

Tomasz Esmund

Ocena zgodności z Konstytucją przepisów ustawy – Kodeks wyborczy¹

Assessment of conformity to the Constitution of the provisions of the Act – Electoral Code

The position of the Sejm refers to application of the Marshal of the Sejm initiating proceedings before the Constitutional Tribunal. The position of the Sejm it was stated that the questioned provision of the Act – Electoral Code, in so far as it limits the competence of the Marshal of the Sejm to change the date of presidential elections after an occurrence of unpredictable, extraordinary circumstances hindering or preventing the holding of elections on the originally scheduled date, is unconstitutional. According to the applicant, the challenged provision violates the Constitution because it introduces additional, non-constitutional deadlines binding the Marshal of the Sejm in ordering elections to the office of the President of the Republic of Poland. It also excludes the constitutional competence of the Marshal of the Sejm to change the date of these elections and limits the possibility of ordering presidential elections by indicating a statutory holiday.

Keywords: Electoral Code, Constitutional Tribunal, Marshal of the Sejm

Stanowisko Sejmu odnosi się do wniosku Marszałka Sejmu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. W stanowisku Sejmu stwierdzono, że przepis ustawy – Kodeks wyborczy w zakresie, w jakim ogranicza kompetencję Marszałka Sejmu do zmiany terminu zarządzonych wyborów prezydenckich po zajściu niedających się przewidzieć, nadzwyczajnych okoliczności utrudniających albo uniemożliwiających przeprowadzenie wyborów w pierwotnie wyznaczonym terminie, jest niezgodny z Konstytucją. Zdaniem wnioskodawcy kwestionowany przepis narusza Konstytucję, ponieważ wprowadza dodatkowe, pozakonstytucyjne terminy wiążące Marszałka Sejmu przy zarządzaniu wyborów na urząd Prezydenta RP. Wyłącza ponadto konstytucyjną kompetencję Marszałka Sejmu do zmiany terminu tych wyborów i ogranicza możliwość zarządzania wyborów prezydenckich, wskazując na dzień wolny od pracy.

Słowa kluczowe: Kodeks wyborczy, Trybunał Konstytucyjny, Marszałek Sejmu

ekspert Biura Analiz Sejmowych ds. legislacji ■
Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Wydział Analiz Konstytucyjnych, Zespół Postępowañ przed Trybunałem Konstytucyjnym, WARSZAWA, POLSKA ■
tomasz.esmund@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0001-7681-9299>

¹ *Sprawa dot. wniosku Marszałka Sejmu z dnia 6 maja 2020 r. (sygn. akt K 6/20) o zbadanie konstytucyjności art. 289 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. 2019, poz. 684, ze zm.) w zakresie, w jakim ogranicza kompetencję Marszałka Sejmu do zmiany terminu zarządzonych wyborów prezydenckich po zajściu niedających się przewidzieć, nadzwyczajnych okoliczności utrudniających albo uniemożliwiających przeprowadzenie wyborów w pierwotnie wyznaczonym terminie; projekt stanowiska Sejmu z 7 maja 2020 r.; BAS-865/20.*

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. 2019, poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Marszałka Sejmu z dnia 6 maja 2020 r. (sygn. akt K 6/20), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 289 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. 2019, poz. 684, ze zm.) w zakresie, w jakim ogranicza kompetencję Marszałka Sejmu do zmiany terminu zarządzonych wyborów prezydenckich po zajściu niedających się przewidzieć, nadzwyczajnych okoliczności utrudniających albo uniemożliwiających przeprowadzenie wyborów w pierwotnie wyznaczonym terminie, jest **niezgodny** z art. 128 ust. 2 w związku z art. 127 ust. 1 i w związku z art. 62 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto wnoszę o **umorzenie** postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

Niniejsze stanowisko Sejmu odnosi się do wniosku Marszałka Sejmu (dalej także: wnioskodawca) z dnia 6 maja 2020 r. inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej także: Trybunał) w sprawie o sygn. akt K 6/20.

Przedmiotem kontroli jest art. 289 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. 2019, poz. 684, ze zm.; dalej: Kodeks wyborczy) w następującym brzmieniu: „Wybory zarządza Marszałek Sejmu nie wcześniej niż na 7 miesięcy i nie później niż na 6 miesięcy przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta Rzeczypospolitej i wyznacza ich datę na dzień wolny od pracy przypadający nie wcześniej niż na 100 dni i nie później niż na 75 dni przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta Rzeczypospolitej”.

Wniosek zawiera żądanie alternatywne dokonania oceny zgodności z Konstytucją RP zakwestionowanego przepisu: 1) „w zakresie w jakim wyłącza wynikającą z Konstytucji kompetencję Marszałka Sejmu do zmiany postanowienia o wyznaczeniu daty wyboru Prezydenta RP w zakresie terminu przeprowadzenia wyborów po zajściu niedających się przewidzieć, nadzwyczajnych okoliczności utrudniających albo uniemożliwiających przeprowadzenie wyborów w pierwotnie wskazanym przez Marszałka terminie”, ewentualnie: 2) „rozumianego w ten sposób, że Marszałek Sejmu nie jest uprawniony do zmiany postanowienia o wyznaczeniu daty wyboru Prezydenta RP w zakresie przeprowadzenia wyborów po zajściu niedających się przewidzieć, nadzwyczajnych okoliczności utrudniających albo uniemożliwiających przeprowadzenie wyborów w pierwotnie wskazanym przez Marszałka terminie”. Wzorcami kontroli – w obydwu wersjach żądania – są: art. 62, art. 127 ust. 1 oraz art. 128 ust. 2 w związku z Preambułą Konstytucji RP.

II. Zarzuty wnioskodawcy

Zdaniem wnioskodawcy kwestionowany przepis narusza Konstytucję, ponieważ wprowadza dodatkowe, pozakonstytucyjne terminy wiążące Marszałka Sejmu przy zarządzaniu wyborów na urząd Prezydenta RP, nakazujące zarządzanie wyborów nie wcześniej niż na 7 miesięcy i nie później niż na 6 miesięcy przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta RP. Kwestionowany przepis rangi ustawowej wyłącza ponadto konstytucyjną kompetencję Marszałka Sejmu do zmiany terminu wyborów na urząd Prezydenta RP. Ogranicza także możliwość zarządzania wyborów prezydenckich, wskazując na dzień wolny od pracy.

III. Analiza formalnoprawna

Przystąpienie do analizy konstytucyjności kwestionowanego unormowania musi zostać poprzedzone rozważaniami o charakterze formalnoprawnym, mającymi na celu ustalenie tego, czy merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał wniosku jest dopuszczalne, a jeśli tak, to w jakim zakresie. Wniosek, aby mógł zostać rozpoznany przez Trybunał Konstytucyjny, musi spełniać niezbędne wymogi formalne.

Analiza formalnoprawna powinna w szczególności prowadzić do ustalenia, czy w danej sprawie nie zachodzą ujemne przesłanki wydania przez Trybunał wyroku. Przede wszystkim oceny wymaga kwestia tego, czy procedowanie w danej sprawie przez Trybunał nie jest niedopuszczalne lub zbędne. Wystąpienie co najmniej jednej z ujemnych przesłanek skutkować powinno umorzeniem postępowania.

Dopuszczalność skutecznego zainicjowania postępowania przed Trybunałem warunkowana jest dopełnieniem przez wnioskodawcę warunków formalnych wynikających z Konstytucji, jak też – rozwijających jej postanowienia – przepisów ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. 2019, poz. 2393; dalej: uTK).

Wniosek, którego dotyczy niniejsze stanowisko Sejmu, został złożony w trybie hierarchicznej kontroli norm o charakterze abstrakcyjnym (art. 188 ust. 1 Konstytucji). Inicjatorem postępowania jest Marszałek Sejmu, który należy do kręgu wymienionych w Konstytucji podmiotów mających kompetencję do kwestionowania konstytucyjności przepisów prawa w nieograniczonym zakresie przedmiotowym (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji). W postępowaniu prowadzonym przed Trybunałem Konstytucyjnym ciężar obalenia domniemania konstytucyjności kwestionowanego przepisu spoczywa na wnioskodawcy.

Przedłożony do kontroli konstytucyjnej przepis został zawarty w akcie rangi ustawowej i ma charakter prawa powszechnie obowiązującego. Kompetencja Trybunału Konstytucyjnego do oceny regulacji kodeksowych nie budzi wątpliwości (zob. np. wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11). Kwestionowany przepis nie został uchylony i jest częścią porządku prawnego. Trybunał przyjął, że w jego orzecznictwie występują dwa powiązane ze sobą alternatywnie kryteria kwalifikowania określonych aktów jako normatywnych: 1) kryterium formalne, zgodnie z którym przez akty normatywne rozumie się wszelkie akty,

które – niezależnie od swej treści – są kwalifikowane jako źródła prawa przez Konstytucję; treścią aktów normatywnych w znaczeniu formalnym mogą być nie tylko normy prawne, ale również wypowiedzi służące dokonaniu określonych czynności konwencjonalnych; 2) kryterium materialne, zgodnie z którym przez akty normatywne rozumie się wszelkie akty, które – niezależnie od swej nazwy – zawierają normy prawne, czyli normy w zasadzie generalne i abstrakcyjne. W konsekwencji za akt normatywny w znaczeniu przewidzianym przez Konstytucję, a tym samym akt podlegający kognicji Trybunału Konstytucyjnego, należy uznać akt spełniający kryterium formalne lub kryterium materialne z zastrzeżeniem, że najczęściej spełnione są obydwa wymienione kryteria (zob. postanowienie TK z dnia 7 stycznia 2016 r., sygn. akt U 8/15). Zdaniem Sejmu przepis stanowiący przedmiot kontroli należy uznać za obowiązujący w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i spełniający kryteria testu normatywności.

Przepis art. 289 § 1 Kodeksu wyborczego nie był przedmiotem kontroli konstytucyjnej Trybunału Konstytucyjnego. Konstatacja ta ma znaczenie m.in. w kontekście ewentualnych rozważań dotyczących zaistnienia ujemnych przesłanek dopuszczalności orzekania *ne bis in idem* oraz *res iudicata*, skutkujących koniecznością umorzenia postępowania. Przesłanka *ne bis in idem* zaistniałaby w przypadku tożsamości przedmiotowej oraz konstytucyjnych wzorców powołanych w celu kontroli zakwestionowanego przepisu. Z kolei przesłanka *res iudicata* zostałaby spełniona w przypadku tożsamości podmiotowej, przedmiotowej oraz tożsamości konstytucyjnych wzorców powołanych w celu kontroli zakwestionowanego przepisu (postanowienie TK z dnia 26 marca 2002 r., sygn. akt P 3/02). Ze względu na brak orzecznictwa konstytucyjnego dotyczącego bezpośrednio art. 289 § 1 Kodeksu wyborczego nie ma podstaw do stwierdzenia, że zachodzi którakolwiek z wymienionych ujemnych przesłanek procesowych.

W ocenie Sejmu nie ma przeszkód formalnych w orzekaniu przez Trybunał w analizowanej sprawie. W szczególności: wniosek został złożony przez organ mający konstytucyjną legitymację do inicjowania abstrakcyjnej kontroli norm w nieograniczonym zakresie przedmiotowym, wniosek dotyczy obowiązującego aktu normatywnego w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a jako wzorce kontroli przywołano stosowne wzorce Konstytucji RP, co oznacza, że wniosek inicjuje postępowanie w ramach podstawowej kompetencji orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, którą jest dokonywanie hierarchicznej kontroli norm prawnych. *Petitum* wniosku zawiera żądanie wnioskodawcy w formie przyjętej i dopuszczalnej w praktyce orzeczniczej Trybunału, a podniesione zarzuty niekonstytucyjności zostały uzasadnione i opatrzone stosowną argumentacją.

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że wniosek spełnia kryteria dopuszczalności merytorycznego orzekania przez Trybunał i mieści się w ramach jego kompetencji orzeczniczych.

IV. Analiza zgodności

1. Wnioskodawca w *petitum* wniosku powołał następujące wzorce konstytucyjne: art. 62 (czynne prawo wyborcze oraz konstytucyjnie dopuszczalny zakres ograniczeń tego prawa), art. 128 ust. 2 (podstawa prawna kompetencji Marszałka Sejmu do zarządzenia wyborów na urząd Prezydenta RP) oraz art. 127 ust. 1 (zasady prawa wyborczego odnoszące się do wyborów na urząd Prezydenta RP) w związku z Preambułą Konstytucji (w zakresie dotyczącym „rzetelności i sprawności instytucji publicznych”).

W ocenie Sejmu analiza *petitum* wniosku oraz jego uzasadnienia w kontekście zasadniczego problemu konstytucyjnego (polegającego na ograniczeniu w ustawie konstytucyjnych kompetencji Marszałka Sejmu) nakazuje przyjąć, że spośród przywołanych przez wnioskodawcę wzorców konstytucyjnych za wzorzec główny należałoby uznać art. 128 ust. 2 Konstytucji, natomiast art. 127 ust. 1 oraz art. 62 ust. 1 Konstytucji stanowią wzorce mające charakter związkowy, wzmacniający argumentację przemawiającą za niekonstytucyjnością. Wniosek ma wprawdzie charakter alternatywny, jednak istota problemu konstytucyjnego – niezależnie od żądania – jest w gruncie rzeczy tożsama. Żądania różnią się przede wszystkim formułą rozstrzygnięcia (zakresową albo interpretacyjną), a tym samym również zakresem potencjalnej ingerencji Trybunału w system prawny. Wybór ostatecznej formuły rozstrzygnięcia należy do Trybunału Konstytucyjnego. Sejm opowiada się za formułą zakresową orzeczenia, prowadzącą – w wypadku wyroku o charakterze negatywnym – do eliminacji niekonstytucyjnej treści normatywnej z kontrolowanego przepisu. Tego rodzaju rozstrzygnięcie pozostawi jednocześnie w systemie prawnym przepis w zakresie normatywnym zgodnym z Konstytucją przy jednoczesnym skutku derogacyjnym w odniesieniu do zakresu niekonstytucyjnego.

2. Zdaniem Sejmu art. 289 § 1 Kodeksu wyborczego w zakresie, w jakim ogranicza kompetencję Marszałka Sejmu do zmiany terminu zarządzonych wyborów prezydenckich po zejściu niedających się przewidzieć, nadzwyczajnych okoliczności utrudniających albo uniemożliwiających przeprowadzenie wyborów w pierwotnie wyznaczonym terminie, jest niezgodny z art. 128 ust. 2 w związku z art. 127 ust. 1 i w związku z art. 62 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Sejmu postępowanie powinno zostać częściowo umorzone w zakresie oceny zgodności kwestionowanego przepisu z art. 62 ust. 2 oraz z Preambułą Konstytucji. Wnioskodawca w *petitum* wniosku przywołał cały art. 62 Konstytucji, a więc zarówno art. 62 ust. 1, który gwarantuje obywatelom czynne prawo wyborcze w wyborach m.in. na urząd Prezydenta RP, jak i art. 62 ust. 2, określający w sposób enumeratywny krąg osób, które – w świetle Konstytucji – mogą zostać pozbawione prawa wyborczego. Zdaniem Sejmu przywołana we wniosku argumentacja odnosi się do czynnego prawa wyborczego, określonego w art. 62 ust. 1 Konstytucji, tym samym postępowanie prowadzone w zakresie oceny zgodności przez pryzmat art. 62 ust. 2 Konstytucji powinno podlegać

umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania w tym zakresie wyroku. Przedstawiona we wniosku argumentacja przemawiająca za oceną zgodności kwestionowanego przepisu z wywodzoną z Preambuły Konstytucji wartością konstytucyjną w postaci „rzetelności i sprawności instytucji publicznych” jest – zdaniem Sejmu – niewystarczająco rozbudowana i skonkretyzowana, aby uznać ją za wzorzec związkowy kontroli konstytucyjnej. Sejm stoi jednak na stanowisku, że ocena konstytucyjności regulacji dotyczących prawa wyborczego, a więc fundamentalnych z punktu widzenia demokratycznego państwa prawnego, zasadniczo powinna uwzględniać także wartości wyrażone w Preambule Konstytucji. Zdaniem Sejmu postępowanie w tym zakresie powinno również zostać umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uTK. Konstytucja w art. 127 ust. 1 reguluje zasady prawa wyborczego dotyczące wyboru na urząd Prezydenta RP. Przewiduje, że „Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany przez Naród w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym”. Trybunał Konstytucyjny przyjął, że Konstytucja w znacznym stopniu determinuje treść ustaw wyborczych. Ujęte m.in. w art. 127 ust. 1 Konstytucji zasady prawa wyborczego (tzw. przymiotniki wyborcze) stanowią rozstrzygnięcia kierunkowe, które przesądzają o ogólnym kształcie i przebiegu wyborów do organów przedstawicielskich. Trybunał stwierdził również, że Konstytucja w sposób wyczerpujący wymieniła przesłanki czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach na urząd Prezydenta RP (art. 62 Konstytucji). Przesądziła również o najważniejszych elementach procesu wyborczego, takich jak zasady zarządzania wyborów, ustalania ich wyników i stwierdzania ważności. Stopień konstytucjonalizacji poszczególnych rodzajów wyborów jest różny. Najpełniejszej regulacji konstytucyjnej podlegają „pięcioprzymiotnikowe” wybory do Sejmu oraz „czteroprzymiotnikowe” wybory Prezydenta (wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11).

Zgodnie z treścią art. 128 ust. 2 Konstytucji: „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”.

Wskazany przez wnioskodawcę wzorzec kontroli stanowi konstytucyjną podstawę dla Marszałka Sejmu do zarządzania wyborów na urząd Prezydenta RP. Określa on w szczególności konstytucyjnie dopuszczalne ramy czasowe na wyznaczenie wyborów. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11, badał niektóre przepisy Kodeksu wyborczego regulujące kwestię wyborów na urząd Prezydenta RP, nie oceniał jednak dopuszczalności zmiany przez Marszałka Sejmu już zarządzanego terminu wyborów na urząd Prezydenta RP. Sejm podziela argumentację wnioskodawcy dotyczącą niezgodności art. 289 § 1 Kodeksu wyborczego z przywołanymi we wniosku wzorcami kontro-

li, głównie z art. 128 ust. 2 Konstytucji. Kwestionowany przepis w konstytucyjnie niedopuszczalny sposób ogranicza zakres swobody decyzyjnej Marszałka Sejmu w kwestii zarówno zarządzenia wyborów, jak i zmiany terminu już zarządzonych wyborów. Konstytucja umożliwia Marszałkowi Sejmu zarządzenie wyborów na urząd Prezydenta RP na dzień przypadający nie wcześniej niż na 100 dni i nie później niż na 75 dni przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta. Kwestionowany przepis ustawy ogranicza natomiast – bez jakiegokolwiek konstytucyjnego uzasadnienia – uregulowane na poziomie konstytucyjnym ramy czasowe dla Marszałka Sejmu do zarządzenia wyborów. Niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji przejawia się w wykreowaniu na poziomie ustawowym dodatkowych, nieprzewidzianych w Konstytucji rygorów ograniczających Marszałka Sejmu w zakresie decydowania w kwestii terminu zarządzenia wyborów i zmiany już zarządzanego terminu.

Zdaniem Sejmu za sprzeczne z postanowieniem art. 128 ust. 2 Konstytucji należy uznać wprowadzenie dodatkowych ograniczeń czasowych wiążących Marszałka Sejmu i nakazujących zarządzenie wyborów nie wcześniej niż na 7 miesięcy i nie później niż na 6 miesięcy przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta RP. Jak słusznie podnosi wnioskodawca, istnieje istotna różnica w brzmieniu art. 128 ust. 2 i art. 98 ust. 2 Konstytucji. Drugie z wymienionych postanowień wskazuje termin, w którym Prezydent RP powinien zarządzić wybory do Sejmu, natomiast w treści art. 128 ust. 2 Konstytucji nie zostało sprecyzowane, w jakim terminie Marszałek Sejmu powinien zarządzić wybory, a jedynie określono, na jaki termin powinny być zarządzane. To oznacza, że Konstytucja nie przewiduje istnienia analogicznych granic czasowych, w których prawo Marszałka do określenia terminu przeprowadzenia wyboru Prezydenta może być realizowane. Wprowadzenie takich ograniczeń w Kodeksie wyborczym zawęży zatem zakres czasowy, w którym konstytucyjna kompetencja Marszałka Sejmu może być realizowana.

3. Konstytucja reguluje podstawowe zagadnienia ustroju państwa, w tym kwestię zarządzania wyborów oraz terminów wyborów na urząd Prezydenta RP. W ocenie Sejmu Konstytucja określiła wprost pewne sytuacje, których zaistnienie skutkuje zmianą już wyznaczonego terminu wyborów prezydenckich po ich zarządzeniu przez Marszałka Sejmu. Konstytucja zalicza do nich opróżnienie urzędu Prezydenta RP (art. 131 Konstytucji) oraz stany nadzwyczajne (art. 228 Konstytucji). Nie można jednak wykluczyć, że Konstytucja umożliwia także przesunięcie przez Marszałka Sejmu zarządzanego terminu wyborów na termin późniejszy w ramach zakresu czasowego określonego w art. 128 ust. 2 Konstytucji. Kwestia ta nie była dotychczas przedmiotem wypowiedzi orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, a w sytuacji – jak to zostało wykazane we wniosku – niemożności zorganizowania wyborów w uprzednio zarządzonym terminie problem konstytucyjny jest aktualny i realny. Niewątpliwie Trybunał Konstytucyjny jest jedynym organem władnym dokonywać powszechnie wiążącej inter-

pretacji postanowień Konstytucji, co jest niezbędnym i koniecznym elementem postępowania w sprawach hierarchicznej kontroli norm.

Sejm podziela przedstawione przez wnioskodawcę stanowisko, zgodnie z którym ustrojodawca nie przewidział ewentualności polegającej na niemożności przeprowadzenia wyborów po ich zarządzeniu przez Marszałka Sejmu. Konstytucja w art. 131 ust. 2 określa zamknięty katalog wypadków, w których Marszałek Sejmu tymczasowo, do czasu wyboru nowego Prezydenta RP, z mocy Konstytucji wykonuje obowiązki Prezydenta RP. Należą do nich: śmierć Prezydenta RP, zrzeczenie się urzędu przez Prezydenta RP, stwierdzenie nieważności wyboru Prezydenta RP lub innych przyczyn nieobjęcia urzędu po wyborze, uznanie przez Zgromadzenie Narodowe trwałej niezdolności Prezydenta Rzeczypospolitej do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia, a także złożenie Prezydenta RP z urzędu orzeczeniem Trybunału Stanu. Konstytucja zawiera zatem katalog sytuacji, w których Marszałek Sejmu może tymczasowo sprawować obowiązki głowy państwa, jednak katalog ten nie obejmuje sytuacji nieprzeprowadzenia wyborów w konstytucyjnym terminie z powodu niedających się przewidzieć, nadzwyczajnych okoliczności.

Trybunał dotychczas nie wypowiedział się w przedmiocie dopuszczalności zmiany terminu wyborów prezydenckich już po ich zarządzeniu przez Marszałka Sejmu, lecz jednocześnie nie wykluczył wprost takiej możliwości. Zdaniem Sejmu pozostaje kwestią nierozstrzygniętą i wymagającą jednoznacznego przesądzenia przez Trybunał to, czy zawarte w art. 128 ust. 2 Konstytucji ramy czasowe zezwalają – w ekstraordynaryjnych sytuacjach, gdy przemawiają za tym szczególne względy – na zmianę już ustalonego dnia wyborów, o ile nowy termin nie przekracza konstytucyjnego terminu brzegowego, określonego na 75 dni przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta RP.

Nie można wykluczyć, że Konstytucja umożliwiła zmianę przez Marszałka Sejmu terminu zarządzonych wyborów na urząd Prezydenta RP na termin późniejszy, szczególnie jeżeli jest to podyktowane niedającymi się przewidzieć w momencie zarządzania terminu wyborów nadzwyczajnymi okolicznościami utrudniającymi czy wręcz uniemożliwiającymi przeprowadzenie wyborów. Sejm podziela nawiązujący bezpośrednio do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wyrażony przez wnioskodawcę pogląd, wedle którego ocena konstytucyjności przepisów dotyczących prawa wyborczego wymaga każdorazowo przy rozpoznawaniu sprawy brania pod uwagę przez Trybunał szczególnych okoliczności mających wpływ na już zarządzane wybory. Za jedną z takich przesłanek Trybunał uznał *expressis verbis* niemożliwość przeprowadzenia wyborów w konstytucyjnym terminie (wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06). Analizowany wniosek, do którego odnosi się niniejsze stanowisko Sejmu, został wniesiony w związku ze szczególnymi okolicznościami, które były niemożliwe do przewidzenia w momencie zarządzania wyborów. Przeprowadzenie wyborów na urząd Prezydenta RP w konstytucyjnym terminie okazało się niemożliwe ze

względu na ogólnościową epidemię wirusa SARS-CoV-2, wywołującego potencjalnie śmiertelną chorobę COVID-19, na którą nie ma skutecznego leku ani szczepionki. Sejm dostrzega, że istotną rolę w argumentacji wnioskodawcy odgrywa konstatacja braku istnienia możliwości zorganizowania wyborów na urząd Prezydenta RP w zarządzonym przez Marszałka Sejmu terminie. Do wniosku dołączone zostało stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 5 maja 2020 r. (pismo ZPOW-501-23/20), z którego wynika w sposób jednoznaczny, że przeprowadzenie wyborów na urząd Prezydenta RP „w dniu 10 maja 2020 r. jest niemożliwe z przyczyn prawnych i organizacyjnych”, a do „sprawnego oraz rzetelnego przeprowadzenia wyborów niezbędny jest w szczególności czas na zaplanowanie, przygotowanie i wdrożenie procedur przewidzianych w przepisach prawa”. Możliwość zmiany terminu wyborów mogłaby zlikwidować wiele problemów praktycznych, w szczególności związanych z organizacją wyborów także za granicą, co jednocześnie zagwarantowałoby realizację w praktyce materialnych przepisów dotyczących prawa wyborczego, określonych w art. 62 ust. 1 oraz art. 127 ust. 1 Konstytucji.

Za trafne należy uznać również stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził w szczególności: „Ochrona konkretnych wartości o charakterze zabezpieczającym nie powinna prowadzić do zniweczenia wartości podstawowych dla ładu publicznego w Rzeczypospolitej. Należy w tym kontekście pamiętać, że żadna władza nie istnieje sama dla siebie. Podporządkowana jest rzeczywistości wyższej, której służy i do której uczestnicy wspólnoty, czy to lokalnej, czy państwowej, wnoszą własną godność, własne prawa i konkretne poczucie ładu publicznego, ujmowanego w aspekcie prawnoetycznym, ale także oczekują balansowania wartości, które pozostają w dysharmonii, a czasem nawet ich hierarchizowania. Nie ulega wątpliwości, że np. w okolicznościach zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa, ładu społecznego Rzeczypospolitej, usprawiedliwione może być pierwszeństwo jednych wartości nad innymi, zwłaszcza gdy chodzi o wartości proceduralno-zabezpieczające. Nie można także tracić z pola widzenia faktu, że proceduralne aspekty funkcjonowania prawa nie egzystują w normatywnej próżni; nie istnieją same dla siebie, lecz służyc mają wartościom prawnomaterialnym” (wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06).

Jednoznacznej wypowiedzi orzeczniczej Trybunału wymaga to, czy art. 128 ust. 2 Konstytucji umożliwia zmianę już wyznaczonego terminu wyborów. Zdaniem Sejmu nie jest to wykluczone, jednak aby zmiana ta mogła zostać uznana za konstytucyjnie dopuszczalną, powinna nastąpić wyłącznie w konstytucyjnych ramach określonych na nie wcześniej niż na 100 dni i nie później niż na 75 dni przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta. Konstytucyjnie niedopuszczalna byłaby zmiana terminu na wcześniejszy, gdyż mogłaby prowadzić do kolizji z innymi zasadami i wartościami konstytucyjnymi. W szczególności mogłaby naruszać zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego prawa, wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Zarów-

no kandydaci, jak i wyborcy mogą mieć uzasadnione oczekiwanie, że kampania będzie trwać do dnia wyborów, przez co istotne wątpliwości mogłaby wzbudzać możliwość zmiany terminu zarządzonych wyborów na wcześniejszy. Potencjalne przesunięcie daty wyborów – podyktowane szczególnymi względami i z przyczyn niedających się przewidzieć w momencie zarządzania przez Marszałka Sejmu wyborów – nie ogranicza czasu trwania kampanii i nie działa na niekorzyść kandydatów. Przede wszystkim zmiana już zarządzanego terminu wyborów nie może mieć, zdaniem Sejmu, charakteru arbitralnego, lecz musi przemawiać za nią konieczność ochrony innych wartości lub zasad konstytucyjnych.

4. We wniosku zwraca się uwagę na brak faktycznej możliwości wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, co z mocy Konstytucji spowodowałoby odpowiednie przedłużenie kadencji Prezydenta RP (art. 228 ust. 7 Konstytucji). Stanowisko Sejmu jako organu, który uchwalił akt normatywny poddawany kontroli Trybunału, również nie może odnosić się do kwestii celowości, zasadności czy tym bardziej konieczności zarządzenia któregośkolwiek z konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych, w szczególności stanu klęski żywiołowej. Zgodnie z postanowieniem art. 232 Konstytucji wyłącznie do Rady Ministrów należy decyzja w przedmiocie tego, czy faktycznie zachodzą przesłanki uzasadniające wprowadzenie stanu klęski żywiołowej. Tego rodzaju stan nadzwyczajny może zostać wprowadzony na okres nie dłuższy niż 30 dni i może być za zgodą Sejmu przedłużony. Konstytucja nie ogranicza ani okresu przedłużenia stanu klęski żywiołowej, ani liczby uchwał Sejmu wyrażających zgodę na jego ewentualne przedłużanie.

Sejm pragnie wyraźnie podkreślić, że w świetle Konstytucji wprowadzenie stanu nadzwyczajnego nie jest obligatoryjne. Konstytucja stanowi w art. 228 ust. 1 w sposób wyraźny, że stan nadzwyczajny „może” zostać wprowadzony, „jeżeli zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające”. W przypadku stanu klęski żywiołowej o spełnieniu tych przesłanek decyduje wyłącznie Rada Ministrów. Jak jednak trafnie wskazuje się we wniosku, „obecnie zarówno w Polsce, jak i w innych krajach Unii Europejskiej ma miejsce znoszenie ograniczeń i «odmrażanie» gospodarki. W takiej sytuacji wprowadzenie stanu nadzwyczajnego w celu przesunięcia wyborów Prezydenta stanowiłoby nadużycie instytucji stanu nadzwyczajnego i jego instrumentalizację”. Przemawia to za twierdzeniem, że zwykle środki konstytucyjne okazały się wystarczające bez wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, który – jak słusznie stwierdza wnioskodawca – „stanowi ograniczenie konstytucyjnych praw obywateli” w stosunku do obostrzeń koniecznych w szczególności do ochrony zdrowia publicznego w ramach stanu epidemii.

Za stan nadzwyczajny należy uznać „stan w wewnętrznym porządku państwa, w którym część obowiązujących regulacji konstytucyjnych zostaje zawieszona, a w ich miejsce wstępuje regulacja wyjątkowa” (zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2017, s. 462). Do przesłanek koniecznych wprowadzenia stanów nadzwyczajnych należy „powstanie sytuacji «szcze-

gólnego zagrożenia» wewnętrznego w państwie oraz nieskuteczność działań organów władzy publicznej w ramach normalnych rozwiązań ustrojowych” (zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 653). Konsekwencją wprowadzenia któregokolwiek z tych stanów jest „oprócz ograniczenia praw i wolności jednostki oraz zwiększenia zakresu jej obowiązków także zwiększenie zakresu kompetencji władzy wykonawczej i uproszczenie procedur decyzyjnych w państwie” (zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012, s. 1086). „Działania organów władzy powinny być nakierowane wprost na ograniczenie skutków lub neutralizowanie przyczyn stanu nadzwyczajnego; nie mogą realizować dodatkowych, ukrytych celów, niezwiązanych z zagrożeniami, które wywołały specjalny reżim prawny funkcjonowania państwa. [...] Podstawowym celem aktywności państwa w czasie stanu nadzwyczajnego jest możliwie szybkie zażegnanie sytuacji kryzysowej i powrót do normalnego trybu funkcjonowania państwa” (zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, op. cit.*, s. 657).

W doktrynie wskazuje się, że stan wyjątkowy i stan klęski żywiołowej mają całkowicie odmienny charakter. Stan wyjątkowy może zostać wprowadzony tylko w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego (art. 230 ust. 1 Konstytucji), podczas gdy stan klęski żywiołowej w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia (art. 232 Konstytucji). Stan wyjątkowy „zakłada istnienie dramatycznego podziału wewnątrz społeczeństwa”, natomiast stan klęski żywiołowej „nakierowany jest na solidarne zwalczanie przeciwności natury” (zob. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 479).

Stan klęski żywiołowej cechuje się względnie najmniejszą ingerencją w sferę konstytucyjnych wolności i praw człowieka w stosunku do pozostałych stanów nadzwyczajnych. „Wprowadzenie stanu klęski żywiołowej jest konieczne, gdy podejmowane działania władz prowadzą do ograniczania praw jednostki [...] oraz samorządów terytorialnych. Dopóki takie działania nie są niezbędne, dopóty walka z klęskami żywiołowymi może przebiegać w ramach «normalnych» [...] kompetencji władz rządowych” (zob. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 481). Stan klęski żywiołowej może zostać wprowadzony przez Radę Ministrów (z własnej inicjatywy lub na wniosek wojewody) w drodze rozporządzenia wydanego na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (t.j. Dz. U. 2017, poz. 1897; dalej: u.s.k.ż.). Można go wprowadzić dla zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia (art. 2 u.s.k.ż.). Przez katastrofę naturalną rozumie się zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie

szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu (art. 3 ust. 1 pkt 2 u.s.k.ż.).

Rada Ministrów może wprowadzić taki stan na okres do 30 dni dla całości lub części terytorium. Może on jednak zostać przedłużony – na czas określony – za zgodą Sejmu. Ze względu na to, że przedłużenie może dotyczyć wyłącznie stanu klęski żywiołowej wciąż trwającego, to „decyzja Sejmu musi zapaść jeszcze przed zakończeniem stanu klęski żywiołowej. Konstytucja nie określa jednak kiedy i jaki organ ma wystąpić ze stosownym wnioskiem. Nie wydaje się to jednak konieczne, gdyż powierzenie RM wprowadzenia stanu klęski żywiołowej po spełnieniu konstytucyjnych przesłanek jego zaistnienia, jednoznacznie przemawia za tym, aby to ona wystąpiła z wnioskiem. [...] Występując z wnioskiem, RM powinna uczynić to na tyle wcześnie, aby Sejm zdążył zebrać się na posiedzenie i rozpatrzyć wniosek przed zakończeniem stanu klęski żywiołowej. Jeżeli Sejm tego nie zdąży uczynić, stan ten ulega zakończeniu w terminie przewidzianym w rozporządzeniu o jego wprowadzeniu. Jeżeli zaś Sejm wyrazi zgodę na przedłużenie stanu klęski żywiołowej, RM wydaje stosowne rozporządzenie oznaczając czas przedłużenia. W odróżnieniu od konstytucyjnej regulacji stanu wyjątkowego ustrojodawca nie ograniczył ani okresu przedłużenia stanu klęski żywiołowej, ani liczby uchwał Sejmu wyrażających zgodę na przedłużanie. Jest to zrozumiałe, zważywszy na charakter przesłanek uzasadniających zarówno wprowadzenie, jak i przedłużenie tego stanu” (zob. B. Banaszak, *op. cit.*, s. 1106–1107).

Stan wyjątkowy ma zupełnie odmienny charakter od charakteru stanu klęski żywiołowej. Również jego wprowadzenie jest znacznie bardziej sformalizowane. Stan wyjątkowy „ma, z natury rzeczy, najbardziej dramatyczny charakter, bo wynika z zaburzenia wewnętrznej sytuacji w państwie” (zob. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 475). Konstytucja nie przewiduje wprowadzenia „stanu nadzwyczajnego będącego następstwem zagrożeń państwa z powodu kryzysu gospodarczego lub finansowego – tzw. stanu wyższej konieczności gospodarczej [...]”. Dynamicznie pogłębiające się trudności gospodarcze mogą natomiast doprowadzić ostatecznie do zmaterializowania się przesłanki stanu nadzwyczajnego” (zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, op. cit.*, s. 654). O tym, czy faktycznie zachodzą przesłanki uzasadniające wprowadzenie stanu wyjątkowego, decyduje Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów. Dodatkowo rozporządzenie Prezydenta RP o wprowadzeniu stanu wyjątkowego musi zostać rozpatrzone przez Sejm.

Jeżeli wybory na urząd Prezydenta RP zostały postanowieniem Marszałka Sejmu zarządzane, a tym samym została wyznaczona data wyborów, to wprowadzenie stanu nadzwyczajnego spowoduje, że bezpośrednio zastosowanie znajdzie w takim wypadku art. 228 ust. 7 Konstytucji. W doktrynie prawa konstytucyjnego przyjmuje się, że „w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu (uwzględniając okres ewentualnego przedłużenia stanu nadzwyczajnego) niedopuszczalne jest [...] przeprowadzenie wyborów Prezydenta RP –

chodzi o sytuację zarówno, gdy w czasie trwania stanu nadzwyczajnego upływie kadencja tych organów, jak i gdy już po zarządzeniu wyborów wprowadzono stan nadzwyczajny; w tej ostatniej sytuacji procedury wyborcze ulegają zawieszeniu” (*Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1613).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 26 maja 1998 r., sygn. akt K 17/98, stwierdził: „Podstawowym celem art. 228 ust. 7 jest zapewnienie ciągłości funkcjonowania naczelných organów państwa w stanach szczególnego zagrożenia w sytuacjach wyjątkowych, uniemożliwiających przeprowadzenie wyborów. Naczelne organy państwowe uzyskują wówczas legitymację konstytucyjną do pełnienia swoich funkcji pomimo upływu »normalnego« okresu określonego w ustawie zasadniczej. Nie jest to jednak jedyny cel wymienionego przepisu. Art. 228 ust. 7 ustanawia zakaz przeprowadzania wyborów w stanach nadzwyczajnych, nawet jeżeli 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. Powszechné wybory organów władzy publicznej mają sens tylko w warunkach zapewniających pełną swobodę wyrażania woli wyborców. [...] art. 228 ust. 7 nie daje podstaw do wyciągania jakichkolwiek wniosków dotyczących ustalania dokładnego terminu wyborów po wygaśnięciu zakazu ich przeprowadzania. Należy przyjąć, że wybory powinny odbyć się wówczas bez zbędnej zwłoki. Organy zarządzające wybory posiadają jednak pewien margines swobody przy wyznaczaniu daty głosowania”.

Powyższe stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zostało wprawdzie wydane w związku z wyborami samorządowymi, jednak wypowiedź Trybunału dotycząca sposobu rozumienia art. 228 ust. 7 Konstytucji ma charakter szerszy i uniwersalny. Zostało to dostrzeżone także w piśmiennictwie, w którym wskazuje się, że nie „można [...] przyjmować, że upływ 90. dnia po zakończeniu stanu nadzwyczajnego oznacza początek biegu terminów inicjujących procedury wyborcze, jeżeli w stanie nadzwyczajnym skończyła się kadencja danego organu wybieralnego. Gdyby ustrojodawca takie rozwiązanie przewidział, powinien wprowadzić odpowiednie regulacje określające kompetencję organów zarządzających wybory, wyraźnie wskazując, z jakim zdarzeniem (terminem) należy łączyć upływ 90. dnia po zakończeniu stanu nadzwyczajnego. Brak tych unormowań zostawia faktycznie swobodę organom zarządzającym wybory” (zob. B. Banaszak, *op. cit.*, s. 1094).

5. Podsumowując powyższy wywody, należy stwierdzić, że niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji przejawia się w wykreowaniu na poziomie ustawowym dodatkowych, nieprzewidzianych w Konstytucji rygorów ograniczających Marszałka Sejmu w zakresie decydowania w kwestii terminu zarządzenia wyborów i zmiany już zarządzonego terminu. Zdaniem Sejmu za sprzeczne z postanowieniem art. 128 ust. 2 Konstytucji należy uznać wprowadzenie dodatko-

wych ograniczeń czasowych wiążących Marszałka Sejmu i nakazujących zarządzenie wyborów nie wcześniej niż na 7 miesięcy i nie później niż na 6 miesięcy przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta RP. Sejm podziela przedstawione przez wnioskodawcę stanowisko, zgodnie z którym nie zostało dotychczas jednoznacznie przesądzone to, czy art. 128 ust. 2 Konstytucji dopuszcza możliwość zmiany już wyznaczonego terminu wyborów. Trybunał nie wypowiedział się dotychczas w przedmiocie dopuszczalności zmiany terminu wyborów prezydenckich już po ich zarządzeniu przez Marszałka Sejmu, lecz jednocześnie nie wykluczył wprost takiej możliwości. Zdaniem Sejmu za otwartą i wymagającą orzeczenia Trybunału należy uznać kwestię tego, czy zawarte w art. 128 ust. 2 Konstytucji ramy czasowe zezwalają – w ekstraordynaryjnych sytuacjach, gdy przemawiają za tym szczególne względy – na zmianę już ustalonego dnia wyborów, o ile nowy termin nie przekracza konstytucyjnego terminu brzegowego, określonego na 75 dni przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta RP. Przesądzające w tym względzie może być jednak wyłącznie orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego.

Mając na uwadze powyższe wywody, zakwestionowany przepis w zakresie, w jakim ogranicza kompetencję Marszałka Sejmu do zmiany terminu zarządzonych wyborów prezydenckich po zajściu niedających się przewidzieć, nadzwyczajnych okoliczności utrudniających albo uniemożliwiających przeprowadzenie wyborów w pierwotnie wyznaczonym terminie, należy uznać za niezgodny z art. 128 ust. 2 w związku z art. 127 ust. 1 i w związku z art. 62 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie postępowanie powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Sejm – jako uczestnik postępowania przed Trybunałem – nie mógł odnieść się merytorycznie do podnoszonych we wniosku kwestii związanych z oceną faktycznych możliwości zorganizowania wyborów w wyznaczonym terminie. Stanowisko nie mogło również dotyczyć kwestii celowości zarządzenia któregośkolwiek z konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych, w szczególności stanu klęski żywiołowej. Zgodnie z postanowieniem art. 232 Konstytucji wyłącznie do Rady Ministrów należy decyzja w przedmiocie tego, czy faktycznie zachodzą przesłanki uzasadniające wprowadzenie stanu klęski żywiołowej.

Bibliografia

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012.
Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2017.
Konstytucja RP, t. II, Komentarz. Art. 87–243, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.