Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Warszawa, dnia 6 maja 2020 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
KANCELARIA
wpł. 06. 05. 2020
Nr

Trybunał Konstytucyjny
al. Jana Christiana Szucha 12a
00-918 Warszawa

Wniosek
o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 289 § 1 kodeksu wyborczego

Celem złożenia niniejszego wniosku jest zagwarantowanie ciągłości władzy państwowej w trudnym dla Państwa okresie epidemii i umożliwienie przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w sposób zgodny z Konstytucją w wyznaczonym na podstawie ustawy zasadniczej terminie majowym.

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wnoszę o:

- zbadanie zgodności art. 289 § 1 Kodeksu wyborczego – ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 684 i 1504 oraz z 2020 r., poz. 568) w zakresie w jakim wyłącza wynikającą z Konstytucji kompetencję Marszałka Sejmu do zmiany postanowienia o wyznaczeniu daty wyboru Prezydenta RP w zakresie terminu przeprowadzenia wyborów po zajściu niedających się przewidzieć, nadzwyczajnych okoliczności utrudniających albo uniemożliwiających przeprowadzenie wyborów w pierwotnie wskazanym przez Marszałka terminie z art. 62, art. 127 ust. 1 oraz art. 128 ust. 2 w związku z Preambułą Konstytucji RP;

ewentualnie wnoszę o:

- zbadanie zgodności art. 289 § 1 Kodeksu wyborczego – ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 684 i 1504 oraz z 2020 r., poz. 568) rozumianego w ten sposób, że Marszałek Sejmu nie jest uprawniony do zmiany postanowienia o wyznaczeniu daty wyboru Prezydenta RP w zakresie terminu przeprowadzenia wyborów po zajściu niedających się przewidzieć, nadzwyczajnych okoliczności utrudniających albo uniemożliwiających przeprowadzenie wyborów w pierwotnie wskazanym przez Marszałka terminie z art. 62, art. 127 ust. 1 oraz art. 128 ust. 2 w związku z Preambułą Konstytucji RP.

UZASADNIENIE

1. Uzasadnienie prawne legitymacji wnioskodawcy

Zgodnie z dyspozycją art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP Marszałkowi Sejmu przysługuje prawo do złożenia wniosku o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją w trybie art. 188 Konstytucji. Prawo Marszałka Sejmu do inicjowania przed Trybunałem Konstytucyjnym kontroli konstytucyjności ustaw jest nieograniczone przedmiotowo, co oznacza, że Marszałek inicjować może kontrolę zgodności z Konstytucją każdej ustawy.

2. Przedmiot kontroli

Przedmiotem kontroli jest art. 289 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz. U. z 2019 r. poz. 684 i 1504 oraz z 2020 r., poz. 568; (dalej: kodeks wyborczy), który stanowi, 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”.

Zaskarżony przepis wprowadza dodatkowe, niezawarte w Konstytucji, ograniczenie wynikających z art. 128 ust. 2 Konstytucji prerogatyw Marszałka Sejmu

do określania terminu wyborów Prezydenta RP. Art. 128 ust. 2 Konstytucji, który stanowi konstytucyjną podstawę kompetencji Marszałka Sejmu do określenia terminu wyboru Prezydenta RP 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 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*".

W stosunku do art. 289 § 1 kodeksu wyborczego brak jest utrwalonego orzecznictwa, ponieważ kompetencja Marszałka Sejmu do wyznaczenia terminu wyborów Prezydenta nie podlega kontroli sądowej, jednak prezentowana jest interpretacja, zgodnie z którą na gruncie art. 289 § 1 kodeksu wyborczego niedopuszczalne jest przesunięcie raz określonego terminu wyborów - *Opinia SN do ustawy z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta RP zarządzonych w 2020 r. (druk senacki nr 99)*, s. 8 i nast. Wykładnia taka powoduje ograniczenie konstytucyjnej prerogatywy Marszałka Sejmu.

3. Konstytucyjny obowiązek przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP

Art. 128 ust. 2 Konstytucji nakazuje Marszałkowi Sejmu zarządzenie wyborów Prezydenta na dzień przypadający nie wcześniej niż na 100 dni i nie później niż na 75 dni przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta Rzeczypospolitej. Zarządzenie i przeprowadzenie wyborów Prezydenta we wskazanym w Konstytucji terminie ma charakter obligatoryjny. W doktrynie zwraca się uwagę, że ustalenie terminu wyboru Prezydenta powinno odbywać się w sposób zapewniający zachowanie ciągłości władzy państwowej, ponieważ Prezydent jest gwarantem ciągłości tej władzy (M. Rulka, *Termin wyborów na urząd Prezydenta RP*, PiP z. 8 z 2016, s. 36). Dokonanie wyboru Prezydenta w konstytucyjnym terminie ma szczególne znaczenie w obliczu epidemii wirusa SARS-CoV-2 wywołującego chorobę COVID-19. Twórcy Konstytucji nie przewidzieli możliwości nieprzeprowadzenia wyborów w wymaganym terminie. Konstytucja nie zawiera

przepisów, które mogłyby znaleźć zastosowanie, jeśli wybory nie odbyłyby się w terminie określonym w art. 128 ust. 2 Konstytucji. Art. 131 ust. 2 Konstytucji, który wskazuje przypadki, w których Marszałek Sejmu może zastępować Prezydenta w wykonywaniu obowiązków, nie przewiduje zastąpienia Prezydenta przez Marszałka w przypadku, kiedy wybory Prezydenta nie odbędą się w konstytucyjnym terminie. Oznacza to, że obowiązek przeprowadzenia wyborów w terminie określonym w art. 128 ust. 2 Konstytucji ma charakter bezwzględny.

W przypadku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego przez czas trwania stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu wybory Prezydenta nie mogłyby się odbyć, a kadencja Prezydenta uległaby odpowiedniemu przedłużeniu (art. 228 ust. 7 Konstytucji). Art. 228 ust. 1 Konstytucji wprost rozstrzyga, że wprowadzenie stanu nadzwyczajnego jest fakultatywne, a nie obligatoryjne. Zgodnie z przywołanym przepisem: „*W sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej*". Również w piśmiennictwie zwracano uwagę, że wprowadzenie stanu nadzwyczajnego ma charakter fakultatywny, a nie obligatoryjny (M. Karpiuk, *Kształtowanie się instytucji stanów nadzwyczajnych w Polsce*, Warszawa 2013, s. 97). Ponadto obecnie zarówno w Polsce, jak i w innych krajach Unii Europejskiej ma miejsce znoszenie ograniczeń i „odmrażanie" gospodarki. W takiej sytuacji wprowadzenie stanu nadzwyczajnego w celu przesunięcia wyborów Prezydenta stanowiłoby nadużycie instytucji stanu nadzwyczajnego i jego instrumentalizację. Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego stanowi ograniczenie konstytucyjnych praw obywateli, dlatego nie powinno następować w celu zmiany terminu wyborów Prezydenta na bardziej korzystny dla określonej opcji politycznej.

4. Brak prawnych i organizacyjnych możliwości przeprowadzenia wyborów dnia 10 maja 2020 r.

Data wyboru Prezydenta wyznaczona została postanowieniem Marszałka Sejmu z dnia 5 lutego 2020 r. na dzień 10 maja 2020 r. Ze względu na pojawiające się w przestrzeni publicznej wątpliwości dotyczące możliwości organizacji wyborów 10 maja 2020 r. Marszałek Sejmu skierowała dnia 5 maja 2020 r. pismo do

Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej. Zgodnie z dyspozycją art. 157 § 1 kodeksu wyborczego Państwowa Komisja Wyborcza jest stałym najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów i referendów. Celem skierowania pisma do Przewodniczącego PKW było uzyskanie informacji na temat możliwości przeprowadzenia wyborów w wyznaczonym terminie 10 maja 2020 r.

Odpowiadając na pismo Marszałka Sejmu Przewodniczący PKW stwierdził, że „*przeprowadzenie wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 10 maja 2020 r. jest niemożliwe z przyczyn prawnych i organizacyjnych*". Brak możliwości przeprowadzenia wyborów spowodowany jest przede wszystkim brakiem jasności co do stanu prawnego w zakresie zasad przeprowadzania wyborów. Przewodniczący PKW zwrócił uwagę, że do dnia 10 maja 2020 r. nie pozostało wystarczająco dużo czasu na „*zaplanowanie, przygotowanie i wdrożenie procedur przewidzianych w przepisach prawa*", a „*sposób przeprowadzenia wyborów musi być wcześniej znany wszystkim organom i pomiotom uczestniczącym w procesie wyborczym oraz komitetom wyborczym*". Przewodniczący PKW zwrócił także uwagę na trudności organizacyjne, które uniemożliwiają przeprowadzenie wyboru Prezydenta 10 maja 2020 r. W piśmie przedstawiono także szereg problemów praktycznych utrudniających organizację wyborów np. w stosunku do wyborców pozostających za granicą.

W piśmie z dnia 5 maja 2020 r. Przewodniczący PKW stwierdził także, że warunki udziału w głosowaniu powinny być znane wszystkim wyborcom, a obecnie wyborcy nie posiadają wiedzy, w jaki sposób będą mogli oddać głos. Poza tym w przypadku wejścia w życie projektu ustawy z dnia 6 kwietnia 2020 r. wszyscy uprawnieni do tego wyborcy powinni otrzymać pakiety wyborcze, a w dniu głosowania wiedzieć, gdzie zostały zlokalizowane specjalnie wyznaczone skrzynki nadawcze, do których mieliby wrzucać koperty zwrotne.

Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej w przedmiocie możliwości przeprowadzenia wyborów ma istotne znaczenie, ponieważ to PKW, a nie Marszałek lub inny organ przeprowadza wybory Prezydenta. Jeśli PKW w sposób oficjalny i jednoznaczny poddaje w wątpliwość możliwość przeprowadzenia wyborów dnia 10 maja 2020 r., przyjąć należy, że istnieją realne przeszkody uniemożliwiające przeprowadzenie wyborów w wyznaczonym terminie 10 maja 2020 r.

5. **Naruszenie konstytucyjnej zasady powszechności wyborów (art. 127 ust. 1 Konstytucji) oraz konstytucyjnego prawa obywateli wybierania Prezydenta RP (art. 62 Konstytucji)**

Według art. 127 ust. 1 Konstytucji Prezydent wybierany jest przez Naród w wyborach powszechnych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym. Celem przyjęcia zasady wyboru Prezydenta w wyborach powszechnych jest utrwalanie ustroju demokratycznego (B. Szczurowski, w: M. Safjan, L. Bosek (red.) *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 581). Pojęciu powszechności wyborów w doktrynie prawa konstytucyjnego, zarówno polskiej jak i zagranicznej, nadaje się kilka znaczeń (K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 11). W piśmiennictwie zwraca się uwagę, że najważniejszym elementem zasady powszechności prawa wyborczego jest czynne prawo wyborcze (T. Kowalczyk, *Charakter i znaczenie zasady powszechności prawa wyborczego – przegląd stanowisk we współczesnej doktrynie polskiej*, STUDIA IURIDICA TORUNIENSIA tom XVIII, s. 105). Powszechność głosowania w wyborach Prezydenta nie oznacza jedynie formalnej, ale faktyczną możliwość wykonania prawa głosu. Powszechność prawa wyborczego oznacza, że żadna grupa obywateli nie powinna być wyłączona z możliwości oddania głosu (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 494). Ograniczenie powszechności wyborów stanowiłoby pozbawienie części obywateli wpływu na system rządów w Polsce. W doktrynie zwraca się uwagę, że „*Najwyższą wartością powszechności prawa wyborczego jest założenie przyznające jak największej liczbie osób możliwości do skorzystania z przysługującego im konstytucyjnego prawa głosu (w najbardziej dogodny dla nich sposób)*" (T. Kowalczyk, *Charakter i znaczenie zasady powszechności prawa wyborczego – przegląd stanowisk we współczesnej doktrynie polskiej*, STUDIA IURIDICA TORUNIENSIA tom XVIII, s. 104).

Art. 62 ust. 1 Konstytucji stanowi, że prawo wybierania Prezydenta RP przysługuje obywatelom polskim, którzy najpóźniej w dniu głosowania ukończyli 18 lat. Przywołany przepis określa komu w wyborach Prezydenta przysługuje czynne prawo wyborcze. Prawo udziału w wyborach ma status samodzielnego prawa podmiotowego, a jego naruszenie może stanowić podstawę skargi do Trybunału Konstytucyjnego (M. Florczak-Wątor, w: P. Tuleja (red.), *Konstytucja*

Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2019, s. 211, L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa*, Warszawa 2014, s. 369). W kontekście czynnego prawa wyborczego Trybunał Konstytucyjny uznał, że: „*(...) w państwie demokratycznym wybory są nieodzowną instytucją życia publicznego, pozwalającą na wyłanianie przedstawicieli, sprawujących władzę w imieniu suwerena. Z zasady suwerenności Narodu wyrażonej w art. 4 Konstytucji można byłoby wyprowadzić wniosek, że prawo wyborcze ma służebny charakter, gdyż umożliwia wybór organów przedstawicielskich. Należy przy tym podkreślić, że we współczesnym państwie demokratycznym sprawowanie władzy przez przedstawicieli stanowi zasadę, podczas gdy bezpośrednie sprawowanie władzy przez Naród ma charakter wyjątkowy i uzupełniający. Prawo wyborcze powinno być zatem tak konstruowane, aby stwarzać wyborcom jak największe możliwości udziału w wyborach celem wskazania przedstawicieli, którzy w ich imieniu będą sprawować władzę. Ustawodawca nie może ograniczać różnych form wyrażenia woli przez suwerena w procesie wyborczym, zakładając a priori, że będą one nadużywane*" (wyrok TK w sprawie K 9/11).

Biorąc pod uwagę wspomniane wcześniej stanowisko Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 5 maja 2020 r., który zwrócił uwagę, że „*warunki udziału w głosowaniu muszą być znane wszystkim wyborcom. Obecnie wyborcy nie posiadają wiedzy, w jaki sposób będą mogli oddać głos. Poza tym w przypadku wejścia w życie projektu ustawy wszyscy uprawnieni do tego wyborcy powinni otrzymać pakiety wyborcze, a w dniu głosowania wiedzieć, gdzie zostały zlokalizowane specjalnie wyznaczone skrzynki nadawcze, do których mieliby wrzucać koperty zwrotne*" przeprowadzenie wyborów dnia 10 maja 2020 r. rodzi bardzo poważne ryzyko naruszenia zasady powszechności prawa do głosowania (art. 127 ust. 1 Konstytucji) oraz czynnego prawa wyborczego (art. 62 Konstytucji).

Jak zwrócono uwagę wyżej, art. 128 ust. 2 Konstytucji nakazuje przeprowadzenie wyborów najwcześniej 100, a najpóźniej 75 dni przed końcem kadencji urzędującego Prezydenta. W celu realizacji norm zawartych w art. 62 i art. 127 ust. 1 Konstytucji wybory powinny być przeprowadzone w terminie, który zapewnia ich zgodny z Konstytucją przebieg, a zatem realizację zasady powszechności wyborów oraz zapewnienia wszystkim wyborcom realną możliwość wykonywania czynnego prawa wyborczego. Z drugiej strony wybory muszą odbyć się

w terminie określonym zgodnie z art. 128 ust. 2 Konstytucji. Jeśli zgodnie z otrzymaną od PKW informacją przeprowadzenie wyborów 10 maja 2020 r. nie jest możliwe, interpretacja art. 289 § 1 kodeksu wyborczego, zgodnie z którą wybory nie mogą być przełożone, prowadziłaby do konieczności przeprowadzenia wyboru Prezydenta RP w stanie faktycznym, w którym wybory nie będą mogły być przeprowadzone w sposób zapewniający ich zgodność z Konstytucją (art. 127 ust. 1 i art. 62 Konstytucji).

W tym kontekście warto przywołać stanowisko TK wyrażone w wyroku K 31/06 dotyczącym zgodności z Konstytucją Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Zdaniem TK „*Nie ulega wątpliwości, że np. w okolicznościach zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa, ładu społecznego Rzeczypospolitej, usprawiedliwione może być pierwszeństwo jednych wartości nad innymi, zwłaszcza gdy chodzi o wartości proceduralno-zabezpieczające. Nie można także tracić z pola widzenia faktu, że proceduralne aspekty funkcjonowania prawa nie egzystują w normatywnej próżni; nie istnieją same dla siebie, lecz służyć mają wartościom prawnomaterialnym*" (wyrok TK 3 listopada 2006 r.). Ponadto w przywołanym wyroku TK zwrócił uwagę, że: „*Oceniając negatywnie skrócenie vacatio legis badanej ustawy, Trybunał nie zdecydował się jednak na uznanie jej niekonstytucyjności z tej przyczyny. Badając tę sprawę zobowiązany był bowiem wziąć pod uwagę jako szczególne okoliczności: toczącą się już procedurę wyborczą, wygaśnięcie mandatów samorządów kończącej się kadencji w grudniu bieżącego roku, niemożliwość przeprowadzenia wyborów samorządowych w konstytucyjnym terminie. Należało więc uwzględnić konsekwencje prawne ewentualnego wyeliminowania z porządku prawnego zaskarżonych przepisów. Całość zagadnienia nie może być bowiem rozpatrywana w oderwaniu od tych wartości, ze względu na które prawo jest stanowione. Ochrona konkretnych wartości o charakterze zabezpieczającym nie powinna prowadzić do zniweczenia wartości podstawowych dla ładu publicznego w Rzeczypospolitej. Należy w tym kontekście pamiętać, że żadna władza nie istnieje sama dla siebie. Podporządkowana jest rzeczywistości wyższej, której służy i do której uczestnicy wspólnoty, czy to lokalnej, czy państwowej, wnoszą własną godność, własne prawa i konkretne poczucie ładu publicznego, ujmowanego w aspekcie prawnoetycznym, ale także oczekują balansowania wartości, które pozostają w dysharmonii, a czasem nawet ich hierarchizowania*". Trybunał już w 2006 r. uznał, że w okolicznościach zagrożenia dla

bezpieczeństwa państwa i ładu społecznego wartościom proceduralnym należy nadać interpretację zapewniającą realizację wartości podstawowych dla ładu społecznego. W tym kontekście wartościom dotyczącym praw wyborców należy przyznać pierwszeństwo w stosunku do wartości jaką jest niezmienność pierwotnie określonego przez Marszałka Sejmu terminu wyborów.

Choć konstytucyjną podstawą prawną wyznaczenia przez Marszałka Sejmu terminu wyboru Prezydenta jest art. 128 ust. 2 Konstytucji, określając dzień wyborów Marszałek Sejmu uwzględnić powinien także inne niż art. 128 ust. 2 Konstytucji przepisy dotyczące przeprowadzania wyborów Prezydenta, w szczególności art. 62 oraz art. 127 ust. 1 Konstytucji. Nie powinno budzić wątpliwości twierdzenie, że wybory Prezydenta powinny być zarządzone na dzień, w którym możliwa będzie realizacja przez uprawnionych do głosowania wynikającego z art. 62 Konstytucji czynnego prawa wyborczego, zgodnie z wyrażoną w art. 127 ust. 1 Konstytucji zasadą powszechności wyborów Prezydenta. Pozostawiony Marszałkowi Sejmu w art. 128 ust. 2 Konstytucji zakres swobody przy wyznaczaniu terminu wyborów służy m.in. wyznaczeniu ich daty na taki dzień, w którym ich przeprowadzenie umożliwi realizację przez wyborców ich konstytucyjnych praw wyborczych. Stabilność i niezmienność wyznaczonej przez Marszałka na podstawie art. 128 ust. 2 Konstytucji daty przeprowadzenia wyborów jest istotną wartością. Jednak w przypadku wystąpienia okoliczności faktycznych, które utrudniałyby lub uniemożliwiały przeprowadzenie wyborów w pierwotnym wskazanym przez Marszałka terminie w sposób zapewniający realizację konstytucyjnych zasad powszechności, równości, bezpośredniości i tajności wyborów (art. 127 ust. 1 Konstytucji) dyrektywa łącznego odczytywania przepisów Konstytucji nakazuje przyjęcie, że art. 128 ust. 2 Konstytucji umożliwia Marszałkowi Sejmu zmianę wcześniej wydanego postanowienia w celu przesunięcia terminu wyboru Prezydenta.

Odczytanie art. 289 § 1 kodeksu wyborczego jako wyłączającego dopuszczalność zmiany wyznaczonego przez Marszałka Sejmu terminu wyborów może doprowadzić do pozbawienia części wyborców możliwości faktycznej realizacji wynikającego z art. 62 i art. 127 ust. 1 Konstytucji prawa do udziału w wyborach. Niebezpieczeństwo takie potwierdza stanowisko Przewodniczącego PKW. Biorąc powyższe pod uwagę art. 289 § 1 kodeksu wyborczego w zakresie w jakim wyłącza wynikającą z Konstytucji kompetencję Marszałka Sejmu do zmiany postanowienia o

wyznaczeniu daty wyboru Prezydenta RP w zakresie terminu przeprowadzenia wyborów po zajściu niedających się przewidzieć, nadzwyczajnych okoliczności utrudniających albo uniemożliwiających przeprowadzenie wyborów w pierwotnie wskazanym przez Marszałka terminie jest sprzeczny z art. 62 i art. 127 ust. 1 Konstytucji.

6. Sprzeczność art. 289 § 1 kodeksu wyborczego rozumianego w ten sposób, że Marszałek Sejmu nie może przesunąć wskazanego wcześniej terminu wyborów z art. 128 ust. 2 Konstytucji

Art. 128 ust. 2 Konstytucji przewiduje, 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."

Art. 128 ust. 2 Konstytucji określa możliwe terminy, w których powinny odbyć się wybory Prezydenta oraz powierza Marszałkowi Sejmu kompetencję do wyboru jednego z tych terminów. Krótki termin na przeprowadzenie wyborów stanowi wyraz troski ustrojodawcy o zachowanie ciągłości urzędu Prezydenta RP (M. Rulka, *Termin wyborów na urząd Prezydenta RP*, PiP z. 8 z 2016, s. 40). Należy także podkreślić, że art. 128 ust. 2 Konstytucji nie określa kiedy kompetencja Marszałka do wyznaczenia terminu wyborów może być zrealizowana.

Natomiast art. 289 kodeksu wyborczego stanowi, 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".

Art. 289 § 1 kodeksu wyborczego wprowadza ograniczenie, które nie występuje w treści Konstytucji: obowiązek zarządzenia przez Marszałka wyborów

nie wcześniej niż na 7 miesięcy i nie później niż na 6 miesięcy przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta. Zdaniem SN Marszałek Sejmu *„wydał postanowienie z dnia 5 lutego 2020 r., w którym datę wyborów prezydenckich – z związku ze zbliżającym się upływem kadencji obecnie urzędującego Prezydenta RP - wyznaczył na niedzielę 10 maja 2020 r. (§ 2). Wyznaczenie na dzień 10 maja 2020 r. daty wyborów oznacza w istocie, że Marszałek Sejmu wyłączył „z góry" możliwość przeprowadzenia tych wyborów w pozostałych 2 „dniach wolnych od pracy", w których wybory prezydenckie mogłyby się odbyć zgodnie z wytycznymi zawartymi w Konstytucji (niedziele: 3 i 17 maja 2020 r.)" - Opinia SN do ustawy z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta RP zarządzonych w 2020 r. (druk senacki nr 99)*, s. 8. Stanowisko SN jest istotne w kontekście wykładni art. 289 § 1 kodeksu wyborczego ze względu na fakt, że to SN rozstrzyga o ważności wyborów Prezydenta RP. W orzecznictwie TK przyjmuje się, że Trybunał bada zgodność z Konstytucją przepisu w interpretacji przyjmowanej przez organy stosujące ten przepis, w szczególności sądy. Dotychczas marszałkowie Sejmu nie zmieniali terminu wyboru Prezydenta, ponieważ w czasie obowiązywania obecnej Konstytucji Polska nie doświadczyła kryzysu o podobnych rozmiarach do obecnej epidemii. Ze względu na brak przypadków przesunięcia terminu wyborów Prezydenta, brak jest w orzecznictwie wypowiedzi na temat dopuszczalności przesunięcia daty wyborów.

Obecnie, ze względu na szczególną sytuację spowodowaną epidemią, która nie występowała w Polsce w chwili zarządzenia wyborów przez Marszałka Sejmu dnia 5 lutego 2020 r., dla zgodnego z Konstytucją ich przeprowadzenia w przewidzianym w art. 128 ust. 2 Konstytucji terminie konieczna może okazać się zmiana postanowienia Marszałka w celu przesunięcia terminu wyborów. Z tego powodu istotne jest zbadanie przez Trybunał, czy art. 289 § 1 kodeksu wyborczego, rozumiany w sposób zaproponowany przez SN, a zatem jako wykluczający możliwość przesunięcia wyborów, jest zgodny z art. 128 ust. 2 Konstytucji. Zdaniem Marszałka Sejmu wyrażona w art. 128 ust. 2 Konstytucji prerogatywa Marszałka do wyznaczenia terminu wyborów nie może być ograniczana ustawą w sposób uniemożliwiający Marszałkowi przesuniecie wyborów na późniejszy termin, mieszczący się w granicach zakreślonych przez art. 128 ust. 2 Konstytucji, jeśli

sytuacja w kraju utrudnia albo uniemożliwia przeprowadzenie wyborów w wyznaczonym wcześniej terminie.

W kontekście art. 128 ust. 2 Konstytucji warto zwrócić uwagę na różnicę w brzmieniu tego przepisu i art. 98 ust. 2 Konstytucji. Zgodnie z tym ostatnim przepisem wybory do Sejmu i Senatu zarządza Prezydent Rzeczypospolitej nie później niż na 90 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu, wyznaczając wybory na dzień wolny od pracy, przypadający w ciągu 30 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu. Oznacza to, że w art. 98 ust. 2 Konstytucji wskazany został termin, w którym Prezydent zarządzić musi wybory do Sejmu (nie później niż 90 dni przed upływem kadencji), natomiast w treści art. 128 ust. 2 Konstytucji nie sprecyzowano, w jakim terminie Marszałek zarządzić powinien wybory Prezydenta, a jedynie na jaki termin powinny być zarządzone. W związku z powyższym wykładnia systemowa prowadzi do wniosku, że Konstytucja nie określa granic czasowych, w których prawo Marszałka do określenia terminu przeprowadzenia wyboru Prezydenta może być realizowane. Biorąc powyższe po uwagę, że art. 128 ust. 2 Konstytucji nie określa granic czasowych wykonywania kompetencji Marszałka, wprowadzenie takich ograniczeń w ustawie stanowi ograniczenie zakresu czasowego, w którym konstytucyjna kompetencja Marszałka Sejmu może być realizowana. Warto zwrócić uwagę, że zgodnie z kodeksowymi ograniczeniami czasowymi kompetencja Marszałka Sejmu do wyznaczenia terminu wyborów musiała być zrealizowana do dnia 6 lutego 2020 r. Na początku lutego nie można było przewidzieć skutków epidemii wirusa SARS-CoV-2. Epidemia SARS-CoV-2 ma charakter siły wyższej, a zatem stanowi zdarzenie zewnętrzne, niezależne od woli ludzkiej, nietypowe, którego nie można było przewidzieć i któremu nie można było zapobiec. Zatem gdyby art. 289 § 1 kodeksu wyborczego nie ograniczał zakresu autonomii Marszałka możliwe byłoby wstrzymanie się przez Marszałka z wyznaczeniem terminu wyborów i przez to dostosowanie ich terminu do skutków epidemii. Nie każde ustawowe ograniczenie okresu wykonywania przez Marszałka kompetencji do wyznaczenia dnia wyboru Prezydenta byłoby niezgodne z Konstytucją. Marszałek musi bowiem wyznaczyć termin wyborów w sposób umożliwiających przed dniem głosowania wszystkich czynności wyborczych. Arbitralne ograniczenie kompetencji Marszałka do wyznaczania terminu wyborów przez zobowiązanie Marszałka do wyznaczenia tego terminu nie wcześniej niż 7 i nie

później niż 6 miesięcy przed końcem kadencji Prezydenta stanowi niezgodne z Konstytucją ograniczenie konstytucyjnej prerogatywy Marszałka Sejmu wynikającej z art. 128 ust. 2 Konstytucji. W szczególności w zakresie w jakim art. 289 § 1 kodeksu wyborczego wyłącza wynikającą z Konstytucji kompetencję Marszałka Sejmu do zmiany postanowienia o wyznaczeniu daty wyboru Prezydenta RP w zakresie terminu przeprowadzenia wyborów po zajściu niedających się przewidzieć, nadzwyczajnych okoliczności utrudniających albo uniemożliwiających przeprowadzenie wyborów w pierwotnie wskazanym przez Marszałka.

Ponadto art. 289 § 1 kodeksu wyborczego ogranicza kompetencję Marszałka Sejmu do określenia dnia wyborów. Zgodnie art. 128 ust. 2 Konstytucji Marszałek Sejmu zarządza wybory *„na dzień przypadający nie wcześniej niż na 100 dni i nie później niż na 75 dni przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta Rzeczypospolitej"*. Ustrojodawca zdecydował, że wybory mogą być zarządzone na dowolny dzień, nie tylko dzień wolny od pracy. Tytułem przykładu w tym samym przepisie ustrojodawca zdecydował, że *„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"*. Przyjmując założenie racjonalnego ustrojodawcy nie można uznać, że użyte w tym samym przepisie Konstytucji terminy „dzień" oraz „dzień wolny od pracy" są synonimami. Wbrew pojawiającym się w doktrynie poglądom Konstytucja nie wymaga, aby dniem wyborów zarządzany w związku z upływem kadencji Prezydenta RP był dzień wolny od pracy.

Podtrzymując poczynione wcześniej uwagi dotyczące braku podstaw faktycznych do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, warto odwołać się do przepisów Konstytucji dotyczących tych stanów, dostarczają one bowiem istotnego argumentu przemawiającego za interpretacją art. 128 ust. 2 Konstytucji w sposób umożliwiający Marszałkowi Sejmu zmianę wyznaczonego terminu wyborów są przepisy Konstytucji dotyczące stanów nadzwyczajnych. Zgodnie z art. 228 ust. 7 Konstytucji w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie mogą być przeprowadzane wybory Prezydenta. Konstytucja nie zawiera jednak przepisów dotyczących zmiany dnia już ogłoszonych wyborów w przypadku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Oznacza to, że w przypadku ewentualnego wprowadzenia stanu nadzwyczajnego w czasie, gdy dzień wyboru Prezydenta został

już przez Marszałka określony, Marszałek nie tylko mógłby, ale musiałby dokonać przesunięcia dnia wyborów. Ponieważ przepisy o stanach nadzwyczajnych nie zawierają przepisu o zmianie dnia wyboru Prezydenta RP ze względu na stan nadzwyczajny zmiana taka musiałaby zostać dokonana na podstawie art. 128 ust. 2 Konstytucji. Interpretacja art. 128 ust. 2 Konstytucji zgodnie z którą Marszałek nie może dokonać zmiany dnia, na który zarządzono wybory oznaczałaby, że w przypadku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego zmiana dnia wyborów również nie byłaby możliwa. Racjonalną wykładnią art. 128 ust. 2 Konstytucji jest zatem wykładnia, zgodnie z którą Marszałek Sejmu posiada kompetencję do zmiany wyznaczonego dnia wyborów.

Zmiana terminu wyborów mogłaby nastąpić tylko w zakreślonych w art. 128 ust. 2 Konstytucji granicach, a zatem wybory mogłyby odbyć się tylko w dniu przypadającym nie wcześniej niż na 100 dni i nie później niż na 75 dni przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta. Ponadto uwzględniając zasadę ochrony zaufania kandydatów na Prezydenta i wyborców, którzy mogą oczekiwać, że kampania wyborcza trwać będzie do wyborów, niedopuszczalne wydaje się przesunięcie przez Marszałka Sejmu daty wyborów na termin wcześniejszy niż pierwotnie wyznaczony. Przesunięcie wyborów na termin wcześniejszy skróciłoby oczekiwany przez wyborców i kandydatów okres kampanii wyborczej. Przesunięcie przez Marszałka daty wyborów na termin późniejszy nie powoduje ograniczenia czasu trwania kampanii wyborczej i nie pozbawia kandydatów czasu na jej prowadzenie, nie godząc tym samym w oczekiwania kandydatów i wyborców, ale przedłuża okres kampanii, dając kandydatom więcej czasu na prezentację swoich programów, a wyborcom na zapoznanie się z tymi programami. Odmienna wykładnia art. 128 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którą nawet w przypadku wystąpienia okoliczności faktycznych, które uniemożliwiały przeprowadzenie wyborów w pierwotnie wskazanym przez Marszałka terminie (np. niemożności dostarczenia kart wyborczych, funkcjonowania PKW, dotarcia wyborców do lokali itd. spowodowanych nadzwyczajnym wydarzeniem takim jak awaria dużych rozmiarów, atak terrorystyczny itd.), wybory musiałby odbyć się w tym terminie, nawet jeśli duża grupa wyborców nie mogłaby realizować swoich praw wyborczych, prowadziłaby do naruszenia konstytucyjnych zasad prawa wyborczego wynikających z art. 62 i art. 127 ust. 1 Konstytucji. Określając kierunek interpretacji art. 128 ust. 2 Konstytucji

należy także uwzględnić brzmienie Preambuły Konstytucji, która podkreśla znaczenie praw obywatelskich, do których zaliczane są także prawa wyborcze. Preambuła Konstytucji wpływa na interpretację wszystkich jej postanowień, a jedną z podkreślanych w Preambule wartości jest rzetelność i sprawność instytucji publicznych.

Biorąc powyższe pod uwagę, dostrzegając znaczenie zasady stabilności wyznaczania dnia wyboru Prezydenta, w najwyższym stopniu zgodna z konstytucyjną aksjologią jest wykładnia art. 128 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którą po zajściu niedających się przewidzieć, nadzwyczajnych okoliczności utrudniających albo uniemożliwiających przeprowadzenie wyborów w pierwotnie wyznaczony terminie Marszałek uprawniony jest do zmiany tego terminu. Art. 289 § 1 kodeksu wyborczego jest zatem niezgodny z art. 128 ust. 2, art. 62 oraz art. 127 ust. 1 w związku z Preambułą Konstytucji w zakresie w jakim wyłącza kompetencję Marszałka Sejmu do zmiany postanowienia o wyznaczeniu daty wyboru Prezydenta RP w zakresie terminu przeprowadzenia wyborów po zajściu niedających się przewidzieć, nadzwyczajnych okoliczności utrudniających albo uniemożliwiających przeprowadzenie wyborów w pierwotnym wskazanym przez Marszałka terminie.

Elżbieta Witek

Załącznik: pismo Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 5 maja 2020 r., ZPOW-501-23/20