

Wybory w czasach zarazy

Do dnia głosowania w wyborach na Prezydenta RP pozostały mniej niż 2 miesiące. Zgodnie z kalendarzem wyborczym, 16 marca upłynął termin na zawiadomienie Państwowej Komisji Wyborczej o utworzeniu komitetów wyborczych kandydatów, a 26 marca minie termin na zgłoszenie kandydatów, tzn. przedstawienie przez komitet wyborczy 100 tys. podpisów poparcia dla danej kandydatury. W obecnych warunkach, czyli ogłoszonym stanie zagrożenia epidemicznego - ograniczeniu zgromadzeń publicznych oraz przy zamkniętych szkołach, przedszkolach, uniwersytetach, instytucjach kultury i galeriach handlowych - a także przy powszechnym przekonaniu o konieczności pozostania w domu, by zapobiec rozprzestrzenianiu się wirusa SARS-CoV-2, trudno mówić o możliwości prowadzenia swobodnej kampanii wyborczej. Problematyczne zwłaszcza może okazać się zebranie podpisów poparcia w liczbie niezbędnej do rejestracji kandydata¹. Do 15 marca włącznie jedynie 3 kandydatów złożyło do PKW wymaganą liczbę podpisów, a tylko jeden z nich został oficjalnie zarejestrowany (co oznacza, że złożone przez niego podpisy zostały zweryfikowane)². W kontekście przeprowadzenia głosowania w czasie epidemii, wątpliwości może budzić m.in. realizacja prawa do głosowania przez osoby pozostające w kwarantannie. Bez wątplenia poważnym wyzwaniem będzie również zachowanie niezbędnych środków bezpieczeństwa przy wydawaniu kart do głosowania czy podczas późniejszego liczenia głosów, biorąc pod uwagę, że wirus może przetrwać na papierze kilka dni.

W związku z zaistniałą sytuacją, wśród kandydatów, polityków i publicystów rozgorzała dyskusja o „przesunięciu wyborów”. Warto tu wyjaśnić kilka kwestii - Kodeks wyborczy nie przewiduje możliwości zmiany kalendarza wyborczego. Zgodnie z Konstytucją, jedyną okolicznością nieprzeprowadzenia wyborów jest wprowadzenie na terytorium kraju stanu nadzwyczajnego. Artykuł 228 polskiej ustawy zasadniczej wyróżnia trzy stany nadzwyczajne: stan wojenny, stan wyjątkowy i stan klęski żywiołowej. Mogą zostać one zarządzane na terytorium całego państwa lub jego części.

Typ stanu nadzwyczajnego	Przyczyny wprowadzenia	Kto i jak wprowadza	Na jak długo
Stan wojenny	Zewnętrzne zagrożenie państwa, zbrojna napaść na RP, konieczność wspólnej obrony wynikająca z umowy międzynarodowej	Prezydent na wniosek Rady Ministrów	-----
Stan wyjątkowy	Zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego	Prezydent na wniosek Rady Ministrów// przedłużenie za zgodą Sejmu	Nie dłużej niż 90 dni//przedłużenie na czas nie dłuższy niż 60 dni tylko raz

¹ W dniu 13.03.2020 r. (piątek) zarejestrowanych było 25 komitetów, 8 miało status zgłoszonych, 2 zostały wezwane do usunięcia wad zgłoszenia. Za: https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1584113605_wykaz-zawiadomien-63.pdf (dostęp: 15.03.2020).

² https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1584104733_wykaz-kandydatow-3.pdf/

Stan klęski żywiołowej	Zapobieżenie lub usunięcie skutków katastrof naturalnych (w tym chorób zakaźnych) lub awarii technicznych	Samodzielnie Rada Ministrów//przedłożenie za zgodą Sejmu	Nie dłużej niż 30 dni
------------------------	---	--	-----------------------

Zgodnie z ust. 7 ww. artykułu, w czasie trwania stanu nadzwyczajnego i w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie można przeprowadzać wyborów parlamentarnych, samorządowych i Prezydenta RP, ani referendum ogólnokrajowego. Nie jest możliwe również wprowadzanie zmian w ordynacji wyborczej (zgodnie z art. 228 ust. 6 Konstytucji). Podczas stanu nadzwyczajnego nie przeprowadza się wyborów, nawet jeśli technicznie byłoby to wykonalne. Dzięki temu można, jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 26 maja 1998 r., „z jednej strony skoncentrować wysiłki na odwróceniu zagrożeń, z drugiej natomiast – chronić obywateli przed wykorzystywaniem instytucji stanów nadzwyczajnych dla manipulowania procedurą wyborczą. Powszechne wybory organów władzy publicznej mają sens tylko w warunkach zapewniających pełną swobodę wyrażania woli wyborców.”³ Co ważne, kadencja organu, do którego wybory nie odbędą się ze względu na stan nadzwyczajny, ulega przedłużeniu. Po upływie 90 dni od zakończenia stanu nadzwyczajnego, właściwy podmiot, w przypadku wyborów prezydenckich Marszałek Sejmu, powinien zarządzić wybory bez zbędnej zwłoki.

Nieprzeprowadzenie wyborów w przypadku, gdy przed wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego toczyła się procedura wyborcza, należy rozumieć jako konieczność wstrzymania realizacji kalendarza wyborczego. Do zatrzymania wyborów dochodzi ze względu na konieczność skupienia się na odsunięciu zagrożenia i przywróceniu normalnego funkcjonowania państwa. Zatrzymanie to można rozumieć jako „zawieszenie” lub „anulowanie” wyborów. Oznacza to, że po tym, jak sytuacja wróci do normy w 90 dni po zakończeniu stanu nadzwyczajnego, wybory mogą:

- zostać ogłoszone od nowa,
- być kontynuowane od etapu, na którym uległy zatrzymaniu.

Konstytucja nie wskazuje jednak, która z powyższych sytuacji powinna mieć miejsce. W doktrynie częściej wskazuje się na drugie rozwiązanie⁴. Przeprowadzane wybory powinny ulec zawieszeniu, co oznacza niemożność dokonania żadnych czynności wyborczych przez komitety wyborcze przed organami wyborczymi. Zawieszeniu powinna ulec również kampania wyborcza. Do ustalenia nowej daty głosowania i wskazania upływu terminów pozostałych, niezrealizowanych czynności wyborczych, powinno dojść po zakończeniu 90-dniowego okresu ochronnego lub w jego końcówce. Należy wtedy ustalić i opublikować zaktualizowany kalendarz wyborczy.

Trzeba podkreślić, że konstytucyjne rozwiązania dotyczące stanów nadzwyczajnych nie służą zawieszeniu wyborów w celu przeprowadzenia ich w bardziej komfortowych warunkach, a stanowią pochodną szczególnego zagrożenia dla stabilnego funkcjonowania

³ Zob. także S. Steinborn, uwaga 8 do art. 228, [w:] Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243, red. M. Safjan, M. Bosek, 2016, LEGALIS.

⁴ Zob. K. Eckhardt, Konstytucyjny zakaz przeprowadzania wyborów w czasie trwania stanu nadzwyczajnego - kilka wątpliwości, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1994, t. XXI, s. 785 i literatura tam wskazana.. Częściowo nie zgadza się z tym stanowiskiem M. Rulka, Termin wyborów na urząd Prezydenta RP, „Państwo i Prawo” 2016, z. 8, s. 46.

państwa. W przypadku wystąpienia takiego zagrożenia, wyborów się nie przeprowadza, co pozwala na zabezpieczenie fundamentów ustroju państwa⁵. Trudności w przeprowadzeniu głosowania czy realizacji pozostałych czynności wyborczych przy braku innych zagrożeń nie można zatem uznać za przesłankę do wprowadzania stanu nadzwyczajnego.

Dr Anna Frydrych-Depka, adiunkt, Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, ekspertka Fundacji Odpowiedzialna Polityka

⁵ Zob. A. Kustra, Stany nadzwyczajne, [w:] Prawo konstytucyjne, red. Z. Witkowski, Toruń 2013, s. 694, 696 i 699.