

Warszawa, dnia marca 2009 r.

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

Na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji wnoszę o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o referendum ogólnokrajowym oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego.

Ustawie tej zarzucam niezgodność:

- 1) art. 4 w zakresie, w jakim art. 3 wprowadza zmiany w ustawie z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. z 2004 r. Nr 25, poz. 219, z późn. zm.) z art. 2 Konstytucji,
- 2) art. 3 pkt 2 w zakresie, w jakim wprowadzenie głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w ciągu 2 dni pomija regulacje dotyczące ciszy wyborczej oraz sankcji za jej naruszenie z art. 2 Konstytucji.

U z a s a d n i e n i e

W dniu 18 lutego 2009 r. Marszałek Sejmu, w trybie określonym w art. 122 ust. 1 Konstytucji, przedstawił do podpisu ustawę z dnia 12 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o referendum ogólnokrajowym oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego.

Ustawa ta jest wynikiem prac legislacyjnych nad poselskim projektem ustawy (druk nr 1391), który wpłynął do Sejmu w dniu 29 października 2008 r. Do projektu ustawy w dniu 17 listopada 2008 r. dołączona została autopoprawka.

Odnosząc się do konstytucyjnych czynności Sejmu i Senatu w postępowaniu dotyczącym ustawy o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o referendum ogólnokrajowym oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego wskazać należy, że:

- Sejm uchwalił ustawę w dniu 12 lutego 2009 r., Senat podjął uchwałę o przyjęciu ustawy bez poprawek w dniu 18 lutego 2009 r.,
- ustawa została przekazana, w trybie określonym w art. 122 ust. 1 Konstytucji, Prezydentowi RP w dniu 18 lutego 2009 r., a konstytucyjny termin jej podpisania upływa w dniu 12 marca 2009 r.

Przypomnienie daty wpłynięcia projektu ustawy nowelizującej prawo wyborcze do Parlamentu Europejskiego oraz terminów, w jakich nastąpiły najważniejsze etapy prac legislacyjnych nad zakwestionowaną przeze mnie ustawą jest szczególnie istotne w kontekście konstytucyjnych zasad stanowienia prawa wyborczego, które stanowią wzorzec kontroli konstytucyjności ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. Terminy te odnieść należy do znanej uczestnikom procesu legislacyjnego daty przeprowadzenia wyborów do Parlamentu Europejskiego, które odbędą się w państwach Unii Europejskiej w dniach 4-7 czerwca 2009 r.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego wybory posłów do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej zarządza Prezydent RP, w drodze postanowienia, nie później niż na 90 dni przed dniem wyborów, wyznaczając ich datę na dzień wolny od pracy przypadający w okresie wyborczym ustalonym w przepisach prawa Unii Europejskiej.

W świetle powyższego ustawowym obowiązkiem Prezydenta RP jest wydanie postanowienia w sprawie zarządzenia wyborów do Parlamentu Europejskiego nie później niż dnia 9 marca 2009 r.

Biorąc pod uwagę okoliczność przyjęcia przez ustawodawcę 14-dniowego *vacatio legis*, oznaczałoby to konieczność opublikowania ustawy w Dzienniku Ustaw nie później niż w dniu 22 lutego 2009 r.

W rzeczywistości podjęcie decyzji przez Prezydenta RP, przekazanie ustawy do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw musiałyby nastąpić w ciągu kilku dni. Oznacza to również nieuwzględnienie przez prawodawcę konstytucyjnego terminu przewidzianego w art. 122 ust. 2 Ustawy Zasadniczej dla Prezydenta RP na podjęcie decyzji w sprawie podpisania ustawy.

Przyjętego sposobu tworzenia prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego, w sytuacji gdy wiąże się on z dokonaniem istotnych zmian takich jak:

- wprowadzenie głosowania w ciągu dwóch dni w wyborach do Parlamentu Europejskiego,
- modyfikacja przepisów regulujących przepadek korzyści uzyskanych przez komitet wyborczy z naruszeniem przepisów ustawy,
- wprowadzenie możliwości głosowania przez pełnomocnika,

nie mogę zaakceptować. Jest oczywiste, iż w przypadku wykorzystania jedynie części z konstytucyjnego terminu przewidzianego w art. 122 ust. 2 Ustawy Zasadniczej na podpisanie ustawy, jej wejście w życie nastąpiłoby już po przyjęciu kalendarza wyborczego, który stanowi załącznik do postanowienia Prezydenta RP. Kalendarz wyborczy dla wyborów do Parlamentu Europejskiego, podobnie jak w wyborach do Sejmu i Senatu, określa dni, w których upływają terminy wykonania czynności wyborczych. Akt ten ma zasadnicze znaczenie dla podmiotów przeprowadzających wybory oraz osób,

które mają czynne i bierne prawo wyborcze. Nie jest możliwa sytuacja, w której doszłoby do zmiany już wyznaczonych czynności urzędowych związanych z wyborami do Parlamentu Europejskiego, w tym mających fundamentalne znaczenie dla wyborów, takich jak termin przeprowadzenia wyborów oraz sposób w jaki wyborcy mogą realizować prawo do wybierania posłów do Parlamentu Europejskiego. Jest to uzasadnione zarówno wartościami konstytucyjnymi jak i potrzebą stabilności działań władzy publicznej w sferze dotyczącej realizacji praw obywatelskich.

Uwzględniając fakt, iż termin przeprowadzenia wyborów do Parlamentu Europejskiego był powszechnie znany już w 2008 r. obowiązkiem prawodawcy było, w przypadku konieczności wprowadzenia zmian prawa wyborczego, takie ich dokonanie, by nie tylko według nowego prawa przeprowadzono wszystkie czynności dotyczące wyborów do Parlamentu Europejskiego ale przede wszystkim, by zmiany prawa wyborczego dokonane zostały i ogłoszone w Dzienniku Ustaw co najmniej kilka miesięcy przed podjęciem czynności wyborczych.

Powyższe kwestie podnoszono w trakcie prac legislacyjnych. W trakcie posiedzenia sejmowych komisji do spraw Unii Europejskiej i ustawodawczej w dniu 21 stycznia 2009 r. podniesiono wątpliwości co do dopuszczalności wprowadzenia merytorycznych zmian do ordynacji wyborczej na krótko przed podjęciem pierwszej czynności związanej z przeprowadzeniem wyborów do Parlamentu Europejskiego, wątpliwości te uzasadniane były ustaleniami wynikającymi z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (Biuletyn nr 1774/VI z posiedzenia w dniu 21 stycznia 2009 r.). Tego rodzaju wątpliwości podnoszono także podczas posiedzeń komisji rozpatrujących projekt ustawy w dniu 10 lutego 2009 r. (Biuletyn nr 1821/VI). Problem nadzwyczajnego tempa prac nad ustawą podnoszono również w trakcie debaty senackiej (sprawozdanie z posiedzenia Senatu w dniu 18 lutego 2009 r., s. 7 i nast.).

Zarzut niezgodności art. 4 w zakresie w jakim wprowadza zmiany w ustawie Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego z art. 2 Konstytucji

Zarzut naruszenia obowiązku zachowania odpowiedniej vacatio legis

Z art. 2 Konstytucji statuującego zasady państwa prawnego wynika konieczność stosowania odpowiedniego terminu wejścia w życie ustawy. Wymagania co do długości okresu vacatio legis wiążą się z rodzajem materii, którą ustawa reguluje. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie w zakresie zmian prawa wyborczego odwołując się do standardów zachowania odpowiedniej vacatio legis w prawie wyborczym wskazał, że (swoistym minimum minimorum) powinno być uchwalanie istotnych zmian w prawie wyborczym (...), co najmniej sześć miesięcy przed kolejnymi wyborami, rozumianymi nie tylko jako sam akt głosowania, ale jako całość czynności objętych tzw. kalendarzem wyborczym. Ewentualne wyjątki od tak określonego wymiaru mogłyby wynikać jedynie z nadzwyczajnych okoliczności o charakterze obiektywnym (wyrok z dnia 3 listopada 2006 r. sygn. akt K 31/06). W wyroku w sprawie K 31/06 Trybunał Konstytucyjny podniósł, że konieczność zachowania co najmniej sześciomiesięcznego terminu wejścia w życie istotnych zmian w prawie wyborczym do pierwszej czynności wyborczej jest nienaruszalnym, co do zasady normatywnym składnikiem treści art. 2 Konstytucji. Oznacza to, że zmiany prawa wyborczego konfrontować należy z tak właśnie pojmowanym wymogiem konstytucyjnym.

Odwołując się do kwestii vacatio legis w zakresie zmian prawa wyborczego wskazać należy również ustalenia Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo (komisji weneckiej) zawarte w wytycznych dla wyborów – Kodeks dobrych praktyk wyborczych przyjętych na 52 sesji w dniach 18-19 października 2002 r., zgodnie z którymi prawo wyborcze musi cechować stabilność a zmiany podstawowych jego elementów powinny następować ze stosownym wyprzedzeniem. Zalecenia komisji weneckiej uznać należy za

pomocnicze kryterium oceny poprawności legislacyjnej w zakresie terminu wprowadzenia zmian prawa wyborczego. Nie ulega wątpliwości, że zmiany prawa wyborczego wprowadzane w okresie, w którym mają być dokonane czynności urzędowe związane z przeprowadzeniem wyborów naruszają nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis*. Zdecydowanie krytycznie ocenić należy zmiany prawa wyborczego na krótko przed wyborami. Mimo, że nowelizacja z dnia 12 lutego 2009 r. nie reguluje takich instytucji prawa wyborczego jak okręgi wyborcze, progi wyborcze czy sposób ustalenia wyników wyborów, których zmiany, jak wynika z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 lutego 2006 r. muszą być wprowadzone w życie z zachowaniem co najmniej 6-miesięcznej *vacatio legis*, nie można, w moim przekonaniu, uznać za dopuszczalne jej wejścia w życie w okresie nakładającym się na podjęcie pierwszej czynności związanej z przeprowadzeniem wyborów tj. wydaniem przez Prezydenta RP postanowienia w sprawie zarządzenia wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego. Wskazane w wyroku Trybunału Konstytucyjnego rodzaje zmian prawa wyborczego miały charakter przykładowy. W szczególności wprowadzana obecnie możliwość głosowania przez pełnomocnika jest znaczącą modyfikacją prawa wyborczego. Jest to bowiem wyłom w powszechnej zasadzie polskiego prawa wyborczego, jaką jest wyłączność głosowania osobistego (opinia BAS z dnia 22 grudnia 2008 r. p.P.Chybalskiego do projektu ustawy z druku nr 1391). Znaczenie ordynacji wyborczej dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego przesądza o tym, że poprawność wprowadzenia zmian prawa wyborczego odgrywa szczególnie doniosłą rolę. Prawo wyborcze rangi ustawowej korzysta ze szczególnych gwarancji stabilności. Niedopuszczalne są zmiany ustaw wyborczych w trybie pilnym (art. 123 ust. 1 Konstytucji) oraz w czasie trwania stanu nadzwyczajnego (art. 228 ust. 6 Konstytucji).

Nie ulega także wątpliwości, że długi okres *vacatio legis* służy również ochronie samego ustawodawcy umożliwiając eliminację ewentualnych błędów

w ustawie oraz sprzeczności w systemie prawa związanych z wejściem w życie ustawy. Kwestia ta wiąże się ściśle z drugim z podniesionych zarzutów, który dotyczy niespójności wprowadzanego ustawą dwudniowego głosowania z instytucją ciszy wyborczej oraz sankcji za jej naruszenie.

Wejście w życie ustawy po wydaniu postanowienia o zarządzeniu wyborów do Parlamentu Europejskiego oznaczałoby nie tylko konieczność jego zmiany polegającej na zmianie kalendarza wyborczego. Oznaczałoby także, że w dniu urzędowego ogłoszenia przeprowadzenia w Rzeczypospolitej Polskiej wyborów do Parlamentu Europejskiego nie byłyby znane warunki na jakich wyborcy mogą korzystać z wprowadzonych ustawą instytucji. Dopiero bowiem w rozporządzeniach wydanych na podstawie ustawy mają być określone wykazy dokumentów wydawanych w Unii Europejskiej potwierdzających uznanie za osobę niepełnosprawną oraz tryb postępowania w sprawach pełnomocnictw do głosowania oraz wzory stosownych dokumentów. Podkreślić należy, że do zakończenia prac legislacyjnych w Sejmie nie przedstawiono projektów stosownych rozporządzeń.

Zarzut niezgodności art. 3 pkt 2 z art. 2 Konstytucji

Zarzut naruszenia zasady określoności oraz zarzut pominięcia legislacyjnego

Pochodną zasady demokratycznego państwa prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji jest nakaz dostatecznej określoności i stabilności regulacji prawnych (m.in. wyroki z dnia 15 września 1999 r. sygn.akt K 11/99, z dnia 18 lutego 2004 r. sygn. akt P 21/02). Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz zaufania do prawa. Wynika z niego obowiązek stanowienia prawa w sposób logiczny i konsekwentny, tak by wprowadzane regulacje pozostawały w zgodzie z innymi przepisami prawa.

Niejasne i nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego skutkuje niepewnością adresatów prawa, co do jego zakresu obowiązywania. W konsekwencji dochodzić może do zastępowania prawodawcy przez organy

państwa stosujące prawo. Regulacja prawna dotycząca realizacji zasadniczych praw jednostki, a do takich zaliczyć należy prawo wyborcze musi spełniać wymóg dostatecznej określoności. Od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać należy by każdy przepis był sformułowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Ustawodawca w art. 3 pkt 2 zakwestionowanej w petitum wniosku ustawy wprowadził zmiany polegające na dodaniu w art. 10 Ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego przepisów, które stanowią, że głosowanie w wyborach przeprowadza się w ciągu 2 dni (dodany ust. 3), a termin głosowania określa się na dzień wolny od pracy oraz dzień go poprzedzający (dodany ust. 4). Art. 10 ust. 2 stanowi, że wybory zarządza się wyznaczając ich datę na dzień wolny od pracy. Zgodnie z przepisem art. 73 ust. 1, kampania wyborcza ulega zakończeniu na 24 godziny przed dniem wyborów. Podkreślić należy, że także w przypadku głosowania w wyborach odbywającego się w ciągu 2 dni, dniem wyborów jest dzień wolny od pracy (art. 10 ust. 2). W świetle powyższego kampania wyborcza ulegałaby zakończeniu o godz. 24.00 w piątek, a więc bezpośrednio przed pierwszym dniem głosowania.

Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że dowolność i przypadkowość wprowadzanych regulacji prawnych jest naruszeniem zasady przyzwoitej legislacji (wyroki z dnia 21 lutego 2006 r. sygn. akt K 1/05 i z dnia 23 października 2007 r. sygn. akt K 28/07). Nie ulega wątpliwości, że rozwiązanie dotyczące terminu zakończenia kampanii wyborczej w wyborach do Parlamentu Europejskiego powinno odpowiadać obowiązującym w tym zakresie w polskim prawie wyborczym zasadom. W każdym przypadku 24-godzinna cisza wyborcza poprzedza dzień głosowania (który w przypadku wyborów parlamentarnych jest dniem wyborów) lub pierwszy dzień głosowania (w przypadku referendum ogólnokrajowego).

Ograniczony zakres zmian wprowadzanych zaskarżoną ustawą uzasadnia także zarzut pominięcia legislacyjnego określanego w orzecznictwie Trybunału

Konstytucyjnego również mianem pominięcia ustawodawczego, tj. sytuacji w której ustawodawca omieszkiał uchwalenia pewnej normy, która stanowiła integralną część mechanizmu, który był objęty normowaniem (postanowienie z dnia 17 lutego 2009 r. sygn. akt P 51/08).

W przedmiotowej sprawie niewątpliwie istniał obowiązek działania ustawodawcy w sprawie uregulowania instytucji ciszy wyborczej, o której stanowi art. 73 ust. 1 Ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego, w konkretnym zakresie, jakim jest jej dostosowanie do głosowania w wyborach w ciągu 2 dni. Brak wskazanego wyżej elementu normatywnego uznać należy za pominięcie legislacyjne, które warunkuje konstytucyjność regulacji i stanowić może podstawę rozstrzygnięcia o niezgodności z Konstytucją.

Powyższe zarzuty uzasadniają następujące okoliczności.

Zgodnie z art. 38 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. Nr 57, poz. 507, z późn. zm.) referendum wyznacza się na dzień wolny od pracy (art. 4 ust. 1), głosowanie w referendum może być przeprowadzone w ciągu jednego albo dwóch dni (art. 4 ust. 2), jeżeli głosowanie w referendum przeprowadza się w ciągu dwóch dni, termin głosowania określa się na dzień wolny od pracy oraz dzień go poprzedzający (art. 4 ust. 3). Art. 38 ustawy referendalnej będący odpowiednikiem art. 73 ust. 1 Ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego stanowi, że kampania referendalna ulega zakończeniu na 24 godziny przed dniem głosowania. Stosownej zmiany art. 73 ust. 1 ustawodawca nie wprowadził w nowelizacji z dnia 12 lutego 2009 r. naruszając tym samym spójność i logiczny związek między poszczególnymi instytucjami prawa wyborczego zawartymi w ustawach regulujących tryb przeprowadzania wyborów i referendum. Instytucja ciszy wyborczej ma znaczenie szczególne dla powagi wyborów i zapewnienia możliwości samodzielnego podejmowania decyzji przez wyborców. Jej znaczenie podkreśla fakt, że ustawodawca w art. 151 Ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego stanowi, że osoba, która w związku z wyborami do

Parlamentu Europejskiego, w okresie od zakończenia kampanii wyborczej aż do zakończenia głosowania, zwołuje zgromadzenia, organizuje pochody lub manifestacje, wygłasza przemówienia, rozdaje ulotki lub w jakikolwiek inny sposób prowadzi agitację, podlega karze aresztu lub grzywny. Grzywnę w wysokości od 500.000 do 1.000.000 złotych przewiduje art. 154, w przypadku podawania do publicznej wiadomości wyników badań przedwyborczych (sondaży) w okresie od zakończenia kampanii wyborczej aż do zakończenia głosowania. Nie ulega wątpliwości, że zakres stosowania tych przepisów w przypadku dwudniowego głosowania, które rozpoczyna się od godziny 8.00, w sytuacji gdy cisza wyborcza rozpoczynałaby się w piątek o godz. 24.00 byłby ograniczony. Zgromadzenia, manifestacje i inne rodzaje agitacji wyborczej mogłyby mieć miejsce praktycznie bezpośrednio do dnia, w którym poprzez akt wyborczy realizowane jest czynne prawo wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Taki stan prawny, będący wyrazem niekonsekwencji ustawodawcy, pozostaje w sprzeczności z obowiązującymi w Rzeczypospolitej Polskiej zasadami przeprowadzania wyborów. Zauważyć także należy, że odpowiednio długie *vacatio legis* pozwoliłoby wyeliminować wskazaną wyżej sprzeczność w systemie prawa.

Ze względu na znaczenie instytucji ciszy wyborczej dla prawidłowego toku postępowania uczestników procesu wyborczego wskazaną wyżej niespójność i niekonsekwencję ustawodawcy, w zakresie regulacji bezpośrednio wiążącej się z wprowadzeniem głosowania w ciągu 2 dni, uznać należy za naruszenie zasady określoności przepisów prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Dodatkowo podnieść należy, że ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. w art. 2 wprowadza zmiany w ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym dotyczące przeprowadzenia referendum w tym samym dniu co wybory do Parlamentu Europejskiego. Na mocy art. 2 pkt 2 zakwestionowanej ustawy w takiej sytuacji w sprawach nieuregulowanych w

ustawie referendalnej stosuje się przepisy ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego. Niekonsekwencję ustawodawcy dobitnie widać w przypadku zestawienia przepisów dotyczących ciszy wyborczej zawartych we wskazanych wyżej ustawach. W przypadku przeprowadzania referendum ogólnokrajowego oraz wyborów do Parlamentu Europejskiego w tym samym terminie cisza wyborcza w zakresie kampanii referendalnej rozpoczynałaby się dzień wcześniej niż cisza wyborcza w kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego. Oznacza to, że przepisy art. 84 i 85 ustawy referendalnej i odpowiadające im przepisy art. 151 i art. 154 mimo tej samej treści miałyby zupełnie odmienny zakres stosowania. Czynności zabronione przez prawo w kampanii referendalnej ze względu na niekonsekwencję ustawodawcy byłyby dopuszczalne w kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego. Jedynym sposobem uniknięcia takiej sytuacji byłoby jednolite określenie czasu trwania ciszy wyborczej, mimo różnicy w brzmieniu stosownych przepisów zawartych w Ordynacji wyborczej oraz ustawie referendalnej, w kalendarzach wyborczych, a więc w aktach stosowania prawa. Takiego stanu rzeczy nie można jednak zaakceptować.

Zakwestionowana ustawa wprowadza istotną zmianę polegającą na możliwości głosowania za pośrednictwem pełnomocnika. Pełnomocnictwa może udzielić wyborca zaliczony do osób o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności oraz wyborca mający ukończone 75 lat. W nauce prawa konstytucyjnego nie ma spójnego stanowiska co do kwestii zgodności głosowania przez pełnomocnika z zasadą bezpośredniości. Instytucja głosowania przez pełnomocnika w wyborach do Parlamentu Europejskiego powinna być konfrontowana przede wszystkim z przepisami prawa europejskiego (Akt dotyczący wyboru przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w wyborach bezpośrednich). Brak jest wyrażonego wprost wzorca kontroli konstytucyjności instytucji głosowania przez pełnomocnika wprowadzonej art. 3 pkt 6 zaskarżonej ustawy. Niemniej stwierdzić należy, że w

sytuacji istnienia poważnych wątpliwości co do zgodności tej instytucji z zasadą bezpośredniości, stanowiącą jedną z fundamentalnych zasad prawa wyborczego (wyczerpujące omówienie stanowiska nauki prawa w tej materii przedstawia A.Rakowska, *Głosowanie przez pełnomocnika uwagi krytyczne, Studia Wyborcze, tom 4, 2007*), wprowadzenie takiej formy głosowania powinna poprzedzać głęboka analiza i dyskusja w trakcie prac legislacyjnych. Odnotować w tym miejscu należy stanowisko doktryny, zgodnie z którym zasada bezpośredniości składa się z dwóch elementów: głosowania osobistego oraz głosowania imiennego. Wymóg głosowania osobistego jest podyktowany ściśle osobistym charakterem praw politycznych (w tym prawa wyborczego), które w odróżnieniu od praw majątkowych nie może być przekazane pełnomocnikowi. Występujący w ordynacjach wyborczych wymóg głosowania osobistego nie jest w sprzeczności z przepisami, które zezwalają osobom niepełnosprawnym na korzystanie z pomocy innych osób (*System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej M.Chmaj, W.Skrzydło, Warszawa 2008, s.48*). Zwraca się również uwagę, że ze wskazanych wyżej względów ordynacja wyborcza do Sejmu i Senatu wymaga, aby wyborca oddał głos osobiście, bez niczyjego pośrednictwa (*Demokracja Przedstawicielska i Bezpośrednia w Trzeciej Rzeczypospolitej, J.Kuciński, Warszawa 2007, s.89*). Także w konfrontacji z inną zasadą wyborczą (zasada równości wyborów) postulat wprowadzenia instytucji pełnomocnika do procedury wyborczej nie jest oceniany pozytywnie, bowiem pełnomocnik dysponowałby co najmniej dwoma głosami i byłyby to jego własne głosy, głosowanie przez pełnomocnika stoi również w kontrze co do zasady głosowania osobistego. Znacznie większe możliwości koherentności woli wyborcy z faktycznym wyborem stwarza instytucja głosowania za pośrednictwem poczty, która też wiąże się z ryzykiem ale ryzykiem znacznie mniejszym (*P.Uziębło, Zmiany oraz projekty zmian ordynacji wyborczych w latach 1997-2008 w: Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji, Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Rzeszów 3-4 marca 2008*).

Również w trakcie prac legislacyjnych wskazywano na konieczność zbadania problemu ewentualnej kolizji instytucji głosowania przez pełnomocnika z zasadą bezpośredniości wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz dokonania analizy prawnoporównawczej (opinia BAS z dnia 22 grudnia 2008 r. p.P.Chybalskiego do projektu ustawy z druku nr 1391).

Prawo wyborcze w Rzeczypospolitej Polskiej powinno być spójne i w jednakowy sposób określać formy, w jakich realizowane jest czynne prawo wyborcze, w szczególności, w przypadku możliwości przeprowadzenia w tym samym terminie referendum ogólnokrajowego i wyborów do Parlamentu Europejskiego. W takiej sytuacji, wyborca miałby tego samego dnia możliwość głosowania za pośrednictwem pełnomocnika w wyborach, a w referendum byłby takiego prawa pozbawiony. Trudno zrozumieć motyw ustawodawcy przesądzający o jednostronnym sposobie zmian prawa wyborczego. Zasadnicze zmiany w tym zakresie powinny być wprowadzone w sposób zharmonizowany, a tam gdzie jest to możliwe instytucje prawne powinny mieć charakter jednolity.

Z powyższych względów wątpliwości natury zasadniczej, mimo jak wskazano wyżej braku wyrażonego wprost wzorca kontroli konstytucyjności, budzi wprowadzenie zmian prawa wyborczego, które różnicują sposób realizacji zasady bezpośredniości w wyborach przeprowadzanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Mając na względzie podniesione w uzasadnieniu wniosku wątpliwości, wnoszę o zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o referendum ogólnokrajowym oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego z Konstytucją.