przekształcając postanowienie Marszałka z aktu stosowania prawa w akt prawotwórczy<sup>24</sup>.

Podsumowując tę część rozważań, należy stwierdzić, że ustawowe upoważnienie Marszałka Sejmu do swobodnego określenia terminów kalendarza wyborczego (z pominięciem regulacji zawartych w Kodeksie wyborczym), podważa gwarancyjny charakter aktu o zarządzaniu wyborów, przyjęta praktyka zaś naraża proces wyborczy na jego instrumentalne traktowanie. Rozwiązanie przyjęte w art. 15 ust. 1 *in fine* ustawy z 2 czerwca 2020 r. należy zatem określić jako naruszające zasady prawidłowej legislacji, w tym zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

### 2.3. Kompetencja Marszałka Sejmu polegająca na zmianie terminów określonych w kalendarzu wyborczym

Wreszcie, analizując kwestię wydania przez Marszałka Sejmu postanowienia z 3 czerwca 2020 r., nie sposób nie opatrzyć chociażby krótkim komentarzem brzmienia art. 15 ust. 4 ustawy z 2 czerwca 2020 r., który uprawniał Marszałka do zmiany terminów wykonania czynności wyborczych określonych w wydanym przez niego postanowieniu (kalendarzu wyborczym). Ustawodawca w przywołanym przepisie wskazał, iż kompetencja ta może zaktualizować się z uwagi na „sytuację epidemiczną na obszarze kraju bądź jego części”, przy czym przy zmianie terminów Marszałek jest zobowiązany do uprzedniego zasięgnięcia opinii ministra właściwego do spraw zdrowia oraz PKW. Zmiana ta nie może dotyczyć jedynie terminu przewidzianego na zgłoszenie kandydata na Prezydenta RP.

Omawianą regulację należy ocenić jako dyskusyjną z kilku względów. Po pierwsze, decydujące znaczenie w tym przypadku ma wielokrotnie podkreślany charakter oraz rola postanowienia o zarządzaniu wyborów

w procesie wyborczym, po drugie, nie bez znaczenia pozostają zasada demokratycznego państwa prawnego i dekodowane z niej zasady szczegółowe. Jak wielokrotnie akcentowano wcześniej, akt zarządzania wyborów Prezydenta RP ma charakter aktu jednorazowego, co wywodzi się z brzmienia art. 128 ust. 2 Konstytucji RP, a co za tym idzie – nie powinien podlegać modyfikacji w sytuacji, gdy uprawniony organ już z tej kompetencji skorzystał. Dodatkowo, należy zwrócić uwagę, że ustawodawca w sposób bardzo lakoniczny określił przyczyny, które mogłyby powodować podjęcie przez Marszałka tego rodzaju decyzji, wskazując jedynie na „sytuację epidemiczną na obszarze całego kraju bądź jego części”. Tak zakreślona przesłanka wydaje się być całkowicie nieproporcjonalna do znaczenia postanowienia o zarządzaniu wyborów dla procesu wyborczego i realizacji konstytucyjnych praw wyborczych przez kandydatów i wyborców. Dodatkowo „arbitralność” decyzji Marszałka nie jest w tym przypadku w żaden sposób tonowana przez wymóg zasięgnięcia opinii ministra właściwego do spraw zdrowia ani PKW. Pamiętać bowiem należy, że „zasięgnięcie opinii” jest najsłabszą z form współuczestnictwa w wydaniu aktu<sup>25</sup>, co oznacza, że wyłącznie niedopełnienie tego obowiązku może skutkować niewydaniem aktu. Odnośząc te uwagi do omawianego przypadku – w żaden sposób negatywna opinia nie może zablokować dokonania przez Marszałka zmian w kształcie kalendarza wyborczego. Co więcej, na marginesie warto odnotować, że wskazana regulacja prowadzi do włączenia do procesu wyborczego organu władzy wykonawczej, czego nie sposób przyjąć z aprobatą.

Wreszcie – mając na względzie konstrukcję art. 15 ust. 4 ustawy z 2 czerwca 2020 r. – należy wskazać, że aktualne pozostają w tym kontekście także przytaczane wcześniej uwagi dotyczące zagrożenia bezpieczeństwa prawnego obywateli. Zmianę kształtu kalendarza wyborczego przez Marszałka Sejmu należy bowiem postrzegać jako zmianę reguł w trakcie trwania procesu wyborczego, co w demokratycznym państwie prawnym nie powinno mieć miejsca. Nie może umknąć

24 Tak też Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego w opinii z dnia 17 maja 2020 r. dotyczącej ustawy o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego, s. 22, <https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawa,989.html> (dostęp 28.08.2020).

25 G. Wierczyński, *Komentarz do § 74 Załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”* (w:) G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, LEX.



uwadze także okoliczność, że tego rodzaju działania mogą narażać proces wyborczy na niepożądany wpływ konkretnych sił politycznych.

### **3. Terminy wykonania wybranych czynności wyborczych w wyborach Prezydenta RP zarządzonych postanowieniem Marszałka Sejmu z 3 czerwca 2020 r.**

Poza szeregiem zastrzeżeń o charakterze formalno-prawnym, odnoszących się do trybu wydania przez Marszałka Sejmu postanowienia z 3 czerwca 2020 r., analizie warto poddać także kształt kalendarza wyborczego stanowiącego załącznik do tego aktu. Pierwszą z ogólnych uwag nasuwających się po lekturze kalendarza jest znaczące skumulowanie czynności wyborczych

ustawy z 2 czerwca 2020 r., która w zasadniczej części wyznaczyła reżim prawny dla wyborów z głosowaniem zaplanowanym na 28 czerwca 2020 r.

Jeśli chodzi o kwestię pozostałych terminów, warto zwrócić uwagę na termin przewidziany na zawiadomienie przez komitet wyborczy PKW o zamiarze jego uczestnictwa w wyborach. W tym zakresie bowiem zarówno ustawodawca w ustawie z 2 czerwca 2020 r., jak i Marszałek Sejmu w postanowieniu z 3 czerwca 2020 r., wprowadzili podwójny standard, różniący komitety wyborcze, które zawiadomiły PKW o swoim utworzeniu na potrzeby wyborów zarządzonych postanowieniem z 5 lutego 2020 r., oraz te, które nie zgłosiły swego akcesu w wyborach 10 maja 2020 r., lecz zdecydowałyby się na ukonstytuowanie dopiero w związku



## **Uwagą nasuwającą się po lekturze kalendarza wyborczego w wyborach Prezydenta RP w 2020 r. jest znaczące skumulowanie czynności wyborczych.**

w okresie od 3 do 28 czerwca 2020 r. Oznacza to tym samym, że czynności, które w zwykłych warunkach rozłożone są w okresie obejmującym od 3 do 4 miesięcy, w wyborach zarządzonych postanowieniem z 3 czerwca 2020 r., musiały zostać zrealizowane w przedziale czasowym obejmującym nieco ponad 3 tygodnie. Taki stan rzeczy wymagał szczególnej mobilizacji zarówno wśród uczestników rywalizacji wyborczej, jak i organizatorów wyborów. Nie może także umknąć uwadze, iż w postanowieniu tym – zapewne na skutek pośpiechu – pojawiły się rozwiązania niespójne i niewykonalne w procesie wyborczym. Mowa tu o omyłkowo ujętym układzie terminów związanych ze zmianą siedzib obwodowych komisji wyborczych. Zgodnie z kalendarzem wyborczym dokonanie tego rodzaju zmian było bowiem możliwe do 5 czerwca 2020 r., podczas gdy jeszcze do 9 czerwca 2020 r. podmioty zainteresowane mogły przedkładać komisarzom wyborczym, jako podmiotom właściwym, propozycje tego rodzaju zmian. Rozwiązanie to – jak można sądzić – wyniknęło z zauważalnego pośpiechu związanego z ogłoszeniem

z procesem wyborczym zainicjowanym postanowieniem z 3 czerwca 2020 r. Choć pozornie w obu przypadkach Marszałek potraktował komitety jednakowo, wyznaczając w kalendarzu wyborczym dla wszystkich ten sam termin odpowiednio na „zawiadomienie PKW o uczestnictwie w wyborach” oraz na „utworzenie komitetu”, wskazując datę graniczną 5 czerwca 2020 r., to należy mieć na względzie, że czynności te nie są sobie równe. O ile bowiem zawiadomienie o uczestnictwie w wyborach wymagało wyłącznie złożenia wymaganej przez art. 14 ustawy z 2 czerwca 2020 r. dokumentacji<sup>26</sup>, o tyle przypadku komitetów, które nie uczestniczyły w wyborach 10 maja 2020 r., a chciałyby to uczynić w głosowaniu 28 czerwca 2020 r., konieczne było wdrożenie całej procedury notyfikacji

26 Szczegółowo procedurę tę PKW wyjaśniła w Informacji z dnia 3 czerwca 2020 r. w sprawie składania zawiadomień o uczestnictwie w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r. przez komitety wyborcze, ZPOW-600-16/20.

PKW faktu utworzenia komitetu wraz z koniecznością zebrania co najmniej 1 000 podpisów obywateli popierających kandydata na Prezydenta RP, które w dalszej perspektywie stanowić miało część 100 000 podpisów, które taki komitet musiałby przedłożyć przy zgłoszeniu kandydata<sup>27</sup>. Trudno w tym przypadku zatem mówić o równości szans uczestników rywalizacji wyborczej, stanowiącej przecież jedną z podstawowych zasad prawa wyborczego, skoro w okresie pomiędzy 3 czerwca 2020 r., a 5 czerwca 2020 r., całkowicie nieporównywalny wysiłek obu rodzajów komitetów został potraktowany jednakowo. Tymczasem warto wskazać, że zasada równości szans wyborczych akcentowana jest nie tylko przez doktrynę polskiego prawa wyborczego<sup>28</sup>, ale także stanowi ważną zasadę wysłowioną w Kodeksie dobrej praktyki w sprawach wyborczych, przyjętym przez Komisję Wenecką<sup>29</sup>. Na marginesie warto także wskazać, iż kwestia ustawowego umocowania instytucji złożenia zawiadomienia o uczestnictwie komitetu w „nowych” wyborach doprowadziła także do całkowicie niezrozumiałego postrzegania wyborów zarządzonych postanowieniem z 3 czerwca 2020 r. jako *sui generis* „kontynuacji” wyborów zarządzonych postanowieniem z 5 lutego 2020 r.<sup>30</sup>, z czym nie sposób się zgodzić. Należy mieć na względzie, że

o ile zebranie przez komitet 1 000 podpisów poparcia w krótkim, niespełna trzydniowym okresie w normalnych warunkach można byłoby postrzegać jako możliwe do wykonania, tak w sytuacji zagrożenia epidemicznego i ograniczonych kontaktów międzyludzkich na początku czerwca 2020 r., wymóg ten mógł stać się barierą nie do pokonania. W efekcie przyjęcie przez Marszałka Sejmu, działającego na mocy art. 15 ust. 1 ustawy, tak krótkiego terminu na zawiadomienie PKW o utworzeniu komitetu wyborczego, w praktyce znacząco ograniczało szanse potencjalnych „nowych” komitetów w wyborach z głosowaniem w dniu 28 czerwca 2020 r.

Z problematyką terminu na zawiadomienie przez komitet wyborczy PKW o „uczestnictwie w wyborach”, względnie – o utworzeniu komitetu, powiązana jest kwestia terminu zgłaszania kandydatów na Prezydenta RP. W postanowieniu z 3 czerwca 2020 r. Marszałek wskazał, iż czynność tę komitet powinien był wykonać do 10 czerwca 2020 r., co oznacza, że organ – korzystając z przypisanego mu uprawnienia – zdecydował, iż w ciągu maksymalnie niespełna sześciu dni komitety będą musiały dopełnić wymaganych przez przepisy formalności. Również i w tym zakresie podkreślić należy nierówną sytuację wszystkich komitetów, potencjalnie zainteresowanych zgłoszeniem kandydata. Mianowicie okres sześciodniowy zapewne nie stanowił większego problemu dla komitetów korzystających z uprawnienia przewidzianego w art. 14 ust. 5 ustawy z 2 czerwca 2020 r., które – po zawiadomieniu PKW o uczestnictwie w wyborach – mogły ponownie zgłosić swojego kandydata, o ile ten został zarejestrowany w wyborach 10 maja 2020 r., bez zbierania „na nowo” podpisów poparcia. Inaczej kształtowała się natomiast sytuacja tych kandydatów, którzy mogliby zostać zgłoszeni przez komitety zarejestrowane dopiero w związku z wyborami 28 czerwca 2020 r., bądź kandydatów komitetów notyfikowanych, którzy wcześniej jednak nie zostali zarejestrowani. W tym przypadku zebranie ok. 99 000 podpisów poparcia wymagało nadzwyczajnego zaangażowania i wysiłku komitetu. Również i w tym kontekście rodzi się pytanie o celowość przyjęcia tak krótkiego terminu na wykonanie, skądinąd kluczowej z punktu widzenia procesu wyborczego, czynności oraz skutków tak ukształtowanego kalendarza wyborczego w kontekście praktycznej

27 Zob. Informację PKW z dnia 3 czerwca 2020 r. w sprawie składania zawiadomień o uczestnictwie w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r. przez komitety wyborcze, których zawiadomienia o utworzeniu zostały przyjęte przez Państwową Komisję Wyborczą w związku z wyborami zarządzonymi na dzień 10 maja 2020 r., ZPOW-600-16/20.

28 A. Rakowska-Trela, *Kampania wyborcza w regulacji prawnej i w praktyce*, Łódź 2015, s. 80–81, A. Sokala (w): A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon...*, Warszawa 2013, s. 209.

29 Zob. pkt 2.3. Wytycznych dla wyborów oraz pkt 2.3. Raportu Wyjaśniającego, *Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report* przyjęty przez Komisję Wenecką na 51 i 52 sesji (Wenecja, 5–6 lipca oraz 18–19 października 2002), <https://rm.coe.int/090000168092af01> (dostęp 30.08.2020).

30 Tak Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 12 czerwca 2020 r., I NSW 61/20, LEX nr 3017804 oraz w uchwale z dnia 3 sierpnia 2020 r. w sprawie ważności wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych 28 czerwca 2020 r. i 12 lipca 2020 r., I NSW 5890/20, LEX nr 3039800.

realizacji praw wyborczych. Takie rozwiązanie potęguje wrażenie powstania niepożądanego, podwójnego standardu w traktowaniu komitetów wyborczych, co w praktyce mogło sprzyjać konkretnym kandydatom.

Omawiając kwestię terminów dotyczących zarówno składania zawiadomień o uczestnictwie w wyborach, bądź o utworzeniu komitetów, jak również zgłaszania PKW kandydatów na Prezydenta, określonych w posta-

wyborczego umożliwiła podjęcie przez komitet działań związanych z rejestracją kandydata, w tym zbieranie podpisów poparcia. Jak wskazano wcześniej na czynność tę komitet – zgodnie z postanowieniem Marszałka – miał niespełna 6 dni, przy założeniu, że PKW wydałaby rozstrzygnięcie jeszcze w dniu wpływu zawiadomienia. Kształt kalendarza wyborczego *volens nolens* wpłynął zatem także na konieczności wyraż-



## **Krótkie terminy określone przez Marszałka oddziałują nie tylko na działalność komitetów i faktyczną możliwość realizacji praw wyborczych kandydatów, ale także nie pozostają bez znaczenia w kontekście efektywności i jakości pracy podmiotów administrujących wyborami.**

nowieniu z 3 czerwca 2020 r., warto także przeanalizować tę kwestię z perspektywy organizatorów wyborów. Krótkie terminy określone przez Marszałka oddziałują nie tylko na działalność komitetów i faktyczną możliwość realizacji praw wyborczych kandydatów, ale także nie pozostają bez znaczenia w kontekście efektywności i jakości pracy podmiotów administrujących wyborami. W tym zakresie należy zaakcentować, że podobnie jak komitety, tak również PKW oraz Krajowe Biuro Wyborcze zostali niejako zmuszeni – w granicach czasowych określonych postanowieniem Marszałka Sejmu z 3 czerwca 2020 r. – do wyjątkowo intensywnej pracy, w tym praktycznie niezwłocznego rozpatrywania składanych przez komitety zawiadomień, a następnie zgłoszeń kandydatów. Ma to o tyle istotne znaczenie, że czynności wyborcze w procesie wyborczym stanowią swego rodzaju system naczyń połączonych, co oznacza, że wykonanie jednego z nich warunkuje możliwość podjęcia kolejnych. Dobrym przykładem w tym zakresie jest chociażby fakt, że dopiero wydanie przez PKW postanowienia w sprawie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu

nego zintensyfikowania prac PKW, której na wydanie postanowienia w sprawie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu – zgodnie z wciąż obowiązującym w tej procedurze art. 97 § 1 k.w. – przysługiwały trzy dni. W tym kontekście należy zatem wskazać, iż kształt kalendarza nie uwzględniał rzeczywistych potrzeb i możliwości administracji wyborczej, której zadania zwykle wymagają skupienia i rzetelnego podejścia, gdyż nierządkiem to właśnie one decydują o dalszym udziale komitetu w wyborach i możliwości faktycznej realizacji podmiotowych praw wyborczych przez konkretnych kandydatów na dalszych etapach procesu wyborczego.

Na komentarz zasługuje także układ kalendarza w kontekście procedury powołania obwodowych komisji wyborczych. Zgłaszanie kandydatów na członków tych organów możliwe było do 12 czerwca 2020 r., przy czym faktycznie pełnomocnicy komitetów mogli to czynić dopiero po przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego (względnie zawiadomienia o jego uczestnictwie w wyborach). Wyjątkiem określonym ustawowo (art. 20 ust. 2 ustawy) byli kandy-

daci na członków obwodowych komisji wyborczych zgłoszeni przez komitety, które zostały utworzone na potrzeby wyborów 10 maja 2020 r., a następnie złożyły PKW zawiadomienie o uczestnictwie w wyborach 28 czerwca 2020 r. W tym przypadku wcześniej zgłoszone kandydatury nadal traktowane były jako skuteczne. Warto jednak zaakcentować, że czas na powołanie ostatecznych składów komisji okazał się bardzo krótki. Komisarze wyborczy musieli to bowiem uczynić do 15 czerwca 2020 r., co oznacza, że w praktyce zaledwie trzydniowy okres objął także sobotę i niedzielę. Taki układ terminów spowodował, że procedura ta w wielu przypadkach wymagała ponadprzeciętnego zaangażowania, a przede wszystkim pracy w godzinach ponadwymiarowych. Pamiętać przy tym należy, że powołanie obwodowych komisji wyborczych nie jest zadaniem prostym także z tego względu, że angażuje szereg podmiotów, zarówno związanych ze strukturą administracji wyborczej, ale także pracowników samorządowych<sup>31</sup>, w stosunku do których administracja wyborcza nie posiada narzędzi władczego oddziaływania. Choć same zgłoszenia kandydatów – za pośrednictwem urzędów gmin – przyjmowane są przez urzędników wyborczych, w praktyce największy ciężar weryfikacji zgłoszeń spoczywa właśnie na pracownikach urzędów gmin. Ci bowiem muszą zweryfikować, w odniesieniu do każdej osoby, takie dane jak chociażby wiek czy fakt wpisu do rejestru wyborców na terenie województwa, w którym powoływana jest komisja<sup>32</sup>. Są to czynności czasochłonne, liczba kandydatów zaś znacząca<sup>33</sup>.

31 Szerzej: A. Pyrzyńska, *Obwodowe komisje wyborcze w wyborach samorządowych. Wybrane zagadnienia na tle praktyki wyborów z 2018 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 1, s. 203–204.

32 Szczegółowy tryb powołania obwodowych komisji wyborczych w wyborach Prezydenta RP określony został w uchwale PKW z dnia 8 czerwca 2020 r. w sprawie powoływania obwodowych komisji wyborczych w obwodach głosowania utworzonych w kraju, w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r. (M.P. 2020 poz. 520).

33 W wyborach Prezydenta RP z głosowaniem w dniu 28 czerwca 2020 r. powołano ponad 25 000 obwodowych komisji wyborczych, w skład których weszło ponad 200 000 wyborców; zob. *Sprawozdanie PKW z wyborów Pre-*

Na marginesie warto także wspomnieć, że stosunkowo mało czasu Marszałek przewidział na właściwe przygotowanie obwodowych komisji wyborczych do wykonywania przypisanych im zadań. W większości komisji czas na ich ukonstytuowanie się i – co najważniejsze – przeszkolenie po formalnym powołaniu, był bardzo krótki. Wynikało to z faktu, iż w znaczącej części obwodów wyborcy skorzystali z możliwości głosowania korespondencyjnego, to zaś oznaczało, że komisje te – w pełnym stanie wiedzy – musiały przystąpić do pracy znacznie szybciej niż ma to miejsce w zwyczajnych okolicznościach. Biorąc pod uwagę, że pakiety wyborcze musiały – za pośrednictwem operatora wyznaczonego (Poczty Polskiej) bądź urzędników samorządowych – trafić do wyborców najpóźniej do 23 czerwca 2020 r., większość komisji na ukonstytuowanie się i przeszkolenie w praktyce miała nie więcej niż 3–4 dni<sup>34</sup>. W tym zakresie należy także stanowczo podkreślić, iż jest to czas zbyt krótki, aby osoby, które nie są profesjonalistami, lecz stanowią tzw. czynnik społeczny w strukturze polskiej administracji wyborczej<sup>35</sup>, zostały należycie przygotowane do wykonywania swoich zadań. Ma to o tyle istotne znaczenie, że w praktyce to właśnie jakość pracy członków obwodowych komisji wyborczych może w znaczącej mierze oddziaływać na sprawność procesu wyborczego, a także prawidłowość wyborów, gdyż *de facto* już na tym szczeblu administracji wyborczej rozpoczyna się kilkuetapowy proces ustalania wyniku wyborów<sup>36</sup>.

zydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r., s. 25, [https://pkw.gov.pl/uploaded\\_files/1595959102\\_11-1-20.pdf](https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1595959102_11-1-20.pdf) (dostęp 3.09.2020).

34 Zgodnie z § 2 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 czerwca 2020 r. w sprawie przesyłek w głosowaniu korespondencyjnym (Dz.U. z 2020 r. Poz. 1037; dalej: rozporządzenie w sprawie przesyłek w głosowaniu korespondencyjnym), pakiety wyborcze dostarczane przez operatora wyznaczonego urząd gminy był zobowiązany dostarczyć operatorowi najpóźniej w 8 dniu przed dniem głosowania.

35 A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna, charakter prawny, kompetencje*, Toruń 2020, s. 218.

36 K. Skotnicki, *Skład obwodowych komisji wyborczych i obwodowych komisji do spraw referendów* (w:) F. Rymarz (red.), *Iudices electionis custodes* (Sędziowie kustoszami wyborów).

Wreszcie, odnosząc się do układu terminów przyjętych w postanowieniu Marszałka Sejmu z 3 czerwca 2020 r., nie sposób pominąć także kwestii głosowania korespondencyjnego. W tym zakresie należy jednak zauważyć, iż ustawodawca przypisał tej procedurze szczególne znaczenie, regulując większość terminów z nim związanych już na poziomie ustawowym (w ustawie z 2 czerwca 2020 r.). Oznacza to tym samym, że w tym obszarze niejako ograniczona została swoboda decyzyjna Marszałka, który władny był wyłącznie do wskazania dat dziennych, ściśle opartych na regulacji ustawowej. Choć początkowo konstrukcja tej grupy terminów budziła sporo obaw, to zasadniczo w praktyce głosowania w kraju się sprawdziła. Wśród kwestii problematycznych wymienić należy wspomniany wcześniej termin 16 czerwca 2020 r., będący ostatnim możliwym dniem na zgłoszenie chęci głosowania korespondencyjnego w kontekście komplikacji związanych z przygotowaniem obwodowych komisji wyborczych. Dużej mobilizacji, zarówno jeśli chodzi o pracę obwodowych komisji wyborczych, jak i pracowników urzędów gmin, wymagało także umocowanie w ustawie możliwości zgłoszenia chęci głosowania korespondencyjnego przez osoby rozpoczynające podleganie kwarantannie, izolacji czy izolacji w warunkach domowych, po 5 dniu przed dniem głosowania. Wyborcy tej grupy chęć głosowania korespondencyjnego mogli zgłosić najpóźniej do 26 czerwca 2020 r., przy czym tego samego dnia musiały do nich trafić pakiety wyborcze. Takie rozwiązanie było problematyczne, gdyż tuż przed głosowaniem wymagało zaangażowania urzędników wyborczych, członków obwodowych komisji wyborczych często odbierających w tym dniu karty do głosowania oraz pracowników samorządowych. Rozwiązanie to w zasadzie w praktyce wykluczało także możliwość dostarczenia pakietu za pośrednictwem operatora wyznaczonego, obciążając tym zadaniem pracowników urzędu gminy<sup>37</sup>. Należy mieć jednak

na uwadze, że choć regulacja zawarta w art. 3 ust. 2 ustawy z 3 czerwca 2020 r. powodowała niemałe trudności organizacyjne, stanowiła rozwiązanie mające na względzie realizację najbardziej doniosłej zasady prawa wyborczego<sup>38</sup>, jaką jest zasada powszechności wyborów, której istota polega na zagwarantowaniu możliwości wzięcia udziału w wyborach jak najszerszemu gronu uprawnionych<sup>39</sup>.

Przy okazji warto odnotować, że na krytyczny komentarz zasługują także rozwiązania związane z terminami w procedurze głosowania korespondencyjnego, które nie wynikają jednak z postanowienia Marszałka Sejmu, lecz z ustawy z 2 czerwca 2020 r. oraz z rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie przesyłek w głosowaniu korespondencyjnym. Mianowicie chodzi tu o sam tryb dostarczenia i odbioru pakietów wyborczych, w szczególności w odniesieniu do osób, które były uprawnione do ich otrzymania w specjalnej procedurze określonej jako doręczenie przesyłki wyborczej „do drzwi lokalu”<sup>40</sup>. W tym zakresie pierwszy krytyczny wniosek dotyczy czasu, jaki ustawodawca przewidział na odbiór pakietu wyborczego z placówki pocztowej operatora wyznaczonego, w sytuacji braku oddawczej skrzynki pocztowej, a także w sytuacji, gdy skrzynka ta „uniemożliwia doręczenie pakietu wyborczego” (np. umożliwia dostęp do jej zawartości osobom postronnym). W takim bowiem przypadku ustawa wskazuje, że pracownicy operatora nie mogli pozostawić przesyłki wyborczej w skrzynce, lecz zobowiązani byli do pozostawienia w drzwiach mieszkania wyborcy stosownego zawiadomienia o możliwości odbioru pakietu wyborczego we właściwej placówce Poczty Polskiej. Co jednak istotne, wyborca mógł odebrać swój pakiet wyborczy w bardzo

pośrednictwem operatora wyznaczonego, w praktyce z uwagi na ograniczenia organizacyjne, drugie z rozwiązań było trudne do wykonania.

38 J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 45.

39 A. Sokala (w:) A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon...*, s. 170.

40 Chodzi tu o wyborców niepełnosprawnych oraz wyborców podlegających w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych, zob. § 2 ust. 4 rozporządzenia w sprawie przesyłek w głosowaniu korespondencyjnym.

*Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, Warszawa 2007, s. 156.

37 Należy wskazać, iż w takiej sytuacji § 2 ust. 3 rozporządzenia w sprawie przesyłek w głosowaniu korespondencyjnym wskazywał, co prawda, na możliwość doręczenia pakietu przez upoważnionego pracownika urzędu gminy lub za



ograniczonym terminie „nie dłuższym niż 1 dzień od dnia pozostawienia zawiadomienia”<sup>41</sup>. Tak krótki czas na odebranie pakietu wyborczego w wielu przypadkach uniemożliwiał skorzystanie przez wyborcę

często niepełnosprawność wiąże się z ograniczoną sprawnością fizyczną<sup>43</sup>, a co za tym idzie – obowiązek oczekiwania przez podmioty doręczające pakiet przez zaledwie trzy minuty na jego odbiór, był zdecy-



## Na krytyczny komentarz zasługują także rozwiązania związane z terminami w procedurze głosowania korespondencyjnego.

z korespondencyjnej formy głosowania, zmuszając go do osobistego stawiennictwa w lokalu wyborczym w celu oddania głosu. Warto zauważyć, że w tym przypadku ograniczeniem był nie tylko ściśle określony czas na odbiór pakietu wyłącznie do jednego dnia, ale także ograniczone godziny pracy placówek pocztowych, co wynikało z wciąż panującej epidemii wirusa SARS-CoV-2. Takie rozwiązanie mogło zatem niweczyć sens zgłoszenia chęci głosowania korespondencyjnego przez wyborcę, do czego uprawniały go przecież przepisy ustawowe. Szerzej warto także przyrzeć się zasygnalizowanej wcześniej procedurze postępowania z pakietem wyborczym w przypadku jego dostarczenia – w szczególnych przypadkach – „do drzwi lokalu”. W tym zakresie przepisy zawarte w rozporządzeniu w sprawie przesyłek w głosowaniu korespondencyjnym wskazywały, iż pracownik operatora powinien być zawiadomić wyborcę o przybyciu oraz umieścić pakiet wyborczy przy drzwiach, oczekując przez zaledwie 3 minuty na jego odebranie<sup>42</sup>. W przypadku, gdyby w tym czasie odbiór pakietu nie nastąpił, przepisy nakazywały traktować taką przesyłkę jako niedoręczoną. Takie rozwiązanie z kolei wydaje się całkowicie nieadekwatne do grupy wyborców, dla której było ono dedykowane. Nie może bowiem umknąć uwadze, że poza osobami przebywającymi na kwarantannie czy w izolacji doręczenie przesyłki „do drzwi lokalu” mogło być stosowane także wobec osób niepełnosprawnych. W praktyce natomiast

dowanie za krótki. Innymi słowy można stwierdzić, że przy opracowaniu tej procedury, pierwszoplanową rolę odegrały względy organizacyjne, nie zaś przekonanie o konieczności zapewnienia niezbędnych udogodnień ułatwiających realizację podmiotowych praw wyborczych przez obywateli. Podobne wnioski można wysnuć w odniesieniu do regulacji, zgodnie z którą pracownicy operatora zobowiązani zostali do oczekiwania na zwrot pakietu wyborczego przez zaledwie 10-minut<sup>44</sup>. Takie działanie wyborcy – w istocie pod presją czasu – w sytuacji, gdy powinien był się on szczegółowo zapoznać z instrukcją głosowania korespondencyjnego oraz brzmieniem oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu, nie sprzyjało swobodnemu namysłowi w warunkach tajnego głosowania. Jak zatem widać na podstawie powyższych przykładów, ustawodawca przy kształtowaniu regulacji z zakresu prawa wyborczego w związku z wyborami Prezydenta RP w 2020 r. nie zawsze w pierwszej kolejności miał na względzie konieczność zapewnienia niezbędnych gwarancji konstytucyjnej zasady powszechności wyborów. Nierzadko o kształcie tych regulacji decydowały natomiast względy logistyczno-organizacyjne.

41 Art. 5 ust. 6 *in fine* ustawy z 2 czerwca 2020 r.

42 Zob. § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie przesyłek w głosowaniu korespondencyjnym.

43 Wskazuje na to także rozumienie pojęcia „wyborcy niepełnosprawnego” na gruncie art. 5 pkt 11 k.w., zgodnie z którym pod pojęciem wyborcy niepełnosprawnego „należy rozumieć wyborcę o ograniczonej sprawności fizycznej, psychicznej lub umysłowej lub w zakresie zmysłów, która utrudnia mu wzięcie udziału w wyborach”.

44 Zob. § 3 ust. 6 rozporządzenia w sprawie przesyłek w głosowaniu korespondencyjnym.

#### 4. Podsumowanie

Problematyka terminów w wyborach Prezydenta RP zarządzonych postanowieniem Marszałka Sejmu z 3 czerwca 2020 r., jest zagadnieniem skomplikowanym, co wynika z wielu okoliczności, jakie im towarzyszyły. Po pierwsze, wpływają na to uwarunkowania, w których wydany został przedmiotowy akt, po wtóre zaś wiele wątpliwości wzbudza kształt kalendarza wyborczego stanowiącego integralną część postanowienia.

z brzmieniem art. 127 ust. 7 Konstytucji RP, który kwalifikuje tę materię jako materię ustawową. Wreszcie na negatywną ocenę zasługuje upoważnienie Marszałka do zmiany kształtu kalendarza wyborczego już po jego ogłoszeniu. Takie rozwiązanie określić należy jako bezprecedensowe, a przede wszystkim podważające gwarancyjny charakter tego rodzaju aktu i naruszające zasady prawidłowej legislacji.

Jeśli natomiast chodzi o konkretne rozwiązania zawarte w kalendarzu wyborczym, to na plan pierw-



## Ustawodawca nie zawsze miał na względzie konieczność zapewnienia niezbędnych gwarancji konstytucyjnej zasady powszechności wyborów. Nierzadko o kształcie tych regulacji decydowały względy logistyczno-organizacyjne.

Jeśli chodzi o pierwszą ze wskazanych kwestii, to dyskusyjny wydaje się zarówno tryb wydania postanowienia z 3 czerwca 2020 r., określenia zawartych w nim terminów, jak również szczególna kompetencja Marszałka Sejmu umocowana w ustawie z 2 czerwca 2020 r., przewidująca możliwość uznaniowej zmiany pierwotnie określonych przez Marszałka terminów, jeżeli będzie za tym przemawiała „sytuacja epidemiczna”. Akt, w drodze którego następuje zarządzenie wyborów Prezydenta RP, musi zostać wydany w trybie określonym na poziomie ustawy zasadniczej, zarówno jeśli chodzi o właściwy organ, ale przede wszystkim ściśle określone terminy. Odnosząc się do kształtu postanowienia Marszałka Sejmu z 3 czerwca 2020 r., za kwestię dyskusyjną należy uznać umocowaną w ustawie epizodycznej z 2 czerwca 2020 r. kompetencję Marszałka umożliwiającą mu niemal całkowicie swobodne określenie terminów kalendarza wyborczego, w związku z uchynieniem w wyborach Prezydenta RP w 2020 r. regulacji dotyczących terminów zawartych w Kodeksie wyborczym. Powierzenie tej kompetencji Marszałkowi, wydaje się pozostawać w sprzeczności

z wyjątkiem art. 127 ust. 7 Konstytucji RP, który kwalifikuje tę materię jako materię ustawową. Wreszcie na negatywną ocenę zasługuje upoważnienie Marszałka do zmiany kształtu kalendarza wyborczego już po jego ogłoszeniu. Takie rozwiązanie określić należy jako bezprecedensowe, a przede wszystkim podważające gwarancyjny charakter tego rodzaju aktu i naruszające zasady prawidłowej legislacji.

Jeśli natomiast chodzi o konkretne rozwiązania zawarte w kalendarzu wyborczym, to na plan pierwszy wysuwa się zjawisko skumulowania czynności wyborczych w okresie zaledwie 3 tygodni. Takie rozwiązanie ocenąć należy jako wysoce problematyczne, zarówno z punktu widzenia uczestników rywalizacji wyborczej, jak i służb wyborczych odpowiadających za organizacyjną sferę procesu wyborczego. W pierwszym przypadku komitety oraz kandydaci zmuszeni zostali do podejmowania czynności w znaczącym pośpiechu, a często także mając świadomość nierównego traktowania przez ustawodawcę, co z pewnością nie wpływało gwarancyjnie na realizację ich praw wyborczych. Analizując tę problematykę z punktu widzenia administracji wyborczej oraz zaangażowanej w proces wyborczy administracji samorządowej, podkreślić należy niebywały wysiłek organizacyjny, determinowany nie tylko przewidzianymi terminami, ale także poczuciem odpowiedzialności za wykonywane zadania i świadomością, że w zaistniałej – szczególnie – sytuacji nierzadko to od niezwłocznego podjęcia rozstrzygnięcia zależała możliwość skorzystania przez uprawnionych z podstawowych, umocowanych konstytucyjnie, praw obywatelskich.

**Bibliografia:**

- Banaszak B., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Buczowski J., *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998.
- Chmaj M., *Opinia prawna w przedmiocie: odpowiedzi na pytania Komisji Ustawodawczej Senatu RP, powstałe w związku z pracami komisji nad uchwaloną przez Sejm RP dnia 12 maja 2020 r. ustawą o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego*, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/5527/plik/oe-300.pdf> (dostęp 28.08.2020).
- Czaplicki K.W. i in., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2019.
- Mataczak M., *Opinia w sprawie zgodności z Konstytucją RP rozwiązań zawartych w ustawie z dnia 12 maja 2020 r. w szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (druk senacki nr 118)*, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/5510/plik/oe-295.pdf> (dostęp 24.08.2020).
- Misja specjalna oceny wyborów ODIHR. *Rzeczpospolita Polska – Wybory Prezydenckie*, 28 czerwca 2020 r., [https://www.osce.org/files/f/documents/a/9/455773\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/a/9/455773_0.pdf) (dostęp 28.08.2020).
- Opinia Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 maja 2020 r. dotyczącej ustawy o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego*, <https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawa,989.html> (dostęp 28.08.2020).
- Piotrowski R., *Opinia o ustawie z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (druk senacki nr 99)*, <https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawa,964.html> (dostęp 28.08.2020).
- Piotrowski R., *Opinia o konstytucyjnych podstawach zarządzania wyborów Prezydenta RP po 23 maja 2020 r.*, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/5526/plik/oe-299.pdf> (dostęp 28.08.2020).
- Przyńska A., *Obwodowe komisje wyborcze w wyborach samorządowych. Wybrane zagadnienia na tle praktyki wyborów z 2018 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 1, s. 193–213.
- Rakowska-Trela A., *Kampania wyborcza w regulacji prawnej i w praktyce*, Łódź 2015.
- Rulka M., *Termin wyborów na urząd Prezydenta RP*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 8, s. 35–48.
- Skotnicki K., *Skład obwodowych komisji wyborczych i obwodowych komisji do spraw referendum (w:) F. Rymarz (red.), Iudices electionis custodes (Sędziowie kustoszami wyborów). Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, Warszawa, s. 155–165.
- Sokala A., *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna, charakter prawny, kompetencje*, Toruń 2020.
- Sokala A., Michalak B., Uziębło P., *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013.
- Wierczyński G., *Komentarz do § 74 Załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (w:) G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Zaleśny J., *Zasady prawidłowej legislacji*, „Studia Politologiczne” 2009, v. 13, s. 11–47.