



# Czy możliwe jest przeprowadzenie wyborów podczas stanu epidemii?

## Opinia prawna

**Piotr Uziębło**

Czy podczas ogłoszonego w Polsce stanu epidemii<sup>1</sup> jest możliwe przeprowadzenie wyborów prezydenckich zgodnie ze standardami organizacji wyborów w państwie demokratycznym, przede wszystkim z zasadami demokratycznego państwa prawnego i prawa wyborczego, wyznaczonymi przez Konstytucję RP<sup>2</sup>, a także przez akty prawa międzynarodowego?

Pierwszą zasadniczą kwestią jest istota samego stanu epidemii. Pojęcie takiego stanu pojawiło się w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 roku o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi<sup>3</sup>. Zgodnie z jej art. 2 pkt 22 jest to sytuacja prawna wprowadzona na danym obszarze w związku z wystąpieniem epidemii w celu podjęcia określonych w ustawie działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych dla zminimalizowania skutków epidemii. Kluczowe jest jednak to, jakiego typu ograniczenia mogą być wprowadzone w trakcie takiego stanu. W kontekście wyborów można tu wskazać m.in. czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się, czasowe ograniczenie funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy, zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności, nakaz udostępnienia nieruchomości, lokali, terenów i dostarczenia środków transportu do działań przeciwepidemicznych przewidzianych planami przeciwepidemicznymi, a także np. obowiązek poddania się kwarantannie z zakazem jej opuszczania czy zakaz opuszczania strefy zero przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie. Efektem wprowadzenia stanu epidemii i ewentualnie poszczególnych ograniczeń może być więc daleko idące ograniczenie możliwości wykonywania praw i wolności, które są niezbędne dla prawidłowego przebiegu procesu wyborczego.

1 Zob. rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r., Dz.U. 2020, poz. 491.

2 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.

3 Dz.U. 2019, poz. 1239 ze zm.

Wprowadzenie powyższych ograniczeń warto jednak przeanalizować z perspektywy standardów konstytucyjnych, w szczególności realizacji przez nie przesłanek wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP dla ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności jednostki. Bez wątplenia można mówić o zrealizowaniu kryterium formalnego, jakim jest wprowadzenie tych ograniczeń na poziomie ustawowym, jak i niektórych kryteriów materialnych dotyczących wartości konstytucyjnych, których ochronę mają one zapewnić. Celem, któremu takie ograniczenia służą, jest bowiem ochrona zdrowia jednostek, co wyraźnie zostało w niniejszej normie wskazane. Można też uznać, że doszło do spełnienia kryterium proporcjonalności. Ograniczenia, jakie wprowadza ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, służą bowiem realizacji wartości, co w sytuacji epidemii musi być uznane za nadrzędne w stosunku do tych praw i wolności, które zostały w tym czasie ograniczone. Można też uznać, że wprowadzenie ich jest też konieczne z perspektywy celu, jakim jest zmniejszenie ryzyka niekontrolowanego rozprzestrzeniania się epidemii. W konsekwencji uznać również można, że wprowadzenie takich ograniczeń jest zgodne z przesłankami zasady demokratycznego państwa prawnego.

Jednak istotne zastrzeżenia dotyczyć muszą spełnienia ostatniej z przesłanek wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a mianowicie nienaruszenia istoty prawa lub wolności, czyli nienaruszania jądra, rozumianego jako minimalny zakres ich ochrony<sup>4</sup>. W przypadku m.in. zakazu organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności czy obowiązku odbycia kwarantanny dochodzi bowiem do wyraźnego wkroczenia w istotę takich praw lub wolności. W efekcie ich dopuszczalność z perspektywy powyżej wskazanego przepisu ustawy zasadniczej jest co najmniej dyskusyjna. Nie oznacza to, że Konstytucja nie przewiduje możliwości zastosowania wspomnianych ograniczeń, wymagałoby to jednak wprowadzenia stanu nadzwyczajnego<sup>5</sup>.

Jak bowiem stanowi art. 233 ust. 1 Konstytucji RP: „ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego i wyjątkowego nie może ograniczać wolności i praw określonych w art. 30 (godność człowieka), art. 34 i art. 36 (obywatelstwo), art. 38 (ochrona życia), art. 39, art. 40 i art. 41 ust. 4 (humanitarne traktowanie), art. 42 (ponoszenie odpowiedzialności karnej), art. 45 (dostęp do sądu), art. 47 (dobra osobiste), art. 53 (sumienie i religia), art. 63 (petycje) oraz art. 48 i art. 72 (rodzina i dziecko)”. W efekcie możliwe jest daleko idące ograniczenie innych praw i wolności jednostki. Zresztą ustawa o stanie wyjątkowym wskazuje w art. 16 ust. 1 na możliwość ograniczenia np. organizowania i przeprowadzania wszelkiego rodzaju zgromadzeń czy organizowania i przeprowadzania imprez masowych oraz prowadzonych w ramach działalności kulturalnej imprez artystycznych i rozrywkowych, niebędących imprezami masowymi, co zasadniczo pokrywa się z regulacją dotyczącą stanu epidemii<sup>6</sup>.

Dlatego uważam, że ogłoszenie stanu epidemii powinno być powiązane z wprowadzeniem stanu wyjątkowego (stan kłęski żywiołowej nie stwarza możliwości tak daleko idących ingerencji w sferę praw i wolności jednostki). Zresztą ten pierwszy stan (epidemii) pozwala na uznanie zaistnienia tego drugiego (wyjątkowego). Stan wyjątkowy może być bowiem wprowadzony także wówczas, kiedy dochodzi do zagrożenia bezpieczeństwa obywateli, a właśnie z tym mamy do czynienia w przypadku epidemii, gdyż ta w sposób jednoznaczny zagraża bezpieczeństwu zdrowotnemu<sup>7</sup>. Konsekwencją powiązania

4 K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 213.

5 Zob. M. Pach, *Stan epidemii fałszywej wierności Konstytucji*, <http://konstytucyjny.pl/maciej-pach-stan-epidemii-falszywej-wiernosci-konstytucji/>, dostęp 22 marca 2020.

6 Zob. M. Rakowski, A. Rakowska-Trela, *Stan nadzwyczajny skomplikowałby wybory prezydenckie*, <https://www.prawo.pl/samorzadz/stan-nadzwyczajny-pociaga-za-soba-powtorzenie-czynnosci,498846.html>, dostęp 22 marca 2020.

7 Zob. R. Grabowski, *Bezpieczeństwo a inne wartości konstytucyjnie chronione*, w: *Kategoria bezpieczeństwa w regulacjach konstytucyjnych i praktyce ustrojowej państw Grupy Wyszehradzkiej*, red. A. Bień-Kacała, J. Jirásek, L. Cibulka, T. Drinóczy, Toruń 2016, s. 152.

obu tych stanów byłoby więc zapewnienie konstytucyjności wprowadzanych ograniczeń w możliwości korzystania z konstytucyjnych praw i wolności jednostki. Brak korelacji pomiędzy stanem epidemii (a także zagrożenia epidemicznego) z konstytucyjnymi stanami nadzwyczajnymi prowadzić musi do wniosku, że ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi wprowadziła pozakonstytucyjne stany nadzwyczajne, które – choć uzasadnione merytorycznie – w sposób nieuzasadniony prawnie wkroczyły zbyt daleko w sferę wolności i praw człowieka.

Stwierdzenie, że powiązanie obu tych stanów jest niezbędne z perspektywy regulacji konstytucyjnej, jest podstawą wniosku, że wystąpienie stanu epidemii musi prowadzić do jednoczesnego wprowadzenia stanu wyjątkowego, a co za tym idzie do zastosowania normy wynikającej z art. 228 ust. 7. Przepis tego artykułu stanowi: „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”.

W obecnej sytuacji, kiedy już rozpoczęły się procedury, co nastąpiło z chwilą publikacji postanowienia marszałka Sejmu o zarządzeniu wyborów Prezydenta RP, a więc z dniem 5 lutego 2020 roku, niezbędne byłoby zawieszenie procedur wyborczych aż do czasu zakończenia stanu wyjątkowego<sup>8</sup>. Jak słusznie bowiem zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 26 maja 1998 roku (K 17/98): „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. Powszechne wybory organów władzy publicznej mają sens tylko w warunkach zapewniających pełną swobodę wyrażania woli wyborców”<sup>9</sup>.

Wypada jedynie dodać, że obecnie w Polsce mamy do czynienia właśnie z taką sytuacją, kiedy – przynajmniej teoretycznie – możliwe jest przeprowadzenie wyborów z perspektywy technicznej, jednak wyrażenie woli w takich wyborach trudno byłoby uznać za w pełni swobodne. *De facto* bowiem spełnione są konstytucyjne przesłanki do wprowadzenia stanu wyjątkowego. Prowadzi to do wniosku, że przeprowadzenie wyborów w sytuacji stanu epidemii, a nawet więcej – kontynuowanie procedur wyborczych w tym czasie – stoi w sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawnego, a ściślej rzecz biorąc, z jej przesłanką w postaci obowiązku przeprowadzania wolnych wyborów, pozwalających na rywalizację uczestniczących w nich kandydatów, w tym swobodę rozpowszechniania informacji i opinii w przestrzeni publicznej<sup>10</sup>, a także na w pełni świadome podjęcie decyzji przez elektorów.

Można też rozważyć, czy wspomniane wcześniej zawieszenie procedur jest wystarczające, czy też powinno dojść do zakończenia procedury wyborczej i rozpoczęcia jej od początku po ustaniu stanu zagrożenia. Konstytucja nie daje jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie, jednak w mojej ocenie przerwanie i zakończenie procedur trzeba byłoby traktować jako sytuację ekstraordynaryjną. Powinna wystąpić ona jedynie wtedy, gdy kontynuowanie dotychczasowych procedur byłoby z różnych powodów niemożliwe lub też doszłoby do dalece odmiennej sytuacji społeczno-politycznej niż ta, która miała miejsce przed rozpoczęciem procedury wyborczej. Patrząc z perspektywy sytuacji epidemii, odwołanie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego daje podstawy do uznania potrzeby nie tyle zawieszenia proce-

<sup>8</sup> Zob. S. Steinborn, *Uwaga 8 do art. 228*, w: *Konstytucja RP*. Tom II. *Komentarz*. Art. 87–243, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016, s. 1613.

<sup>9</sup> OTK z 1998 r., nr 4, poz. 48.

<sup>10</sup> Zob. D. Ossowska-Salamonowicz, *Granice swobody wyrażania opinii w czasie kampanii wyborczej*, w: *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiwicz, Zielona Góra 2015, s. 292.

dury, co jej rozpoczęcia od początku, szczególnie wtedy, gdyby stan taki został wprowadzony już po zakończeniu procesu rejestracji kandydatów w wyborach<sup>11</sup>.

Związane z tym zastrzeżenia płyną także z analizy możliwości realizacji konstytucyjnych zasad prawa wyborczego. Pierwszą kwestią, nad którą trzeba się pochylić, jest problem realizacji zasady powszechności wyborów w takim okresie. Nie ma wątpliwości, że obecne regulacje prawne mogą być uznane za zapewniające możliwość głosowania każdej osobie w czasie trwania takiego stanu. Przede wszystkim podkreślić trzeba, że nie ma środków, które pozwalałyby na oddanie głosu osobom odbywającym kwarantannę<sup>12</sup>. Z racji charakteru kwarantanny osoby takie nie mają możliwości udania się do lokalu wyborczego, a w konsekwencji zmian normatywnych nie mogą one też oddać swojego głosu korespondencyjnie. Zresztą, nawet istnienie głosowania korespondencyjnego wymagałoby znacznego uproszczenia procedur w zakresie dostarczenia pakietów wyborczych i ich odbioru. Polski kodeks wyborczy<sup>13</sup> nie przewiduje też możliwości głosowania takich osób przez pełnomocnika, a także – generalnie zresztą – oddania głosu za pośrednictwem Internetu. Można dodać, że pewnym rozwiązaniem byłby wprowadzenie – wzorem Republiki Czeskiej – rozwiązania, zgodnie z którym osoby umieszczone w izolacji z powodu choroby zakaźnej pozbawione są czynnego prawa wyborczego<sup>14</sup>. Jednak w przypadku skali kwarantanny rozwiązanie takie byłoby co najmniej dyskusyjne i ograniczałoby prawa wyborcze tysięcy osób. Wystarczy wspomnieć, że w dniu 21 marca 2020 roku w Polsce kwarantanną objętych było prawie 55 tysięcy osób, a liczba ta będzie prawdopodobnie w dalszym ciągu rosła wraz z pojawianiem się nowych osób zakażonych wirusem COVID-19 (ponadto ponad 74 tysiące osób zostało zgłoszonych do kwarantanny po powrocie do kraju z państw już wcześniej objętych epidemią<sup>15</sup>). W efekcie osoby te nie miałyby żadnych możliwości oddania głosu, co mogłoby wpłynąć na wynik wyborów, a tym samym mogłoby stanowić przedmiot protestu wyborczego.

Osobną kwestią jest też czynnik pozaprawny, związany z zasadą powszechności wyborów. Chodzi tu o zapewnienie każdemu faktycznej możliwości oddania głosu. Nie można na ten element patrzeć tylko w sposób czysto formalny: nie chodzi tylko o zapewnienie odpowiedniej liczby siedzib obwodowych komisji wyborczych, ale także o zagwarantowanie bezpieczeństwa oddania głosu przez wyborców. Jest to również efekt realizacji zasady zaufania obywateli do państwa. Powinni oni bowiem mieć pewność, że ryzyko zakażenia w lokalu wyborczym zostało przynajmniej zmarginalizowane. W aktualnej sytuacji znaczna część wyborców z obawy przed zakażeniem wirusem COVID-19 mogłaby nie uczestniczyć w wyborach. Co prawda kodeks wyborczy nie przewiduje wymaganego poziomu frekwencji dla ważności wyborów, jednakże czynnik ten musi być brany pod uwagę przy ocenie okoliczności rozstrzygnięcia wyborczego. Można dodać, że przeprowadzenie wyborów stoi też w sprzeczności z polityką Rady Ministrów, która – słusznie zresztą – promuje ograniczenie do minimum sytuacji, kiedy konieczne jest poruszanie się w przestrzeni publicznej. Dodać do tego trzeba również brak dostatecznej ochrony epidemicznej dla członków organów wyborczych, o czym przekonują doświadczenia z wyborów lokalnych we Francji przeprowadzonych 15 marca 2020 roku. Wiele osób, szczególnie tych wchodzących w skład obwodowych komisji wyborczych, narażonych byłoby na kontakt ze znaczną liczbą wyborców, w tym potencjalnie zakażonych. Procedura głosowania nie pozwala bowiem na całkowite wyeliminowanie bliskiego kontaktu osobistego, chociażby przy potwierdzaniu faktu odbioru karty do głosowania. W analizie tej pomijam natomiast inny problem, jaki może pojawić się w kontekście zasad przepro-

11 Por. M. Rakowski, A. Rakowska-Trela, *Stan nadzwyczajny*, dz. cyt.

12 Zob. A. Rakowska-Trela, *Wybory 10 maja złamią konstytucję i kodeks wyborczy*, <http://konstytucyjny.pl/anna-rakowska-trela-wybory-10-maja-zlamia-konstytucje-i-kodeks-wyborczy>, dostęp 22 marca 2020.

13 Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy z 2019 r., Dz.U. poz. 684 ze zm.

14 Zob. P. Uziębło, *Prawo wyborcze do Parlamentu Republiki Czeskiej po reformie z roku 2000*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 2, s. 77.

15 [https://twitter.com/MZ\\_GOV\\_PL/status/1241415711999827968/photo/1](https://twitter.com/MZ_GOV_PL/status/1241415711999827968/photo/1), dostęp 21 marca 2020.

wadzania szkoleń dla członków obwodowych komisji wyborczych czy też ewentualnej ich rezygnacji z zasiadania w komisjach. Jest to już bowiem kwestia techniczna.

Z zasadą powszechności w odniesieniu do biernego prawa wyborczego wiąże się natomiast inny poważny problem. Zgodnie z treścią art. 127 ust. 3 Konstytucji RP, kandydata na Prezydenta „zgłasza co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu”. Uszczegółowienie tego przepisu nastąpiło w kodeksie wyborczym, który określił sposób gromadzenia podpisów poparcia pod zgłoszeniem kandydata na Prezydenta. Wymagana liczba podpisów pod kandydaturą zasadniczo nie może być uznana za niemożliwą do osiągnięcia przez kandydatów, także tych wywodzących się spoza głównych sił politycznych. Pokazują to zresztą kolejne wybory prezydenckie, kiedy to skutecznie zgłaszano po kilkunastu kandydatów (np. w 2010 roku – 10 kandydatów, zaś w 2015 roku – 11 kandydatów). W toku procedury wyborczej podpisy były jednak gromadzone w normalnych warunkach, z czego znaczna część w miejscach publicznych<sup>16</sup>. Obecnie prowadzenie takiej zbiórki jest znacząco utrudnione, także ze względu na ograniczenie aktywności mieszkańców RP, a także – choć w mniejszym zakresie – w wyniku izolacji części społeczeństwa z powodu zakażenia lub podejrzenia zakażenia COVID-19. Ta sytuacja znacząco uderza w kandydatów, którzy nie posiadają zaplecza politycznego w postaci ugrupowania liczącego tysiące członków<sup>17</sup>. Zresztą pojawiły się informacje od takich kandydatów, dotyczące radykalnego spadku dynamiki przyrostu podpisów od czasu wprowadzenia stanu zagrożenia epidemicznego<sup>18</sup>. Konsekwencją aktualnej sytuacji może być wyeliminowanie z wyścigu części kandydatów, którzy – w normalnych warunkach – mogliby w nim uczestniczyć. Co prawda, nie powinno to dotyczyć kandydatów o najwyższym poparciu, ale jednak wpływa na faktyczną możliwość korzystania z biernego prawa wyborczego w wyborach prezydenckich.

Kolejny problem dotyczy realizacji zasady równości szans wyborczych, zwanej też w Polsce zasadą równości w odniesieniu do biernego prawa wyborczego. W tym wypadku najistotniejsze są możliwości prowadzenia kampanii, która współcześnie odgrywa niebagatelną rolę w całym procesie wyborczym<sup>19</sup>. Kodeks wyborczy nie dokonuje uniformizacji takiej kampanii, pozostawiając kandydatom i zgłaszającym ich komitetom swobodę strategii kampanii. Stan epidemii i związane z nim ograniczenia prawne, a także stan faktyczny w daleko idący sposób determinują sposób jej prowadzenia. Najważniejszy jest zakaz zgromadzeń (aktualnie powyżej 50 osób), co znacząco utrudnia kandydatom bezpośrednie spotkania z wyborcami, których rola – także w Polsce – nie może być niedoceniana. Z punktu widzenia wizerunkowego zgromadzenie znaczącej liczby zwolenników w jednym miejscu ma istotny walor propagandowy, pozwalający na ukazanie społecznego poparcia dla danego kandydata. Brak takiej formy spotkań wyborczych praktycznie ogranicza do minimum szanse na prowadzenie normalnej agitacji. Zresztą z zakazem tym koresponduje zaburzenie prowadzenia przez kandydatów kampanii w formie bezpośredniej w przestrzeni publicznej. Powszechne samoograniczenie się obywateli związane z rzadszym opuszczaniem miejsca zamieszkania wpływa też na trudności w dotarciu kandydatów do wyborców. Trudno byłoby sobie wyobrazić, aby rozpoczęli oni prowadzenie kampanii *door-to-door*. Po pierwsze, nie jest to strategia możliwa do zastosowania w wyborach prezydenckich, po drugie zaś mogłaby być uznana za ryzykowną z perspektywy ochrony przed zakażeniem i rozprzestrzenianiem wirusa.

16 M. Borski, *Granice agitacji wyborczej w kodeksie wyborczym – wybrane zagadnienia*, w: *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiwicz, Zielona Góra 2015, s. 47.

17 A. Rakowska-Trela, *Wybory 10 maja*, dz. cyt.

18 <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=3007379269327961&set=a.130190507046866&type=3&theater>, dostęp 20 marca 2020.

19 P. Uziębło, *Kampania wyborcza: reguły fair play czy raczej wszystkie chwytły dozwolone?*, w: *Niedemokratyczne wymiary demokratycznych wyborów*, red. J. Szymanek, Warszawa 2016, s. 238).

Mówiąc o prowadzeniu kampanii wyborczej, trzeba również podkreślić, że obecna sytuacja wpływa na skuteczność prowadzenia kampanii za pośrednictwem plakatów i billboardów. Z racji znaczącego spadku mobilności wyborców, metody te stają się zdecydowanie mniej skuteczne i docierają do zdecydowanie mniejszej grupy osób. W tym przypadku można mówić o konieczności zmiany strategii wyborczej, a nie o jednoznacznym naruszeniu prawa kandydatów do jej prowadzenia. Niemniej jednak organy licznych państw, które zdecydowały się na przesunięcie terminu wyborów, podkreślają konieczność zapewnienia rzetelnego i swobodnego przebiegu kampanii. Przykładowo Rada Federalna w Szwajcarii wskazała, że „prawidłowe przeprowadzenie głosowania powszechnego wymaga nie tylko organizacji głosowania w ścisłym tego słowa znaczeniu (logistyka, korzystanie z prawa głosu, uznanie wyniku itp.), ale także oznacza, że obywatele mogą swobodnie formułować swoje opinie (art. 34 Konstytucji). Obywatele muszą mieć możliwość formułowania opinii i świadomego dokonywania wyborów. Oznacza to w szczególności, że kampania może odbyć się przed głosowaniem. (...) decydującą rolę w kampanii odgrywają podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie (partie, komitety, stowarzyszenia, organizacje pozarządowe itp.) oraz media. Z powodu epidemii COVID-19 zgromadzenia publiczne są zabronione, a ponadto partie i inne podmioty polityczne nie mogą się spotkać, w celu ustalenia swojego programu”<sup>20</sup>. Tym samym trudno byłoby mówić o tym, że wybory dokonane w czasie takiego stanu faktycznego spełniałyby standardy demokratyczne.

Efektom obecnej sytuacji jest więc konieczność koncentracji kampanii wyborczej na mediach elektronicznych. Rodzi to wszakże liczne problemy. Przede wszystkim ograniczenie się do takich działań musi nieść za sobą wysokie koszty prowadzenia kampanii, związane z wykupieniem czasu antenowego na prezentację kandydatów. Tym samym prowadzi to do znacznego wzmocnienia tych kandydatów, którzy dysponują dużymi zasobami finansowymi, co w praktyce oznacza kandydatów zgłaszanych przez ugrupowania polityczne korzystające z subwencji na działalność statutową<sup>21</sup>. Pogarszająca się sytuacja ekonomiczna w kraju stwarza bowiem ryzyko ograniczenia skutecznego pozyskiwania środków finansowych od osób fizycznych, które w obliczu kryzysu finansowego są mniej skłonne do łożenia na aktywność polityczną.

Teoretycznie można byłoby sobie wyobrazić, że prowadzenie kampanii wyborczej w obecnej sytuacji powinno koncentrować się na działaniach podejmowanych w przestrzeni wirtualnej, przede wszystkim z racji przeniesienia do sieci znaczącej części aktywności publicznej. Niestety, ma to swoje istotne wady, stojąc w sprzeczności z realizacją nie tylko zasady równości szans wyborczych, ale także z zasadą powszechności. W tym ostatnim przypadku wiąże się to bowiem z wykluczeniem społecznym osób, które nie mogą lub nie potrafią korzystać z zasobów internetowych, czyli przede wszystkim wyborców starszych. Poza tym korzystanie z Internetu nie jest w Polsce tak powszechne, jak chociażby w Islandii, co ma znaczenie kluczowe. Ponadto, jak pokazują badania, w dalszym ciągu to nie Internet jest podstawowym źródłem informacji dla obywateli polskich<sup>22</sup>. Dlatego oczywiście może być on wykorzystywany na potrzeby agitacji wyborczej, lecz nie może zastępować innych form prowadzenia kampanii, a jedynie je uzupełniać.

Z tym zagrożeniem koresponduje także stopień zainteresowania mediów prowadzoną kampanią wyborczą. W programach informacyjnych dominują bowiem wiadomości dotyczące epidemii, jej rozwoju oraz skutków, co powoduje marginalizację problematyki wyborczej. Można powiedzieć, że występuje tu sprzężenie zwrotne: brak aktywności kandydatów na prezydenta zmniejsza zainteresowanie przed-

20 <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-78485.html>, dostęp 21 marca 2020.

21 Zob. A. Rakowska-Trela, *Kampania wyborcza w regulacji prawnej i w praktyce*, Łódź 2015, s. 356.

22 G. Wierczyński, *Udostępnianie informacji o prawie jako warunek skutecznej działalności prawotwórczej*, Gdańsk 2015, s. 275.



stawianiem kampanii wyborczej w programach informacyjnych, a z drugiej strony brak ten wynika z ograniczeń wprowadzonych w stanie epidemii, w tym samoograniczeń związanych z unikaniem kontaktów bezpośrednich. Tym samym te okoliczności spowodowały drastyczny spadek zainteresowania problematyką wyborów głowy państwa. Dlatego też okoliczności, w jakich miałyby być prowadzona kampania, nie służą jej podstawowemu celowi, czyli prezentacji kandydatów i ich programów, w tym konfrontacji zarówno personalnej, jak i programowej uczestników procesu wyborczego. W tym przypadku więc także trudno mówić o swobodnej rywalizacji wyborczej.

Wreszcie, czego nie można ominąć, epidemia spowodowana wirusem COVID-19 zakłóciła równowagę polityczną w państwie. Powoduje ona bowiem, że realne możliwości prowadzenia kampanii ma tak naprawdę wyłącznie urzędujący prezydent, który nie tylko korzysta ze wsparcia aparatu publicznego, ale także posiada znacznie większe szanse na dostęp do środków masowego przekazu. Co więcej, może to czynić nie jako kandydat na Prezydenta RP, lecz jako urzędujący prezydent. Taka przewaga występuje co prawda w toku kampanii zawsze<sup>23</sup>, lecz obecne okoliczności zmieniają te proporcje w sposób radykalny. W konsekwencji trudno mówić o jakiegokolwiek równości szans wyborczych kandydatów w starciu z urzędującą głową państwa, a dodatkowo znaczna część aktywności tego ostatniego kandydata jest prowadzona bez konieczności wykorzystywania funduszy zgromadzonych przez komitet wyborczy.

Analizując możliwość przeprowadzenia wyborów w obecnej sytuacji, powrócić trzeba do zasady wolnych wyborów. Jak już wspomniałem, w Polsce można ją wywodzić z art. 2 Konstytucji RP, choć ma ona także silne umocowanie w standardach międzynarodowych. O prawie do skutecznego i bezpiecznego dostępu do lokalu wyborczego oraz o braku możliwości odebrania prawa do głosowania wyborcom była już mowa przy okazji zasady powszechności wyborców. Niemniej jednak konieczne jest też odwołanie się do przesłanek związanych z kandydowaniem w wyborach. Grzegorz Kryszewski słusznie wśród kryteriów zasady wolnych wyborów wymienia m.in. możliwość swobodnego wyrażania swoich poglądów politycznych, dostępu i udzielania informacji, poruszania się bez przeszkód po kraju, zagwarantowanie prawa do zapewnienia bezpieczeństwa w odniesieniu do życia i własności czy skutecznego dochodzenia swoich praw w toku kampanii wyborczej, przede wszystkim na drodze sądowej<sup>24</sup>. Obowiązujący stan epidemii w istotny sposób ogranicza wszystkie przywołane kryteria. To, że swoboda wyrażania i prezentowania swoich poglądów nie występuje w obecnej sytuacji, zostało podniesione. Natomiast podobnie można mówić o zachwianiu swobody poruszania się. Formalnie – jak dotychczas – nie została ona całkowicie zaburzona, lecz jeśli spojrzeć z perspektywy materialnej, ograniczenia takie występują, czego przejawem są daleko idące zmiany w zakresie korzystania ze środków komunikacji publicznej i prywatnej. Najlepszym tego przykładem jest zawieszenie lotów krajowych, co w znaczący sposób może komplikować przemieszczanie się kandydatów i wpływać na jego szybkość. Jeśli dodać do tego zmniejszenie liczby innych środków komunikacji publicznej (pociągów, autobusów) i ich przepustowości, to nie sposób obronić tezy o zapewnieniu swobody poruszania się po kraju, co może być szczególnie istotne dla kandydatów, którzy nie dysponują zasobami finansowymi dającymi im możliwość samodzielnego, skutecznego zapewnienia sobie środków transportu, pozwalających na przemieszczanie się wraz z zapleczem politycznym.

Drugi problem dotyczy bezpieczeństwa kandydatów. O zagrożeniu dla wyborców była już mowa, jednak większy problem dotyczy osób ubiegających się o urząd prezydenta. W ich przypadku prowadzenie agitacji wyborczej, nawet przy możliwościach, które występują obecnie, w znaczący sposób

<sup>23</sup> Zob. W. Wojtasik, *Instytucjonalne manipulacje wyborcze: legalne formy oddziaływania na wynik wyborów*, w: *Niedemokratyczne wymiary demokratycznych wyborów*, dz. cyt., s. 297.

<sup>24</sup> Zob. G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 81.

zagraża ich zdrowiu, a nawet życiu, gdyż nie da się skutecznie prowadzić kampanii przy daleko idącym ograniczeniu kontaktów z innymi osobami. Na sukces w wyborach prezydenckich pracuje bowiem sztab ludzi, z którymi kontakt wyłącznie za pomocą środków komunikacji na odległość nie zawsze musi być uznany za wystarczający. Można co prawda stwierdzić, że kandydowanie jest prawem, a nie obowiązkiem, tak jak nie ma obowiązku prowadzenia aktywnej kampanii, lecz takie podejście redukuje sens wyborów do absurdu. Wybory muszą się wiązać z zapewnieniem swobodnej rywalizacji politycznej, a na taką w obecnych warunkach nie ma miejsca.

W mojej ocenie, także trudno mówić o możliwości skutecznego dochodzenia naruszeń praw i wolności kandydatów w toku kampanii. Z powodu daleko idących ograniczeń w funkcjonowaniu sądów, dochowanie terminów wynikających z trybu wyborczego byłoby dalece utrudnione. Ponadto mogłoby też narażać osoby zainteresowane na ryzyko zakażenia, a to również musi być w tym wypadku uwzględnione. Nadzwyczajne okoliczności mogłyby więc prowadzić do całkowitej fikcji w takich postępowaniach sądowych, często z uwagi na utrudnienia w rzetelnym przeprowadzeniu postępowania dowodowego, co mogłoby też stanowić swoistą zachętę do podawania nieprawdy w toku kampanii, szczególnie w jej ostatniej fazie.

Moim zdaniem wszystkie przytoczone powyżej argumenty pozwalają jednoznacznie stwierdzić, że w obecnej sytuacji, tak prawnej (stan epidemii), jak i faktycznej, nie ma możliwości przeprowadzenia wolnych i demokratycznych wyborów głowy państwa. Sytuacja ta spełnia – w sposób jednoznaczny – kryteria wprowadzenia stanu nadzwyczajnego i to, w mojej ocenie, nie stanu klęski żywiołowej, lecz stanu wyjątkowego. Wynika to zarówno z ograniczeń, które mogą być wprowadzane w stanie epidemii, jak i z konieczności zapewnienia bezpieczeństwa obywateli. To ostatnie pojęcie jest bowiem na tyle szerokie, że obejmuje także bezpieczeństwo zdrowotne. Patrząc z perspektywy kandydatów, nie ma możliwości swobodnego prowadzenia kampanii wyborczej i realizacji celów jej przypisanych. Patrząc z perspektywy wyborców, nie tylko znaczna ich część nie miałaby możliwości oddania głosu, ale jeszcze większa mogłaby zrezygnować z tego prawa z obawy przed narażeniem swojego zdrowia na ryzyko zakażenia wirusem COVID-19.

**Piotr Uziębło** – doktor habilitowany, profesor Uniwersytetu Gdańskiego w Katedrze Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych na Wydziale Prawa i Administracji UG (aktualnie prodziekan tego wydziału), z którą to Katedrą jest związany od 1998 roku. Autor i współautor kilkudziesięciu publikacji naukowych, w tym monografii, komentarzy, artykułów i rozdziałów w publikacjach zbiorowych. W swojej pracy badawczej koncentruje się przede wszystkim na problematyce demokracji partycypacyjnej, wyborów oraz prawa parlamentarnego. Do najważniejszych publikacji można zaliczyć takie pozycje jak: *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych* (Warszawa 2006), *Demokracja partycypacyjna. Wprowadzenie* (Gdańsk 2009) oraz *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich* (Warszawa 2013). Członek komitetów redakcyjnych oraz rad naukowych czasopism naukowych („Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, „Gdańskie Studia Prawnicze-Przegląd Orzecznictwa”, „Studia Wyborcze”).



**Fundacja im. Stefana Batorego**

Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. (48-22) 536 02 00  
fax (48-22) 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach

3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska

Warszawa 2020

ISBN 978-83-66543-11-9