



Krzysztof Eckhardt

Wyższa Szkoła Prawa i Administracji Przemysł–Rzeszów

KONSTITUCYJNY ZAKAZ PRZEPROWADZANIA WYBORÓW W CZASIE TRWANIA STANU NADZWYCZAJNEGO – KILKA WĄTPLIWOŚCI

W każdym państwie muszą istnieć określone procedury podejmowania decyzji. Ich budowa jest jednym z czynników decydujących o demokratycznym charakterze państwa. Dla Hansa Kelsena demokracja to właśnie szczególna metoda, szczególna procedura tworzenia porządku państwowego¹. Niekiedy jednak środki zgodne z demokratycznymi procedurami nie są w stanie obronić podstawowych uprawnień i interesów suwerena, pozostaje wówczas tylko powierzyć ich ochronę urzędnikom niepodlegającym demokratycznej kontroli². Jest to jeden z mechanizmów działania stanu nadzwyczajnego, którego istotą jest legalne, znajdujące podstawę w konstytucji, ograniczone w czasie, odejście od normalnego porządku prawnego w państwie, a więc także od określonych prawem procedur, w celu ratowania jakiegoś dobra prawnie chronionego.

Spośród wszystkich procedur największe znaczenie dla demokracji, ale także dla państw niedemokratycznych, mają procedury obsadzania stanowisk w wyborach powszechnych. W demokracjach przesądzają one o politycznym przywództwie, w państwach socjalistycznych są instrumentem rządzenia partii komunistycznej, a w systemach autorytarnych potwierdzają polityczne stosunki władzy³.

¹ W *Fundations of democracy* („Ethics”, October 1955, s.4) pisze: „Elementy proceduralne wysuwają się na czoło, elementy liberalne jako szczególna treść porządku społecznego posiadają drugorzędne znaczenie. Nawet liberalna demokracja jest przede wszystkim specyficzna procedurą” – cyt. za W. Zamkowski, *Z rozważań nad pracą H.Kelsena „Fundations of democracy”*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego, Prawo V, Seria A”, 1960, nr 21, s. 18–19.

² Zob. R. Dahl., *Demokracja i jej krytycy*, Kraków 1995, s. 265.

³ Zob. D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 26–29.

Nieprzeprowadzanie wyborów w czasie trwania stanu nadzwyczajnego może wynikać z braku technicznych możliwości ich zorganizowania albo z obawy o pełną swobodę wyrażania woli przez wyborców⁴.

Po raz pierwszy do polskiego systemu ustrojowego bezpośredni zakaz przeprowadzania wyborów w czasie stanu nadzwyczajnego wprowadziła Konstytucja z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁵ (art. 228 ust. 6). Wcześniej Konstytucja PRL z 1952 r. po zmianach z 1989 r.⁶ oraz Mała konstytucja z 1992 r.⁷ pośrednio uniemożliwiała przeprowadzenie wyborów po wprowadzeniu stanu wyjątkowego, przewidując przedłużenie kadencji parlamentu z mocy prawa⁸. Natomiast zgodnie z Konstytucją z 1935 r.⁹ Prezydent mógł przedłużyć kadencję do czasu zawarcia pokoju albo, nie zważając na stan wojenny, zarządzić wybory.

W praktyce ustrojowej okoliczności związane z wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego dwukrotnie skłoniły prawodawcę do przesunięcia terminu wyborów. 2 listopada 1939 r. Prezydent Rzeczypospolitej wydał zarządzenie o rozwiązaniu Sejmu i Senatu¹⁰, a 1 grudnia 1939 r. zarządzenie o wyborach do obu izb¹¹. Głosowanie do Sejmu miało odbyć się „w przedostatnią, a do Senatu w ostatnią niedzielę 60 dni liczonych od chwili ustania działania siły wyższej”. Zarządzenia zostały wydane już w Paryżu w czasie formalnie trwającego stanu wojennego ogłoszonego zarządzeniem Prezydenta z dnia 1 września 1939 r.¹²

Drugi przypadek miał miejsce w okresie PRL. 13 lutego 1984 r. Sejm uchwalił ustawę konstytucyjną o przedłużeniu swojej kadencji do czasu, który sam określi specjalną ustawą¹³, co nastąpiło 3 grudnia 1984 r., a termin upływu kadencji Sejmu wybranego 23 marca 1980 r. ustalono na 31 sierpnia 1985 r.¹⁴ Wprawdzie stan wojenny wprowadzony 13 grudnia 1981 r. został zniesiony 22 lipca 1983 r.¹⁵, ale wciąż obowiązywała ustawa z dnia 21 lipca 1983 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie przewycięzania kryzysu społeczno-ekonomicznego oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁶, uchwalona, w swej zasadniczej części, na okres do 31

⁴ Zob. wyrok TK z dnia 26 maja 1998r., syg. akt K 17/98, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 48.

⁵ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁶ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 19, poz. 101).

⁷ Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.).

⁸ W obu przypadkach chodziło o przedłużenie na 3 miesiące po zakończeniu stanu wyjątkowego (odpowiednio art. 32i ust. 4 oraz art. 37 ust. 2).

⁹ Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. Dz.U.RP Nr 30 , poz. 227.

¹⁰ MP Nr 245-251 z dnia 9 listopada 1939 r.

¹¹ MP Nr 268-270 z dnia 1 grudnia 1939 r.

¹² Dz.U.RP Nr 86, poz. 544.

¹³ Dz.U. Nr 9, poz. 33.

¹⁴ Dz.U. Nr 55, poz. 279.

¹⁵ Uchwała Rady Państwa z dnia 20 lipca 1983 r. w sprawie zniesienia stanu wojennego (Dz.U. Nr 39, poz. 178).

¹⁶ Dz.U. Nr 39 poz. 176.

grudnia 1985 r.¹⁷ Ustawa ta zawierała wiele restrykcyjnych przepisów charakterystycznych dla prawa stanu nadzwyczajnego, np. możliwość wprowadzenia obowiązku pracy¹⁸, zawieszania lub rozwiązywania zarządów stowarzyszeń¹⁹, czy zawieszania kolegialnych organów szkół wyższych²⁰. Tym samym nadal obowiązywały na czas określony pewne rozwiązania wyjątkowe²¹, uzasadniane m.in. koniecznością „zagwarantowania ochrony konstytucyjnych zasad ustrojowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej [...] oraz przestrzeganiem porządku prawnego”²², czyli przesłankami bardzo podobnie określanymi jak te, na które powoływała się Rada Państwa w uchwale z dnia 12 grudnia w sprawie wprowadzenia stanu wojennego ze względu na bezpieczeństwo państwa²³.

W pierwszej z opisanych sytuacji przyczyną opóźnienia wyborów był brak technicznych możliwości ich przeprowadzenia, w drugiej — prawdopodobnie obawy rządzących co do możliwości kontrolowania przebiegu wyborów. Obie tylko w sposób pośredni wynikały z wcześniejszego zastosowania instytucji stanu nadzwyczajnego.

Kwestia bezpośrednich skutków wprowadzenia stanu nadzwyczajnego dla procedur wyborczych pojawiła się więc dopiero pod rządami Konstytucji z 1997 r. Zakaz przeprowadzania wyborów w czasie trwania stanu nadzwyczajnego i w ciągu 90 dni po jego zakończeniu (z wyjątkiem wyborów do organów samorządu terytorialnego tam, gdzie stan nadzwyczajny nie został wprowadzony) co do zasady jest w literaturze przedmiotu powszechnie akceptowany²⁴. Wątpliwości budzi przyjęty sposób regulacji konstytucyjnej i ustawowej.

Zasadniczym problemem jest doprecyzowanie użytego przez ustrojodawcę sformułowania: „nie mogą być przeprowadzane wybory”.

Nie zostało jednoznacznie wskazane, czy chodzi tu o całą procedurę związaną z wyborami, tzn. od ich zarządzenia do stwierdzenia ważności, czy może tylko czynności przeprowadzane „w dniu wyborów”?²⁵ Jeżeli przyjmując, że zakaz doty-

¹⁷ Art. 19.

¹⁸ Art. 12.

¹⁹ Art. 15.

²⁰ Art. 13.

²¹ Zob. L. Mażewski, *Bezpieczeństwo publiczne. Stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918–2009*, Toruń 2010, s. 198–199.

²² Preambuła do ustawy z dnia 21 lipca 1983 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie przewyciężania kryzysu społeczno-ekonomicznego oraz o zmianie niektórych ustaw.

²³ Dz.U. Nr 29, poz. 155.

²⁴ Zwraca się jednak uwagę na brak mechanizmów, które chroniłyby przed jego nadużywaniem – zob. K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005 42–43.

²⁵ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm.) używa takiego znaczenia np. w art. 64 stanowiąc: „W przypadku, gdy w jednym dniu odbywają się więcej niż jedno wybory, wyborca zamierzający głosować korespondencyjnie w zgłoszeniu, o którym mowa w art. 63, powinien zaznaczyć, których wyborów zgłoszenie dotyczy, przy czym zgłoszenie może być wspólne dla wszystkich przeprowadzanych w danym dniu wyborów”. Dzieje się tak, mimo że w doktrynie od dawna zgłaszano wątpliwości co do zasadności używania w takich przypadkach słowa wybory,

czy wyborów w tym drugim znaczeniu, to nie ma formalnych przeszkód, aby zarządzenie wyborów i kampania wyborcza odbyły się przed upływem stanu nadzwyczajnego oraz 90 dni po jego zakończeniu²⁶. Taka interpretacja wydaje się jednak błędna, przynajmniej co do prowadzenia kampanii wyborczej i innych czynności związanych z przygotowaniem głosowania. Jeżeliby nawet ich wykonanie było technicznie możliwe, to zawsze istnieje wątpliwość, czy szczególne warunki stanu nadzwyczajnego pozwalają na swobodne wyrażanie opinii i czy nie stwarzają dogodnych okazji do manipulacji.

Drugie pytanie dotyczy tego, czy proces „przeprowadzania wyborów” rozpoczyna się od ich zarządzenia czy po zarządzeniu? Inaczej mówiąc, czy zarządzenie jest pierwszym etapem „przeprowadzania wyborów, czy też „przeprowadzanie wyborów” to proces następujący dopiero po ich zarządzeniu? Kodeks wyborczy, stanowiąc np. w art. 283, iż „wybory uzupełniające zarządza się i przeprowadza w terminie 3 miesięcy od dnia stwierdzenia wygaśnięcia mandatu senatora”, rozdziela te dwie czynności, najwyraźniej traktując je odrębnie. Czy więc w czasie trwania stanu nadzwyczajnego i 90 dni po jego zakończeniu możliwe jest zarządzenie wyborów? Wydaje się, że jest możliwe, a nawet pożądane, w sytuacji gdy upływa kadencja parlamentu, prezydenta czy organów samorządu terytorialnego²⁷. Uprawniony organ powinien wybory zarządzić i poinformować (zapowiedzieć) późniejsze ustalenie ich terminu. W ten sposób wybory byłyby jedynie „zarządzone”, ale nie „przeprowadzane”, co pozostaje w zgodzie z art. 228 ust. 7 Konstytucji i zapowiada jednocześnie powrót do normalnych procedur po okresie stanu nadzwyczajnego i 90 dni po jego zakończeniu.

Konstytucja z 1997 r. zakazuje przeprowadzania w czasie stanu nadzwyczajnego nie tylko wyborów, ale również referendum ogólnokrajowego. Referendum to procedura, która w najpełniejszym stopniu umożliwia suwerenowi zapewnienie realnego wpływu na podejmowanie decyzji w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa²⁸. We współczesnym świecie, z powodów oczywistych, nie może być ono jednak przeciwwagą dla systemu przedstawicielskiego, może go jedynie uzupełniać²⁹. Taka rola została mu przypisana także przez obowiązującą konstytucję. Ogólne dopuszczenie instytucji referendum wiąże się więc z nadaniem mu charakteru uzupełniającego wobec działalności organów przedstawi-

wskazując, iż chodzi raczej o jedną z faz postępowania wyborczego, głosowanie – zob. K. Skotnicki, *Problematyka zarządzania powszechnych wyborów w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. nauk. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003, s. 266; tenże, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 18.

²⁶ Tak przyjmuje M. Brzeziński, zob. *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 178.

²⁷ Inaczej K. Skotnicki, *Opinia na temat skutków prawnych wprowadzenia stanu klęski żywiołowej*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2010, nr 3, s. 37; tenże, *Problematyka zarządzania...*, s. 266.

²⁸ Zob. M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001, s. 133.

²⁹ Zob. E. Zieliński, *Referendum w świecie współczesnym*, Wrocław i in. 1968, s. 90–93.

cielskich – Sejmu i Senatu³⁰. W przeciwieństwie do wyborów stosowanie instytucji referendum nie jest kluczowe dla funkcjonowania systemu sprawowania władzy. Dlatego w czasie trwania stanu nadzwyczajnego nie powinno być nie tylko przeprowadzane, ale i zarządzane.

Nie ma wątpliwości, że procedura wyborcza czy referendalna, uruchomiona przed wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego, powinna być wstrzymana, gdy zostanie on wprowadzony. Należy jednak odpowiedzieć na pytanie, czy to wstrzymanie oznacza „zawieszenie” czynności wyborczych i referendalnych po to, by je kontynuować w przyszłości w tej części, w jakiej przed zawieszeniem nie została zrealizowana, czy oznacza „anulowanie” dotychczasowych czynności i konieczność rozpoczęcia procedury od początku? Podzielam opinie K. Skotnickiego i A. Szmyta wyrażone w odniesieniu do stanu klęski żywiołowej, iż właściwe jest pierwsze rozwiązanie³¹. Najważniejszymi argumentami za nim przemawiającymi są ustanowione w ust. 5 art. 228 Konstytucji: zasada proporcjonalności działań podjętych w wyniku wprowadzania stanu nadzwyczajnego do stopnia zagrożenia oraz zasada zmierzania tych działań do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. Nie ma wątpliwości, iż powtarzanie już przeprowadzonych czynności wyborczych opóźnia wybory w stosunku do „normalnego” terminu, w jakim powinny być się odbyć, jeżeliby stan nadzwyczajny nie został wprowadzony.

Niemniej jednak nie wydaje się pożądane 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. Stan wyjątkowy, nawet jeżeli zostanie przedłużony, może trwać maksymalnie do 150 dni. Istnieje więc niewielkie prawdopodobieństwo, iż w tak krótkim okresie nastąpią jakieś generalne zmiany polityczne czy organizacyjne wpływające na aktualność czynności wyborczych dokonanych przed jego wprowadzeniem. Stan wojenny, wobec nieograniczonego konstytucyjnie okresu, na jaki jest wprowadzany, może trwać na tyle długo, iż kontynuowanie procesu wyborczego stanie się niemożliwe i trzeba będzie rozpocząć go od nowa. W przypadku stanu klęski żywiołowej groźba taka istnieje tylko wtedy, gdy zostanie on, za zgodą Sejmu (raz lub wielokrotnie), radykalnie przedłużony ponad konstytucyjnie wyznaczony okres 30 dni.

Zawieszenie procedury przeprowadzania wyborów stwarza konieczność wyznaczenia nowego terminu głosowania. Wymienieni wyżej autorzy wskazują, iż

³⁰ Zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 125, [w:] red. L. Garlicki, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 2, Warszawa 2001, s. 4.*

³¹ Zob. K. Skotnicki, *Opinia na temat skutków...*, s. 38; A. Szmyt, *Opinia na temat skutków prawnych wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na części terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 232 Konstytucji) dla procedury wyborczej uruchomionej postanowieniem Marszałka Sejmu o zarządzeniu wyborów po opróżnieniu urzędu Prezydenta RP (art. 128 ust.2 Konstytucji)*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2010, nr 3, s. 45.

powinno się to stać niezwłocznie po upływie 90 dni od dnia zakończenia stanu nadzwyczajnego³². Wydaje się, iż kierując się zasadami wyrażonymi w art. 228 ust. 5 Konstytucji można rozważyć ewentualność przyspieszenia tej decyzji, tak aby z chwilą upływu 90. dnia od daty zakończenia stanu nadzwyczajnego wszcząć już kolejne czynności wyborcze. Wymagałoby to podjęcia stosownej decyzji, w czasie gdy stan nadzwyczajny jest już zakończony, ale jeszcze przed upływem 90 dni od jego zakończenia, i to w taki sposób, aby nowy kalendarz wyborczy zaczynał biec z chwilą upływu tego terminu.

Analiza problemów związanych z przeprowadzaniem procedur wyborczych po wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego prowadzi do wniosku, iż nieprecyzyjne przepisy dotyczące stanów nadzwyczajnych mogą budzić wiele wątpliwości w praktyce. Z drugiej jednak strony należy chyba uznać, iż wobec wielości możliwych, nie zawsze dających się przewidzieć, okoliczności stosowania tych przepisów, najwłaściwsze rozwiązania mogą powstać tylko w praktyce.

Krzysztof Eckhardt

CONSTITUTIONAL BAN ON HOLDING ELECTIONS DURING A PERIOD OF EXTRAORDINARY MEASURES – A FEW DOUBTS

The Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997 introduced to the Polish political system a ban on holding elections and a nationwide referendum in a period when extraordinary measures are introduced, as well as within the period of 90 days following their termination. Such solution is widely accepted in the literature. However, the way it is regulated raises some doubts. The Author attempts to solve some problems concerning the constitutional ban, such as: to clarify the wording used by the legislator – “elections cannot be held”, to explain whether “ordering the elections” means the first step in their “conduct” or maybe “the conduct of elections” is the process following their ordering, to explain whether stopping the election process, which was running before the introduction of extraordinary measures means the “suspension” of electoral activities in order to continue them in future or it means the “cancellation” of existing activities and the need to start the procedure from the very beginning.

³² Piszą oni wyłącznie o wyborach prezydenta RP i o stanie klęski żywiołowej, zob. K. Skotnicki, *Opinia na temat skutków...*, s. 39; A. Szmyt, *Opinia na temat...*, s. 45.