

**Zespół Doradców ds. kontroli konstytucyjności prawa
przy Marszałku Senatu X kadencji**

w składzie:

1) prof. dr hab. Marek Chmaj – przewodniczący składu; 2) dr hab. Jacek Barcik, prof. UŚl.; 3) dr hab. Mariusz Bidziński, prof. Uniwersytetu SWPS; 4) dr hab. Agnieszka Bień-Kacała, prof. UMK; 5) dr hab. Marcin Dąbrowski; 6) dr hab. Radosław Grabowski, prof. UR; 7) dr hab. Bartłomiej Nowotarski, prof. UE we Wrocławiu; 8) dr hab. Anna Rakowska-Trela, prof. UŁ - sprawozdawca; 9) prof. dr hab. Bronisław Sitek.

EKSPERTYZA PRAWNA

w przedmiocie:

analizy regulacji Konstytucji RP dotyczących wpływu zarządzenia na terytorium państwa na 30 dni stanu nadzwyczajnego na wybory Prezydenta RP, w zakresie obejmującym:

- a) termin zarządzenia nowych wyborów przez Marszałka Sejmu;*
- b) termin, na który mogą być zarządzone wybory Prezydenta RP po ustaniu stanu nadzwyczajnego;*
- c) możliwość kontynuacji, w ponownie zarządzonych wyborach, obecnego procesu wyborczego;*
- d) długość odpowiedniego przedłużenia kadencji obecnego Prezydenta RP w kontekście art. 228 ust. 7 Konstytucji.*

Warszawa, 10 kwietnia 2020 r.

I. ŹRÓDŁA PRAWA

- | | |
|------|---|
| (1). | Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.); |
| (2). | Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 684 ze zm.); |
| (3). | Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiołowej (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1897 ze zm.); |
| (4). | Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1928 ze zm.); |

II. DEFINICJE I SKRÓTY

(1).	„Konstytucja”	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.;
(2).	„k.wyb.”	Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 684 ze zm.);
(3).	„Ukż”	Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiołowej (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1897 ze zm.);
(4).	„Usw”	Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1928 ze zm.)
(5).	„koronawirus”	Wirus SARS-CoV-2, wywołujący ostrą chorobę zakaźną układu oddechowego pod nazwą COVID-19
(6).	„TK”	Trybunał Konstytucyjny.
(7).	„kalendarz wyborczy”	Załącznik do postanowienia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 lutego 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 184)
(8).	„PKW”	Państwowa Komisja Wyborcza

III. PRZEDMIOT EKSPERTYZY

Przedmiotem niniejszej ekspertyzy prawnej jest przeprowadzenie analizy regulacji Konstytucji RP dotyczących wpływu zarządzenia na terytorium państwa na 30 dni stanu nadzwyczajnego na wybory Prezydenta RP. Jej zakresem jest w szczególności objęcie udzielenie odpowiedzi co do możliwości kontynuacji, w wyborach już po ustaniu stanu nadzwyczajnego, procesu wyborczego trwającego przed jego wprowadzeniem, alternatywnie co do konieczności zarządzenia ewentualnych nowych wyborów po ustaniu stanu nadzwyczajnego, terminu ich zarządzenia, terminu, na który mogłyby być w takiej sytuacji zarządzone wybory, oraz długości odpowiedniego przedłużenia kadencji obecnego Prezydenta RP w kontekście art. 228 ust. 7 Konstytucji RP.

IV. STAN FAKTYCZNY

W dniu 5 lutego 2020 r. Marszałek Sejmu wydała postanowienie w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta RP, wyznaczając ich datę na dzień 10 maja 2020 r., a także określając kalendarz wyborczy, który stanowi załącznik do postanowienia (Dz. U. z 2020 r., poz. 184).

Zgodnie z kalendarzem wyborczym do dnia 13 kwietnia 2020 r. minęły już terminy na:

- zawiadomienie PKW o utworzeniu komitetów wyborczych (16 marca 2020 r.),
- powołanie okręgowych komisji wyborczych (23 marca 2020 r.),
- dokonanie przez komisarzy wyborczych zmian w podziale na obwody głosowania (26 marca 2020 r.),
- zgłoszenie do PKW kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej (26 marca 2020 r.).
- utworzenie obwodów głosowania w szpitalach, zakładach pomocy społecznej, zakładach karnych i aresztach śledczych, domach studenckich i zespołach tych domów oraz ustalenie ich granic, siedzib i numerów (6 kwietnia 2020 r.),
- podanie do publicznej wiadomości, w formie obwieszczenia, informacji o numerach i granicach obwodów głosowania oraz siedzibach obwodowych komisji wyborczych, w tym o lokalach przystosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz o możliwości głosowania korespondencyjnego przez

wyborców niepełnosprawnych i możliwości głosowania przez pełnomocnika (10 kwietnia 2020 r.)

- zgłaszanie wniosków o utworzenie obwodów głosowania na polskich statkach morskich (10 kwietnia 2020 r.)
- zgłaszanie kandydatów do składów obwodowych komisji wyborczych (10 kwietnia 2020 r.)

PKW w komunikacie z 27 marca 2020 r. m.in. poinformowała o ilości zawiadomień o powołaniu komitetów wyborczych oraz liczbie kandydatów na Prezydenta RP.

W związku z rozprzestrzeniającą się pandemią wirusa SARS-CoV-2, 2 marca 2020 r. uchwalona została ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 374 ze zm.), określająca m.in. zasady i tryb zapobiegania oraz zwalczania zakażenia koronawirusem i rozprzestrzeniania się COVID-19, w tym zasady i tryb podejmowania działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych w celu unieszkodliwienia źródeł zakażenia i przecięcia dróg szerzenia się tej choroby zakaźnej oraz zadania i uprawnienia organów administracji, a także uprawnienia i obowiązki osób przebywających na terenie RP w tym zakresie.

Począwszy od 13 marca 2020 r. zostało wydanych szereg rozporządzeń, mocą których wprowadzono wiele ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw, w tym:

Minister Zdrowia, działając na podstawie art. 46 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, 13 marca 2020 r. wydał rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. 2020, poz. 433), z mocy którego w okresie od dnia 14 marca 2020 r. do odwołania, na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej ogłoszono stan zagrożenia epidemicznego. Jednocześnie, wprowadzono ograniczenia w zakresie: przekraczania granicy RP, obrotu i używania określonych przedmiotów (respiratorów, medycznych środków ochrony osobistej), funkcjonowania różnych przedsiębiorców, podmiotów i instytucji, w tym prowadzących działalność związaną ze sportem, rozrywką lub rekreacją, restauracji, kin, teatrów, hoteli, wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, a także zakaz organizowania widowisk i zgromadzeń w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2019 r., poz. 631).

Następnie, 20 marca 2020 r. Minister Zdrowia wydał rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 491), mocą którego z tym dniem do odwołania, na obszarze RP ogłoszono stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2. Utrzymano lub rozszerzono wcześniej wymienione ograniczenia i zakazy, a dodatkowo, w celu zwalczania epidemii, nakazano udostępnienie nieruchomości, lokali i terenów, jeżeli są one przewidziane w wojewódzkim planie działania na wypadek wystąpienia epidemii.

W dniu 31 marca 2020 r. Rada Ministrów, na podstawie art. 46 a i 46 b pkt 1-6 i 8 – 12 Ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych, wydała rozporządzenie, w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń i zakazów w związku z wystąpieniem epidemii, w którym wprowadziła dodatkowe ograniczenia praw i swobód konstytucyjnych obywateli (Dz. U. poz. 566 z 2020 r.).

Odnosnie do zmian w prawie wyborczym, to w dniu 28 marca 2020 r. Sejm dokonał nowelizacji ustawy z 2 kwietnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 568), w której – na 39 dni przed terminem wyborów – wprowadził istotne zmiany w k.wyb., w tym przewidział możliwość głosowania korespondencyjnego dla osób znajdujących się na przymusowej kwarantannie oraz osób, które ukończyły 60 lat.

Dnia 6 kwietnia 2020 r. Sejm uchwalił ustawę o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., przewidującą głosowanie korespondencyjne dla wszystkich, z jednoczesnym wyłączeniem możliwości głosowania w lokalu obwodowej komisji wyborczej. Ustawa ta obecnie znajduje się na dalszych etapach procesu legislacyjnego. Jej przepisy stanowią zaprzeczenie powszechnych, równych, bezpośrednich wyborów, które są przeprowadzane w głosowaniu tajnym, co zapewne będzie przedmiotem odrębnych analiz prawnych w toku senackich prac nad projektem.

Wybory Prezydenta RP zarządzone na dzień 10 maja 2020 r. nie zostały dotychczas przełożone ani odwołane. W sprawie organizacji wyborów prezydenckich w przewidzianym dotychczasowym kalendarzem wyborczym terminie wypowiedziało się szereg organów państwowych, w tym Rzecznik Praw Obywatelskich, Państwowa Komisja Wyborcza, a także wielu przedstawicieli nauki prawa czy nauk medycznych.

W dniu 26 marca 2020 r. PKW wydała stanowisko w sprawie zgłoszeń na członków obwodowych komisji wyborczych w stanie epidemii, wskazując, że z uwagi na zamknięcie urzędów gmin zgłoszenie takich kandydatów zgodnie z kalendarzem wyborczym, tj. do 10 kwietnia 2020 r., może być znacząco utrudnione (Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 marca 2020 r. w sprawie zgłoszeń kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych, ZPOW – 571 – 32/20).

Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie adresowanym do Przewodniczącego PKW z 24 marca 2020 r. (VII.602.9.2020.JZ) podniósł, że *„z zaniepokojeniem monitoruje kwestię organizowania wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r., szczególnie w kontekście zagwarantowania konstytucyjnych praw wyborczych w czasie walki z wirusem COVID-19”*, wymieniając i opisując zagrożenia, jakie Jego zdaniem mogą się zaktualizować w razie utrzymania obowiązującego kalendarza wyborczego. Z kolei w piśmie adresowanym do Prezesa Rady Ministrów (VII.602.9.2020.MAW), przekazując te same uwagi, podniósł, że *„Prezes Rady Ministrów mógłby również zainicjować podjęcie działań w celu rozwiązania wskazanego problemu”*.

PKW w komunikacie z 27 marca 2020 r. wskazała, że *„mając na uwadze już ogłoszony na obszarze kraju stan epidemii (rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii Dz. U. poz. 491 i 522) zwraca się z apelem do wszystkich organów władzy i administracji publicznej oraz wszystkich komitetów wyborczych o współdziałanie w sprawach wyborów z uwzględnieniem zdrowia i życia wyborców, jak i dobra Rzeczypospolitej Polskiej”*.

W informacji z 9 kwietnia 2020 r. , PKW podniosła, że:

„wybory to moment, w którym suweren może się wypowiedzieć i zdecydować, w czyje ręce powierzy swoje losy. Jednak w demokratycznym państwie wybory to nie tylko głosowanie, to skomplikowany mechanizm, w którym uczestniczą zarówno wyborcy, kandydaci, jak i organy administracji publicznej organizujące proces wyborczy. Proces ten, z uwagi na swoje znaczenie i złożony kształt, musi opierać się na jasnych i jednoznacznych normach wyprowadzanych wprost z Konstytucji. Obowiązujące w państwie przepisy muszą zagwarantować, że reguły rywalizacji politycznej będą jasne i równe dla wszystkich, a wynik wyborów będzie urzeczywistniał wolę narodu. Dla realizacji tego celu prawo wyborcze musi być stabilne, w szczególności proces jego modyfikacji nie może budzić żadnych wątpliwości prawnych”.

Jednocześnie poinformowała, że *„wystąpiła do Głównego Inspektora Sanitarnego (pismo z dnia 31 marca 2020 r. znak: ZPOW-071-14/20), w którym zwróciła uwagę, iż niezbędne stało się ustalenie przez organ władz publicznych w sprawach zdrowia publicznego stosownych procedur (zasad) dla organów wyborczych oraz innych osób uczestniczących w czynnościach związanych z przygotowaniem i*

przeprowadzeniem wyborów, w szczególności w zakresie zasad bezpieczeństwa koniecznych do zastosowania wobec wyborców, członków komisji wyborczych, mężów zaufania oraz obserwatorów, a także zasad bezpieczeństwa koniecznych do zastosowania w procedurze głosowania korespondencyjnego. Jednocześnie Państwowa Komisja Wyborcza zadeklarowała gotowość pomocy w przypadku konieczności wyjaśnienia szczegółów dotyczących procesu wyborczego”.

Także Zespół Doradców ds. kontroli konstytucyjności prawa przy Marszałku Senatu X kadencji w ekspertyzie prawnej, wydanej 23 marca 2020 r, doszedł do konkluzji, iż przeprowadzenie wyborów i stworzenie sytuacji szczególnego zagrożenia dla zdrowia lub życia korzystających ze swych praw wyborczych obywateli oznaczałoby naruszenie prawa do ochrony zdrowia oraz obowiązku władz publicznych zwalczania chorób epidemicznych. W obecnej sytuacji więc wybory nie mogą się odbyć. Ich przeprowadzenie oznaczałoby drastyczne naruszenie Konstytucji. Jednocześnie radykalne ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela, wprowadzone rozporządzeniem Ministra Zdrowia o stanie epidemii, na terenie całego państwa i bezterminowo – do odwołania – odpowiadają ograniczeniom, które można wprowadzić tylko w stanie nadzwyczajnym, w tym w stanie klęski żywiołowej. W braku decyzji o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej rozporządzenie Ministra Zdrowia przekracza zakres upoważnienia do jego wydania. W czasie obowiązywania stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie mogą być przeprowadzane wybory, w tym wybory Prezydenta RP, a kadencja tego organu ulega odpowiedniemu przedłużeniu.

W sytuacji, jeżeli kompetentne organy państwa (Rada Ministrów) postąpią zgodnie z prawem i dojdzie do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, aktualizują się pytania o tryb i termin przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP po upływie terminów przewidzianych w art. 228 ust. 7 Konstytucji RP.

V. PRZEPISY KONSTYTUCYJNE I USTAWOWE

Wydając niniejszą opinię, należy oprzeć się przede wszystkim na przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności:

1. art. 128, stanowiącym, że „kadencja Prezydenta Rzeczypospolitej rozpoczyna się w dniu objęcia przez niego urzędu” (ust. 1) oraz że „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” (ust. 2);

2. art. 228 ust. 7, przewidującym, że „w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie może być skrócona kadencja Sejmu, przeprowadzane referendum ogólnokrajowe, nie mogą być przeprowadzane wybory do Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz wybory Prezydenta Rzeczypospolitej, a kadencje tych organów ulegają odpowiedniemu przedłużeniu. Wybory do organów samorządu terytorialnego są możliwe tylko tam, gdzie nie został wprowadzony stan nadzwyczajny”.

a także na k.wyb, w szczególności:

art. 289 przewidującym, że „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” (§ 1) i że „w razie opróżnienia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Marszałek Sejmu zarządza wybory nie później niż w czternastym dniu po opróżnieniu urzędu i wyznacza datę wyborów na dzień wolny od pracy przypadający w ciągu 60 dni od dnia zarządzenia wyborów” (§ 2).

VI. ANALIZA PRAWNA

W zaistniałym stanie faktycznym bezsprzecznie istnieją podstawy do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, o którym mowa w rozdziale XI Konstytucji; co więcej: organy władzy publicznej w sytuacji spełniającej wszelkie konstytucyjne przesłanki wymagane dla wprowadzenia stanu wyjątkowego, mają obowiązek taki stan wprowadzić. Zgodnie bowiem z art. 228 ust. 1 Konstytucji, w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej. Warto przypomnieć, że w ocenie Zespołu, jakkolwiek, istnieją przesłanki do wprowadzenia na

terenie całego państwa zarówno stanu wyjątkowego (mamy do czynienia ze szczególnym zagrożeniem bezpieczeństwa obywateli - ich życia i zdrowia), jak też stanu klęski żywiołowej (ma miejsce katastrofa naturalna w postaci masowego występowania chorób zakaźnych ludzi), to uzasadnione i właściwsze byłoby wprowadzenie stanu klęski żywiołowej.

Należy z całą mocą podkreślić, że przeprowadzenie wyborów prezydenckich w maju 2020 r., w sytuacji spełniającej wszelkie konstytucyjne przesłanki wymagane dla wprowadzenia stanu klęski żywiołowej wywołanego epidemią koronawirusa, na którą składają się nie tylko ograniczenia w zakresie możliwości korzystania z konstytucyjnych wolności i praw podmiotowych, w tym politycznych, niezbędnych w toku procedury wyborczej, ale także ryzyko, że uczestnictwo wyborach stanowi istotne zagrożenie dla życia i zdrowia obywateli, pociąga za sobą zaistnienie przesłanek dla stwierdzenia nieważności wyborów przez Sąd Najwyższy z uwagi na naruszenie m.in. zasady ich powszechności i równości, a także podmiotowych praw wyborczych obywateli.

Konstytucja zastrzega, iż w czasie stanu nadzwyczajnego nie mogą być zmienione: Konstytucja, ordynacje wyborcze do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych (art. 228 ust. 6 Konstytucji). Ponadto, w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie może być skrócona kadencja Sejmu, przeprowadzone referendum ogólnokrajowe, nie mogą być przeprowadzane wybory do Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz wybory Prezydenta Rzeczypospolitej, a kadencje tych organów ulegają odpowiedniemu przedłużeniu. Z kolei, wybory do organów samorządu terytorialnego są możliwe tylko tam, gdzie nie został wprowadzony stan nadzwyczajny (ust. 7).

Każdy z przewidzianych konstytucyjnie stanów nadzwyczajnych, poza istotnymi i niezbędnymi ograniczeniami w odniesieniu do konstytucyjnych wolności i praw człowieka, rodzi więc także konsekwencje dla funkcjonowania organów państwa, sprowadzające się do niemożliwości przeprowadzania wyborów powszechnych oraz do odpowiedniego przedłużenia kadencji wymienionych w konstytucji organów. Przywołany art. 228 ust. 7 Konstytucji nie przynosi, niestety, odpowiedzi na kilka podstawowych pytań o tryb i termin przeprowadzania wyborów po zakończeniu stanu nadzwyczajnego.

Niewątpliwie w hipotetycznej sytuacji ogłoszenia stanu nadzwyczajnego, wybory zarządzane na dzień 10 maja 2020 r. nie będą mogły się odbyć. Wraz z wejściem w życie

rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ogłoszenia stanu klęski żywiołowej – na podstawie art. 228 ust. 7 Konstytucji RP stan ten trwałby do 30 dni i mógłby zostać przedłużony za zgodą Sejmu RP. Gdyby zatem w chwili obecnej wprowadzono stan klęski żywiołowej na okres 30 dni i nie został on przedłużony, czas, w którym nie mogłyby być przeprowadzane wybory, trwałby 120 dni (30+90).

Warto przypomnieć, że po raz pierwszy do polskiego systemu ustrojowego bezpośredni i wyraźny zakaz przeprowadzania wyborów w czasie stanu nadzwyczajnego wprowadziła Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. Jak słusznie wskazuje się w literaturze, nieprzeprowadzanie wyborów w czasie trwania stanu nadzwyczajnego może wynikać z braku technicznych możliwości ich zorganizowania albo z obawy o pełną swobodę wyrażania woli przez wyborców (zob. K. Eckhardt, *Konstytucyjny zakaz przeprowadzania wyborów w czasie trwania stanu nadzwyczajnego – kilka wątpliwości*, [w:] Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI, s. 782). Krzysztof Skotnicki dodaje, że przywołane rozwiązanie przedłużenia kadencji organów i nieprzeprowadzania wyborów ma zapobiec niebezpieczeństwu braku konstytucyjnych organów państwa, a z drugiej – prawidłowemu przebiegowi wyborów (K. Skotnicki, *Opinia na temat skutków prawnych wprowadzenia stanu klęski żywiołowej*, [w:] „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2010, z.3, s. 36). Tym niemniej przewidziany w konstytucji zakaz przeprowadzania wyborów w stanach nadzwyczajnych, w tym w czasie stanu klęski żywiołowej, ma charakter bezwzględny, nawet jeżeli wybory byłyby technicznie możliwe. Takie rozwiązanie jest na pewno ustrojowo uzasadnione, pozwala bowiem z jednej strony organom państwa skoncentrować wysiłki na odwróceniu zagrożeń i minimalizacji ich skutków, z drugiej natomiast – ma chronić obywateli przed wykorzystywaniem stanu nadzwyczajnego dla manipulowania procedurą wyborczą. Jak słusznie wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 26 maja 1998 r., powszechne wybory organów władzy publicznej mają sens tylko w warunkach zapewniających pełną swobodę wyrażania woli wyborców (sygn. akt K 17/98).

Podsumowując, na *ratio legis* rozwiązania zakładającego nieprzeprowadzanie wyborów w czasie stanu nadzwyczajnego oraz przedłużenie kadencji organów wybieralnych składają się:

- techniczna niemożliwość lub utrudnienie organizacji wyborów;
- konieczność skoncentrowania wysiłków organów państwa na odwracaniu skutków zaistniałych niebezpieczeństw, nie zaś na rywalizacji wyborczej;

- zapobieganie zakłóceniom i ewentualnym manipulacjom w toku procesu wyborczego;
- uniknięcie sytuacji, w której wybory byłyby przeprowadzane w sytuacji faktycznego ograniczenia praw wyborczych obywateli.

W przywołanym art. 228 ust. 7 Konstytucji zdecydowanie brakuje wyjaśnienia, szeregu kwestii, w tym:

1. czy zakaz przeprowadzania wyborów w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu to zakaz dotyczący wyborów rozumianych wąsko (jako sam dzień oddawania głosów), czy szeroko (wraz z rejestracją komitetów, kandydatów i kampanią wyborczą i wszelkimi pozostałymi czynnościami);
2. czy procedura wyborcza w czasie stanu nadzwyczajnego powinna być wstrzymana, tj. jedynie „zawieszona”, po to, by ją kontynuować w przyszłości, czy też „anulowana” i rozpoczęta od nowa po ustaniu nadzwyczajnych okoliczności?
3. W przypadku przyjęcia drugiej interpretacji - jaki powinien być ewentualny termin zarządzenia nowych wyborów przez Marszałka Sejmu po zakończeniu stanu nadzwyczajnego?
4. Jaki powinien być termin, na który mogą być zarządzone wybory Prezydenta RP po ustaniu stanu nadzwyczajnego?
5. długość odpowiedniego przedłużenia kadencji obecnego Prezydenta RP w kontekście art. 228 ust. 7 Konstytucji.

Pytania te zostały postawione w sposób uporządkowany, a odpowiedź na każde warunkuje rozstrzygnięcie kolejnego postawionego zagadnienia.

Ad. 1.

Na niejednoznaczność pojęcia wyborów w ustawie zasadniczej zwrócił uwagę m.in. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu wydanym w sprawie K 9/11:

„Na gruncie Konstytucji pojęcie „wybory” jest używane w dwóch znaczeniach. Po pierwsze, chodzi o proces wyborczy, tj. rozłożony w czasie zespół działań organów państwa, komitetów wyborczych, wyborców i innych podmiotów, uregulowanych w Konstytucji i prawie wyborczym, zmierzających do wyłonienia członków organów przedstawicielskich lub osób do pełnienia określonych funkcji (urzędów) monokratycznych, na który składają się: zarządzenie wyborów, rejestracja komitetów wyborczych, zebranie przez kandydatów na kandydatów wymaganej liczby podpisów oraz rejestracja kandydatów, kampania wyborcza, głosowanie przez

osoby mające czynne prawo wyborcze, obliczanie głosów i podanie wyników głosowania przez PKW do wiadomości publicznej, uchwała IPUSiSP SN w sprawie ważności wyborów. W takim znaczeniu wyraz „wybory” jest użyty w podtytule rozdziału IV Konstytucji (Sejm i Senat) – „Wybory i kadencja”. Głosowanie jest kluczowym aktem w tym procesie, nie pierwszym jednak ani ostatnim. Po drugie, chodzi o głosowanie w wyborach, czyli wyrażenie (uzemnetrzenie) przez wyborców ich decyzji co do wyboru konkretnych osób na określoną funkcję lub stanowisko”.

Na gruncie przepisów o stanach nadzwyczajnych przyjęć należy szerszą interpretację terminu „wybory”, co pozwoli zrealizować w pełni cel zakazu konstytucyjnego wyrażonego w art. 228 ust. 7 Konstytucji, w świetle wymienionych wcześniej przyczyn, dla których wyborów w stanie nadzwyczajnym nie przeprowadza się. Po pierwsze dlatego, że prowadzenie normalnej kampanii wyborczej oraz wykonywanie innych czynności wyborczych w czasie stanu nadzwyczajnego, w tym stanu klęski żywiołowej, jest niemożliwe lub co najmniej bardzo poważnie utrudnione z uwagi na liczne ograniczenia wolności i praw obywatelskich, w tym m.in. ograniczenia prawa przemieszczania się i zgromadzeń. Po drugie, wobec zagrożenia państwa i jego obywateli w czasie stanu nadzwyczajnego, normalna w systemie demokratycznym polityczna rywalizacja o głosy wyborcze powinna być zastąpiona przez współdziałanie głównych podmiotów życia politycznego w celu odwrócenia stanu zagrożenia i przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. Po trzecie zaś, przygotowanie wyborów mogłoby się odbywać w społecznej próżni.

Na te argumenty zwraca też uwagę Trybunał Konstytucyjny w przywołanym już wyroku z 26 maja 1998 r., sygn.. akt K 17/98:

Art. 228 ust. 7 ustanawia zakaz przeprowadzania wyborów w stanach nadzwyczajnych, nawet jeśli byłoby to technicznie możliwe. Takie rozwiązanie pozwala z jednej strony skoncentrować wysiłki na odwróceniu zagrożenia, z drugiej natomiast – chroni 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.

Tym samym, stwierdzenie „nie mogą być przeprowadzane wybory” należy rozumieć jako zakaz przeprowadzania jakichkolwiek czynności wyborczych. Jest więc jasne, że w czasie stanu nadzwyczajnego nie tylko nie przeprowadza się głosowania, ale także nie prowadzi się agitacji wyborczej, nie prowadzi się środków na kampanię wyborczą, nie wydatkuje się ich, organy wyborcze nie prowadzą działań organizacyjnych, nie biegną terminy kalendarza wyborczego

Ad. 2.

Odpowiedź na pytanie, czy procedura wyborcza w czasie stanu nadzwyczajnego powinna być wstrzymana, tj. jedynie „zawieszona”, po to, by ją kontynuować w przyszłości, czy też przerwana, „anulowana” i rozpoczęta od nowa po ustaniu nadzwyczajnych okoliczności jest niezwykle trudna. Należy bowiem zauważyć, że w przypadku takim, jak obecny mamy już zarządzone wybory, terminy kalendarza wyborczego biegną, ale skutek ewentualnego wprowadzenia stanu nadzwyczajnego wybory nie mogłyby odbyć się w ustalonym w postanowieniu Marszałka Sejmu terminie. Próbując udzielić odpowiedzi na tak zarysowany problem, uwzględniając fakt, że w czasie stanu nadzwyczajnego żadne czynności wyborcze nie są przeprowadzane, należy rozważyć następujące zagadnienia szczegółowe:

- Czy Marszałek Sejmu powinien po zakończeniu stanu nadzwyczajnego wydać nowe postanowienie o zarządzeniu wyborów i ustalić nowy kalendarz wyborczy, uwzględniając terminy z art. 228 ust. 7 konstytucji?
- Czy też, po ogłoszeniu stanu klęski żywiołowej, kalendarz wyborczy ulega jedynie „zawieszeniu”, a jego terminy zaczęłyby biec „dalej” po zakończeniu stanu nadzwyczajnego i upływie 90 dni? Jeśli tak, to w jaki sposób – w jakim akcie – zarówno nowy termin wyborów jak i terminy zakończenia niezrealizowanych dotąd czynności miałyby być ustalone?
- Co ze skutecznością już dokonanych czynności wyborczych, np. złożonymi już zawiadomieniami o założeniu komitetów wyborczych i zgłoszeniami kandydatów, zgłoszeniami do komisji wyborczych, komisjami już powołanymi itd.? Czy terminy na dokonanie tych czynności ulegną jedynie odpowiedniemu przedłużeniu, stosownie do czasu trwania stanu nadzwyczajnego, czy też, w przypadku wydania nowego postanowienia o zarządzeniu wyborów, już po zakończeniu stanu nadzwyczajnego, będą one biec na nowo (czyli dotychczas dokonane czynności nie będą skuteczne)?
- I co z dotychczas poczynionymi przez komitety wyborcze wydatkami na „unieważnioną” kampanię wyborczą? Co ze zgromadzonymi na ten cel środkami finansowymi? Co z zebranymi dotychczas podpisami poparcia?

Analiza przepisów Konstytucji RP, k.wyb., Ukż ani też Ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych nie zawierają wprost odpowiedzi na te pytania. Ustawodawca nie przewidział i nie uregulował sytuacji, w której po zarządzeniu wyborów i wskazaniu ich daty zostanie ogłoszony stan nadzwyczajny, który – z mocy Konstytucji RP – uniemożliwi przeprowadzenie tychże wyborów.

W doktrynie nie ma zgody co do tego, czy procedura wyborcza w czasie stanu nadzwyczajnego powinna być wstrzymana, tj. jedynie „zawieszona”, po to, by ją kontynuować w przyszłości, czy też przerwana, „anulowana” i rozpoczęta od nowa po ustaniu stanu nadzwyczajnego. Krzysztof Skotnicki wskazuje, że art. 228 ust 7 *”nie oznacza zakończenia zarządzonych, a niedoprowadzonych do końca wyborów, lecz jedynie to, że nie mogą być one w czasie każdego ze stanów nadzwyczajnych kontynuowane. Skoro tak, to ich zakończenie powinno nastąpić po ustaniu przyczyny, z powodu której przeprowadzenie wyborów nie następuje”* (K. Skotnicki, op. cit., s. 38).

Podobnie K. Eckhardt stwierdza, że procedura wyborcza *„uruchomiona przed wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego, powinna być wstrzymana, gdy zostanie on wprowadzony”*, co – zdaniem tego Autora – oznacza zawieszenie czynności wyborczych. Jako argumenty na poparcie takiego stanowiska podnosi: zasadę proporcjonalności działań podjętych w wyniku wprowadzania stanu nadzwyczajnego do stopnia zagrożenia oraz zasadę zmierzania tych działań do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. Wskazuje, że Jego zdaniem nie ma wątpliwości, iż powtarzanie już przeprowadzonych czynności wyborczych opóźnia wybory w stosunku do „normalnego” terminu, w jakim powinny się odbyć, jeżeli gdyby stan nadzwyczajny nie został wprowadzony. Jednocześnie jednak wyraźnie zauważa, że *„nie wydaje się pożądanym przyjmowanie jednoznacznej regulacji prawnej w tej sprawie. Chodzi o problem swoistej >>dezaktualizacji<< czynności wyborczych podjętych przed wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego. Dotyczy to w szczególności stanu wojennego i w mniejszym zakresie stanu klęski żywiołowej”* (K. Eckhardt, op.cit., s. 785). Tym samym więc cytowany Autor zdaje się dopuszczać także możliwość konieczności ustalenia kalendarza wyborczego po zakończeniu stanu nadzwyczajnego od nowa.

Istnieje wiele argumentów za tym, aby w razie zarządzenia stanu nadzwyczajnego przyjąć jedynie „zawieszenie” czynności wyborczych, które byłyby kontynuowane po upływie terminów z art. 228 ust. 7.

Pierwszym z nich jest brak wyraźniej czy to konstytucyjnej, czy ustawowej kompetencji Marszałka Sejmu do ponownego zarządzenia wyborów po ustaniu stanu nadzwyczajnego, co musi być interpretowane z uwzględnieniem zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji). Jeśli więc Marszałek Sejmu został upoważniony, a jednocześnie zobowiązany w art. 128 ust. 2 Konstytucji do jednorazowego wyznaczenia terminu wyborów, to po skorzystaniu z tej kompetencji w okresie, w którym nie obowiązywał stan klęski żywiołowej, nie ma już uprawnień do tego, by wskazany wcześniej termin zmienić, odwołać lub uchylić wydane przez siebie postanowienie, ani też by wydać je ponownie. Zgodnie z przywołaną wykładnią, Marszałek Sejmu nie może – poza wyjątkami wskazanymi precyzyjnie w k.wyb. – w jakikolwiek sposób ponownie wyznaczyć

lub zmienić daty wyborów prezydenckich (zob. B. Szczurowski: Komentarz do art. 128 Konstytucji RP, [w:] Konstytucja RP, tom. II, komentarz do art. 87 – 243, red. M. Safjan, L. Bosek, CH.Beck, Warszawa 2016).

Warto zaznaczyć, że k.wyb. przewiduje wyraźnie dwie sytuacje, w których wybory prezydenckie, zarządzane przez Marszałka Sejmu, nie dochodzą do skutku i powstaje w związku z tym obowiązek ponownego wydania postanowienia i wyznaczenia w związku z tym nowej daty wyborów. Z pierwszą taką sytuacją mamy do czynienia, gdy o urząd prezydenta ubiega się tylko jeden kandydat. Wówczas – na podstawie art. 293 §1 i 2 k.wyb. – PKW stwierdza ten fakt w drodze uchwały, a Marszałek Sejmu zarządza nowe wybory w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia uchwały PKW. Druga taka sytuacja ma miejsce, gdy Sąd Najwyższy stwierdzi nieważność wyborów prezydenckich, wówczas – na podstawie art. 325 §1 i 2 Prawa wyborczego – Marszałek Sejmu zarządza nowe wybory prezydenckie w terminie 5 dni od dnia ogłoszenia uchwały Sądu Najwyższego.

Warto jednak odnotować, że mimo braku wyraźnej regulacji w k.wyb. istnieją także inne sytuacje, w których Marszałek Sejmu jest zobowiązany do zarządzania nowych wyborów, mimo braku wyraźnej ku temu podstawy w k.wyb. Dotyczy to innych przyczyn nieobjęcia urzędu po wyborze, jak np. śmierć prezydenta-elekta, rezygnacja prezeń po wyborze, a przed objęciem urzędu. Tym samym więc regulacja k.wyb. nie jest zupełna.

Ani Konstytucja ani k.wyb. nie zawierają więc wyraźnej regulacji pozwalającej na wzruszenie lub zmianę postanowienia Marszałka Sejmu o zarządzaniu wyborów Prezydenta w związku z wprowadzonym stanem klęski żywiołowej.

Argumenty prawne należy uzupełnić argumentami o charakterze funkcjonalno-społecznym, tj. nie można pomijać okoliczności, że kampania się rozpoczęła, że dokonano szeregu czynności, jak np. rejestracja komitetów, zbieranie podpisów, rejestracja kandydatów, ponoszenie wydatków na kampanię, powołanie części organów wyborczych. Te czynności wymagały zaangażowania społecznego, którego nie można lekceważyć, nie należy, w braku wyraźnych i ważnych powodów, przenosić ich do prawnej i społecznej „próżni”.

Obecnie szereg czynności wynikających z obowiązującego kalendarza zostało już zrealizowanych i minęły określone kalendarzem wyborczym terminy przewidziane dla ich wykonania, a więc te czynności – przy przyjęciu przywołanej interpretacji – powinny pozostać w mocy.

W momencie uruchomienia procedury wyborczej żadnemu organowi władzy publicznej bez wyraźnej podstawy uzasadnionej ustrojową koniecznością nie może przypisać kompetencji do

zatrzymania, przerwania lub zmiany jej biegu, tym bardziej w oparciu o kryteria uznaniowe, a następnie doprowadzenia do ponownego ustalenia terminu wyborów i nowego kalendarza wyborczego. W sytuacji wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, w razie ogłoszenia stanu nadzwyczajnego PKW – na podstawie art. 160 §1 pkt 9 Kodeksu wyborczego – powinna przedstawić informację o zawieszeniu kalendarza wyborczego i przewidywanych terminach poszczególnych czynności wyborczych będących konsekwencją zawieszania ich biegu w związku z ogłoszeniem stanu klęski żywiołowej. Czynności wynikające z kalendarza wyborczego zrealizowane do dnia wejścia w życie rozporządzenia w sprawie stanu klęski żywiołowej pozostają zatem w mocy i nie ma podstaw dla ich powtarzania lub zmiany, a realizacja czynności następujących po tej dacie ulega zawieszeniu na okres trwania stanu klęski żywiołowej oraz 90 dni następujących po niej. Niezwłocznie po ustaniu stanu nadzwyczajnego (w dniu następnym po jego zakończeniu) Marszałek Sejmu powinien zmienić postanowienie o zarządzeniu wyborów, ale jedynie w zakresie i w granicach dostosowania go do nowo ustalonego terminu wyborów, tj. przyjęcia kontynuacji procedury wyborczej po zakończeniu stanu nadzwyczajnego i upływie 90 dni, do czego kompetencje należy wywieść z art. 228 ust. 7.

Przedstawioną interpretację Zespół uważa za odpowiadającą konstytucyjnym zasadom: legalizmu, pewności prawa, zaufania obywateli do państwa. Z drugiej strony należy jednak wziąć pod uwagę okoliczności, które zgodnie z konstytucją stanowią podstawę do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Są to bowiem sytuacje szczególnych zagrożeń, w których „zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające”. Należy zapytać, czy podtrzymywanie dotychczasowych czynności wyborczych w przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na wiele miesięcy, z powodu choroby zakaźnej, która spowodowałaby śmierć milionów obywateli, w tym może także uczestników rywalizacji wyborczej, albo z powodu długotrwałego i mającego poważne konsekwencje stanu wojennego, byłoby właściwe? Stan nadzwyczajny nie jest bowiem jedynie zwykłą przerwą w funkcjonowaniu państwa, ale „przerwą” spowodowaną bardzo istotnymi okolicznościami, w czasie której wprowadzane są nadzwyczajne środki, które prowadzić mogą do nadzwyczajnych zmian w funkcjonowaniu państwa i społeczeństwa w różnych sferach: społecznej, politycznej, ekonomicznej. Tym samym Zespół stoi na stanowisku, że nie można jednoznacznie wykluczyć, że wcześniej podjęte czynności wyborcze nie zdezaktualizują się, tym bardziej, że z powodu skutków kryzysu będącego podstawą do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego znaczna część społeczeństwa mogłaby zostać pozbawiona możliwości wyboru swoich przedstawicieli.

W razie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, w tym stanu klęski żywiołowej, po jego zakończeniu obywatele mogą znaleźć się w diametralnie innej sytuacji społecznej, politycznej i ekonomicznej, aniżeli miało to miejsce przed wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego. Przez wiele tygodni kampania wyborcza nie jest prowadzona. Co więcej: jeżeli na wybierany urząd lub do wybieranego organu kandydowałoby nadal dotychczasowi ich piastuni lub przedstawiciele, to „zawieszenie”, a więc *de facto* przedłużenie kampanii wyborczej naruszać może zasadę równych szans w ten sposób, że osoby te mogłyby – uczestnicząc w usuwaniu przyczyn i skutków stanu nadzwyczajnego – prowadzić w rzeczywistości agitację wyborczą, na co pozostali kandydaci nie mieliby szans, co stawiałoby ich w lepszej sytuacji po zakończeniu stanu nadzwyczajnego, aniżeli ta, w której znaleźliby się ich kontrkandydaci niemający takich możliwości. Wolne i równe wybory wymagają wolnej i równej kampanii wyborczej, co więcej: kampania wyborcza jest procesem dynamicznym, którego przerwanie *de facto* go niweczy. Po zakończeniu stanu nadzwyczajnego inna mogłaby być nadto sytuacja nie tylko kandydatów i komitetów wyborczych, ale i członków organów wyborczych, jeżeli te zostałyby już wcześniej powołane. Tym samym więc nie można absolutnie i w każdej sytuacji wykluczyć powtórzenia wszystkich czynności wyborczych, a więc zarządzenia wyborów na nowo.

Należy jednak z całą mocą podkreślić, że w pierwszej kolejności należy przyjąć interpretację na rzecz stabilności procesu wyborczego, a w sytuacjach absolutnie wyjątkowych – przeciwną. Zgodnie z naczelną regułą interpretacji konstytucji liberalnych zakazy, instytucje i procedury uregulowane w konstytucji należy tak interpretować, aby zapewnić ochronę gwarancji konstytucyjnych, chronić integralność regulacji konstytucyjnej i nie prowadzić do obchodzenia konstytucyjnych zasad. W konsekwencji przyjęta interpretacja uregulowanej w Konstytucji z 1997 r. instytucji stanu nadzwyczajnego musi być każdorazowa wyznaczona przez *kontekst* (narastający wielowymiarowy kryzys połączony z instrumentalnym i selektywnym interpretowaniem przepisów Konstytucji) i *moment* (bieżąca sytuacja polityczna). Te dwa elementy powinny odgrywać rolę kierunkową w wykładni Konstytucji, tak aby konstytucyjny zakaz przeprowadzenia wyborów w czasie stanu nadzwyczajnego miał w rzeczywistości charakter efektywny, pozostawał zasadą, a nie wyjątkiem i był skorelowany z innymi przepisami Konstytucji.

Należy też postulować, aby ustawodawca ewentualnie uregulował takie właśnie sytuacje wyjątkowe, w których Marszałek Sejmu RP byłby uprawniony i zobowiązany do ponownego wskazania terminu wyborów prezydenckich i ustalenia na nowo kalendarza wyborczego wraz z powtórzeniem dotychczasowych czynności. Gdyby to jednak rozważał uczynić, to, to – z uwagi

na ograniczenie konstytucyjne wynikające z zasady zakazu zmiany prawa wyborczego w okresie 6 miesięcy przed wyborami – zmiany te nie mogłyby dotyczyć wyborów prezydenckich zarządzonych postanowieniem Marszałka Sejmu z dnia 5 lutego 2020 r.

Podsumowując, uprawnienie do ponownego wydania postanowienia przez Marszałka Sejmu i wyznaczenie nowej daty wyborów prezydenckich musiałoby znaleźć swoją wyraźną podstawę w Konstytucji lub k.wyb., ewentualnie w Ukż. Istotne jest też podkreślenie, że ustawodawca nie dysponuje tu pełnią swobody regulacyjnej, musiałby bowiem uwzględnić wcześniej wymienione wartości konstytucyjne (legalizmu, pewności prawa, zaufania obywateli do państwa). Nie ma też w świetle Konstytucji RP możliwości wprowadzenia do Kodeksu wyborczego, czy Ukż, rozwiązań prawnych, które na zasadzie wyjątku przewidywałyby możliwość ponownego wydania przez Marszałka Sejmu postanowienia w trybie art. 128 ust. 2 Konstytucji RP w oparciu o kryteria uznaniowe.

Ad. 3 i ad. 4

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że za bardziej uzasadnioną, jako odpowiadającą zasadom: legalizmu, pewności prawa, zaufania obywateli do państwa należy uznać interpretację zakładającą zawieszenie biegu terminów kalendarza wyborczego i ich podjęcie na nowo po zakończeniu stanu nadzwyczajnego i po upływie 90 dni. Tym niemniej, z uwagi na sformułowane pytania, należy zwrócić uwagę, że w razie przyjęcia interpretacji zakładającej, że po zakończeniu stanu nadzwyczajnego i upływie 90 dni trzeba jednak wybory zarządzić na nowo, Konstytucja nie przynosi odpowiedzi także na dalsze pytanie, tj. kiedy, po ustaniu stanu nadzwyczajnego, wybory powinny zostać zarządzane i na kiedy powinien zostać wyznaczony dzień głosowania. Odpowiedzi na te pytania nie udziela także k.wyb. Należy jednak przyjąć, że wybory powinny odbyć się wówczas bez zbędnej zwłoki, co oznacza, że Marszałek Sejmu powinien zarządzić je niezwłocznie po upływie 90 dni od zakończenia stanu nadzwyczajnego. Jednoznacznie stwierdzić należy, że wybory nie powinny być zarządzane w okresie 90 dni po ustaniu stanu nadzwyczajnego, po pierwsze dlatego, że jest to czas, w którym społeczeństwo i państwo powracają do normalnego funkcjonowania, a po drugie dlatego, że – jak wykazano wcześniej – pojęcie „wybory” w art. 228 ust. 7 należy rozumieć szeroko, jako cały proces wyborczy.

W braku szczegółowych przepisów, regulujących rozważane zagadnienie, nie należy przyjmować tezy o braku jakiegokolwiek regulacji i dowolności Marszałka Sejmu w tym zakresie.

Ponieważ rozważamy dyspozycje konstytucyjne, należy w tym przypadku odwołać się do przepisów konstytucji, stanowiących o zarządzeniu wyborów Prezydenta w „normalnych” warunkach, tj. do art. 128 ust. 2, który stanowi, że 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 RP. Należy z całą mocą podkreślić, że nie będzie miała tu zastosowania dalsza część tego przepisu, która stanowi, że w razie opróżnienia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Marszałek Sejmu zarządza wybory 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.

Sytuacja opróżnienia urzędu zachodzi bowiem jedynie w razie:

- 1) śmierci Prezydenta Rzeczypospolitej,
- 2) zrzeczenia się urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej,
- 3) stwierdzenia nieważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej lub innych przyczyn nieobjęcia urzędu po wyborze,
- 4) uznania przez Zgromadzenie Narodowe trwałej niezdolności Prezydenta Rzeczypospolitej do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia, uchwałą podjętą większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego,
- 5) złożenia Prezydenta Rzeczypospolitej z urzędu orzeczeniem Trybunału Stanu.

Są to przypadki enumeratywnie wymienione w art. 131 ust. 1 Konstytucji RP, a więc, zgodnie z zasadą *exceptiones non sunt excendendae*, nie mogą być interpretowane rozszerzająco. Co więcej, sytuacja opróżnienia urzędu nie zachodzi także dlatego, że kadencja Prezydenta RP jest „odpowiednio przedłużona” na podstawie art. 228 ust. 7 Konstytucji.

Stosując odpowiednio art. 128 ust. 2 Konstytucji należy więc przyjąć, że Marszałek Sejmu powinien zarządzić wybory niezwłocznie po upływie 90 dni od ustania stanu nadzwyczajnego, wyznaczając datę głosowania na dzień przypadający nie wcześniej niż na 75 dni i nie później niż na 100 dni po upływie tego terminu.

Opiniującym znane jest stanowisko, zgodnie z którym w czasie trwania stanu nadzwyczajnego „uprawniony organ powinien wybory zarządzić i poinformować

(zapowiedzieć) późniejsze ustalenie ich terminu” (K. Eckhardt, op. cit., s. 784). Należy jednak ocenić, że przyjęcie takiej interpretacji powodowałoby powstanie sytuacji „zawieszony” kampanii wyborczej, która to zachęcałaby do prowadzenia agitacji wyborczej w niesprzyjającym ku temu czasie stanu nadzwyczajnego. Nadto powstałby problem np. z powoływaniem komitetów wyborczych, prowadzeniem agitacji, zbieraniem na nią funduszy i ich wydatkowaniem – *de iure* byłibyśmy bowiem w reżimie kampanii wyborczej (wybory zostały zarządzane), która *de facto* nie powinna być w takich okolicznościach prowadzona, co mogłoby jednak zachęcać potencjalnych kandydatów do prowadzenia agitacji wyborczej.

W razie przyjęcia preferowanej interpretacji, tj. zakładającej, że bieg terminów kalendarza wyborczego ulega na czas trwania stanu nadzwyczajnego zawieszeniu, to PKW – na podstawie art. 160 §1 pkt 9 Kodeksu wyborczego – powinna przedstawić informację o przewidywanych terminach poszczególnych czynności wyborczych będących konsekwencją zawieszania ich biegu w związku z ogłoszeniem stanu klęski żywiołowej, a niezwłocznie po zakończeniu stanu nadzwyczajnego Marszałek Sejmu powinien niezwłocznie po upływie 90 dni od zakończenia stanu nadzwyczajnego dokonać zmiany kalendarza wyborczego, mając ku temu podstawę konstytucyjną w art. 228 ust. 7 Konstytucji.

Ad. 5.

Ostatnim zagadnieniem, które należy rozważyć jest pytanie o długość „odpowiedniego przedłużenia” kadencji obecnego Prezydenta RP w kontekście art. 228 ust. 7 Konstytucji. W świetle wcześniejszych uwag należy przyjąć, że w razie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego: ani w czasie jego trwania ani po jego zakończeniu nie ma podstaw do przyjęcia, iż w którymkolwiek momencie dochodzi do opróżnienia urzędu. Kadencja Prezydenta zostaje przedłużona „odpowiednio”, a więc: na czas trwania stanu nadzwyczajnego, 90 dni po jego zakończeniu, na czas przeprowadzenia wyborów we wskazanych wcześniej ramach, określonych na podstawie art. 128 ust. 2 Konstytucji i do momentu ustalenia ich wyników oraz następującego niezwłocznie później objęcia urzędu przez Prezydenta nowo wybranego.

Nie znajdzie więc zastosowania art. 131 ust. 2 Konstytucji RP, stanowiący o wykonywaniu obowiązków Prezydenta RP przez Marszałka Sejmu, gdyż nie ma sytuacji opróżnienia urzędu. Kadencja dotychczasowego prezydenta zakończy się wraz ze złożeniem przysięgi przez prezydenta nowo wybranego z zachowaniem opisanych warunków i terminów.

VII. KONKLUZJE

1. Zawarte w art. 228 ust. 7 Konstytucji RP, że „nie mogą być przeprowadzane wybory” należy rozumieć jako zakaz przeprowadzania jakichkolwiek czynności wyborczych. W czasie stanu nadzwyczajnego nie tylko nie przeprowadza się głosowania, ale także nie prowadzi się agitacji wyborczej, nie gromadzi się środków na kampanię wyborczą, nie wydatkuje się ich, organy wyborcze nie prowadzą działań organizacyjnych, nie biegną terminy kalendarza wyborczego.
2. Ani Konstytucja ani k.wyb. nie zawierają wyraźnej regulacji pozwalającej na wzruszenie lub zmianę postanowienia Marszałka Sejmu o zarządzeniu wyborów Prezydenta w związku z wprowadzonym stanem nadzwyczajnym. Marszałek Sejmu został upoważniony, a jednocześnie zobowiązany w art. 128 ust. 2 Konstytucji do jednorazowego wyznaczenia terminu wyborów, więc po skorzystaniu z tej kompetencji w okresie, w którym nie obowiązywał stan klęski żywiołowej, nie ma już uprawnień do tego, by wskazany wcześniej termin zmienić, odwołać lub uchylić wydane przez siebie postanowienie, ani też by wydać je ponownie.
3. W sytuacji, gdy szereg czynności wynikających z obowiązującego kalendarza zostało już zrealizowanych i minęły określone kalendarzem wyborczym terminy przewidziane dla ich realizacji i one – przy przyjęciu przywołanej interpretacji – powinny pozostać w mocy. Nie ma podstaw dla ich powtórzenia lub zmiany, a realizacja czynności następujących po tej dacie ulega zawieszeniu na okres trwania stanu klęski żywiołowej oraz 90 dni następujących po niej.
4. Nie można jednak absolutnie i w każdej sytuacji wykluczyć powtórzenia wszystkich czynności wyborczych, a więc zarządzenia wyborów na nowo. Tym niemniej w pierwszej kolejności należy przyjąć interpretację na rzecz stabilności procesu wyborczego, a w sytuacjach absolutnie wyjątkowych – przeciwną.
5. Należy też postulować, aby ustawodawca ewentualnie uregulował takie właśnie sytuacje wyjątkowe, w których Marszałek Sejmu RP byłby zobowiązany do ponownego wskazania terminu wyborów prezydenckich i ustalenia na nowo kalendarza wyborczego wraz z powtórzeniem dotychczasowych czynności. Taka kompetencja nie powinna być realizowana w oparciu o kryteria uznaniowe
6. W razie przyjęcia interpretacji zakładającej, że konieczne jest zarządzenie wyborów na nowo, wybory powinny odbyć się wówczas bez zbędnej zwłoki, co oznacza, że

Marszałek Sejmu powinien zarządzić je niezwłocznie po upływie 90 dni od zakończenia stanu nadzwyczajnego, wyznaczając datę głosowania na dzień przypadający nie wcześniej niż na 75 dni i nie później niż na 100 dni po upływie tego terminu

7. W razie przyjęcia preferowanej interpretacji, tj. zakładającej, że bieg terminów kalendarza wyborczego ulega na czas trwania stanu nadzwyczajnego zawieszeniu, Marszałek Sejmu powinien niezwłocznie po upływie 90 dni od zakończenia stanu nadzwyczajnego dokonać zmiany kalendarza wyborczego, mając ku temu podstawę konstytucyjną w art. 228 ust. 7 Konstytucji.
8. Kadencja Prezydenta zostaje przedłużona „odpowiednio”, a więc: na czas trwania stanu nadzwyczajnego, 90 dni po jego zakończeniu, na czas przeprowadzenia wyborów we wskazanych wcześniej ramach, określonych na podstawie art. 128 ust. 2 Konstytucji i do momentu ustalenia ich wyników oraz następującego niezwłocznie później objęcia urzędu przez Prezydenta nowo wybranego

1) prof. dr hab. Marek Chmaj – przewodniczący składu; 2) dr hab. Jacek Barcik, prof. UŚl.; 3) dr hab. Mariusz Bidziński, prof. Uniwersytetu SWPS; 4) dr hab. Agnieszka Bień-Kacała, prof. UMK; 5) dr hab. Marcin Dąbrowski; 6) dr hab. Radosław Grabowski, prof. UR; 7) dr hab. Bartłomiej Nowotarski, prof. UE we Wrocławiu; 8) dr hab. Anna Rakowska-Trela, prof. UŁ - sprawozdawca; 9) prof. dr hab. Bronisław Sitek.