

Wybrane problemy zwi#zane z przeprowadzeniem wyborów samorz#dowych w toku kadencji w czasie pandemii wirusa SARS-CoV-2 w Polsce

Pyrzyńska, Agata

Wybrane problemy zwi#zane z przeprowadzeniem wyborów samorz#dowych w toku kadencji w czasie pandemii wirusa SARS-CoV-2 w Polsce

Studia z Polityki Publicznej, vol. 9, núm. 1, 2022

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Polonia

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=663772601009>

DOI: <https://doi.org/10.33119/KSzPP/2022.1.5>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional.

Wybrane problemy związane z przeprowadzeniem wyborów samorządowych w toku kadencji w czasie pandemii wirusa SARS-CoV-2 w Polsce

Agata Pyrzyńska agata.pyrzynska@usz.edu.pl
Uniwersytet Szczeciński, Polonia

Studia z Polityki Publicznej, vol. 9, núm. 1, 2022

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Polonia

DOI: <https://doi.org/10.33119/KSzPP/2022.1.5>

Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=663772601009>

Streszczenie: Celem opracowania jest analiza problematyki wyborów uzupełniających i przedterminowych przypadających w czasie trwania pandemii COVID-19 w Polsce. Rozważaniom poddano w szczególności charakter takich wyborów. Liczne ograniczenia, w tym chociażby w zakresie przemieszczania się czy gromadzenia, nie pozostawały bez wpływu na przebieg i realizację zasadniczych funkcji wyborów. Celem analizy jest także określenie, czy w świetle obowiązujących przepisów dopuszczalna jest zmiana terminu głosowania w zarządzonych wyborach samorządowych przypadających w trakcie trwania pandemii COVID-19. Odnotować bowiem należy, że w okresie od marca do kwietnia 2020 r., a następnie od listopada 2020 r. do czerwca 2021 r. praktyka ta stała się niemal powszechna. Rozstrzygnięcie tego problemu ma istotne znaczenie, gdyż każdy akt zarządzający wybory ze swej istoty powinien stanowić gwarancję przeprowadzenia wyborów w ściśle określonych ramach czasowych, przy zachowaniu terminów wynikających z kalendarza wyborczego, a nadto – każde działanie organu powinno znajdować oparcie w przepisach prawa. Występująca w czasie pandemii praktyka prolongowania terminu głosowania w wyborach lokalnych osłabiła tak rozumiany – gwarancyjny – charakter czynności zarządzania wyborów, inspirując jednocześnie do dyskusji nad prawną dopuszczalnością takich działań. W artykule wykorzystano metodę formalnoprawną oraz dokonano analizy dorobku doktryny i judykatury.

Słowa kluczowe: wybory samorządowe, prawo wyborcze, COVID-19, głosowanie, kadencja.

Abstract: The aim of the study is to analyze the issues of midterm and snap elections during the COVID-19 pandemic in Poland. In particular, the nature of such elections was considered. Numerous restrictions including, for example, the prohibition of assembling or movement of people, had an impact on the course and implementation of the basic functions of elections. The aim of the paper is also to determine whether, in the light of the applicable regulations, it is permissible to change the date of voting in the ordered local elections during the COVID-19 pandemic. It should be noted that in the period from March to April 2020, and then from November 2020 to June 2021, this practice became almost universal. The resolution of this problem is of significant importance, as each act ordering elections should guarantee the holding of elections within a strictly defined time and, moreover, every action of the proper body should be based on legal provisions. The practice of postponing voting in local elections, which occurred during the pandemic, weakened the so understood (as of a guarantee) nature of the act of ordering elections, at the same time inspiring a discussion on the legal admissibility of such actions. In this study, the formal and legal method was used and the achievements of the doctrine and judicature were analyzed.

Keywords: local election, electoral law, COVID-19, voting, term.

Nie ulega wątpliwości, że począwszy od 2020 r. szczególną determinantą oddziałującą na procesy wyborcze zarówno w Polsce, jak i w innych państwach, okazała się pandemia wirusa SARS-CoV-2. Zjawisko to postawiło w trudnej sytuacji wiele państw, które zgodnie z obowiązującymi regulacjami zobowiązane były do zorganizowania i przeprowadzenia procesów wyborczych w czasie utrzymywania się zagrożenia dla życia i zdrowia wyborców. Rozwiązania przyjęte w poszczególnych państwach okazały się zróżnicowane (Pyrzyńska, Skoczylas, 2020: 232–240). W części z nich termin głosowania został przez ustawodawcę przesunięty (IDEA, 2021) [1], w niektórych zdecydowano się np. na wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, umożliwiającego prolongatę terminu głosowania w sposób niebudzący większych zastrzeżeń z punktu widzenia obowiązujących przepisów. Wśród przyjętych rozwiązań nie brakowało także przypadków dokonania zmian w prawie wyborczym, w tym często pomimo trwającej już ciszy legislacyjnej, umożliwiających chociażby oddanie głosu w formie korespondencyjnej [2].

W polskiej praktyce wyborczej problem rozwoju epidemii wirusa SARS-CoV-2 dostrzegany był przede wszystkim w kontekście zarządzonych pierwotnie na 10 maja 2020 r. [3], a następnie na 28 czerwca 2020 r. wyborów na prezydenta RP [4]. Zagadnieniu temu – z uwagi na jego niekwestionowaną doniosłość – poświęcano w dyskursie publicznym i naukowym sporo uwagi (Matczak, 2020a; Piotrowski, 2020; Chmaj, 2020; Rakowska-Trela, 2020). Niejako na marginesie rozważań była zaś kwestia pozostałych rodzajów wyborów, które także przypadły w tym szczególnie trudnym czasie. Mowa tu o wyborach lokalnych: uzupełniających oraz przedterminowych. Choć akcje te przeprowadzane są na dużo mniejszą skalę, to ich organizacja – w obliczu towarzyszących okoliczności – także budziła liczne problemy prawne i praktyczne.

Specyfika wyborów samorządowych przeprowadzanych w toku kadencji polega na tym, że trudno jest przewidzieć, w jakim momencie nastąpi wygaśnięcie mandatu, gdyż często ma ono charakter losowy (np. śmierć radnego). W związku z kadencyjnym i kolegialnym charakterem rad czy sejmików opróżnienie konkretnego mandatu wymaga jego niezwłocznego obsadzenia. Innymi słowy stwierdzenie wygaśnięcia mandatu przez radę (sejmik) bądź komisarza wyborczego musi implikować podjęcie czynności zarządzenia wyborów przez wojewodę (wybory uzupełniające) czy Prezesa Rady Ministrów (wybory przedterminowe). De lege lata z punktu widzenia prawnego nie ma zatem znaczenia, w jakim momencie dochodzi do zaktualizowania się przesłanki wygaśnięcia mandatu i jakie uwarunkowania temu momentowi towarzyszą – uzupełnienie mandatu musi nastąpić. Jedynym prawnie przewidzianym wyjątkiem jest wprowadzenie jednego z konstytucyjnie przewidzianych stanów nadzwyczajnych, kiedy przeprowadzenie wyborów nie jest możliwe. W 2020 r., pomimo niemal powszechnie panującego wśród konstytucjonalistów przekonania o

zaktualizowaniu się przesłanek wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, Rada Ministrów nie zdecydowała się na jego ogłoszenie [5]. W konsekwencji przeprowadzenie licznych wyborów uzupełniających czy przedterminowych musiało się odbyć w ekstraordynaryjnych warunkach, które w sposób oczywisty oddziaływały na charakter tych wyborów. Znacząca część tego rodzaju wyborów została także przesunięta, co wywołało nie mniej kontrowersji.

Celem niniejszego opracowania jest analiza problematyki wyborów uzupełniających i przedterminowych przypadających w czasie trwania pandemii COVID-19 w Polsce. Rozważaniom poddano w szczególności charakter takich wyborów. Nie ulega bowiem wątpliwości, że liczne ograniczenia, w tym chociażby w zakresie przemieszczania się czy gromadzenia, nie pozostawały bez wpływu na przebieg i realizację zasadniczych funkcji wyborów. Celem analizy jest także określenie, czy w świetle obowiązujących przepisów dopuszczalna jest zmiana terminu głosowania w zarządzonych wyborach samorządowych przypadających w trakcie trwania pandemii COVID-19. Odnotować bowiem należy, że w okresie od marca do kwietnia 2020 r., a następnie od listopada 2020 r. do czerwca 2021 r. praktyka ta stała się niemal powszechna. Rozstrzygnięcie tego problemu ma o tyle istotne znaczenie, że każdy akt zarządzający wybory ze swej istoty powinien stanowić gwarancję przeprowadzenia wyborów w ściśle określonych ramach czasowych, przy zachowaniu terminów wynikających z kalendarza wyborczego, a nadto – każde działanie organu powinno znajdować oparcie w przepisach prawa. Występująca w czasie pandemii praktyka prolongowania terminu głosowania w wyborach lokalnych, bez wyraźnej podstawy prawnej, osłabiła tak rozumiany – gwarancyjny – charakter czynności zarządzania wyborów. Niniejsze rozważania z założenia mają stanowić głos inspirujący do podjęcia szerszej dyskusji nad problematyką prawnej dopuszczalności zmiany terminu głosowania w wyborach samorządowych w toku kadencji z uwagi na ekstraordynaryjne okoliczności. Dotychczas kwestia ta – pomimo jej doniosłości – nie doczekała się szerszego omówienia w literaturze. Warto natomiast zauważyć, że sytuacje nadzwyczajne, jak ta związana z pandemią COVID-19, mogą się powtórzyć.

W artykule wykorzystano metodę formalnoprawną oraz dokonano analizy dorobku doktryny i judykatury.

Wpływ COVID-19 na organizację wyborów samorządowych w toku kadencji 2018–2023

W czasie trwania pandemii COVID-19 pierwsze poważne wątpliwości co do faktycznej możliwości zorganizowania zarządzonych wyborów lokalnych w toku kadencji pojawiły się już w połowie marca 2020 r. Warto przypomnieć, że 4 marca 2020 r. w Polsce odnotowano pierwszy przypadek zakażenia wirusem SARS-CoV-2, 12 marca Ministerstwo Zdrowia wydało rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, zaś 20 marca – stanu epidemii. W kolejnych dniach wprowadzane były dalsze

ograniczenia, w tym w przemieszczaniu się czy gromadzeniu, zaś liczba zachorowań sukcesywnie rosła.

Taki stan rzeczy spowodował, że już 13 marca 2020 r. komisarz wyborczy w Wałbrzychu I wydał postanowienie o zawieszeniu głosowania w referendum gminnym w sprawie odwołania Burmistrza Miasta Boguszo-Gorc przed upływem kadencji [6]. Była to w zasadzie pierwsza stanowcza reakcja organu wyborczego na trudności w zakresie przeprowadzenia głosowania, które miało się odbyć 15 marca 2020 r. W uzasadnieniu do postanowienia wskazano, że powodem zmiany terminu głosowania w referendum było „poczucie odpowiedzialności i troski o zdrowie i życie członków komisji, uczestników referendum, ich rodzin oraz mieszkańców okolicznych gmin” [7]. Jako podstawę prawną organ wskazał art. 23 ust. 1, art. 24, art. 25 oraz art. 27 ustawy o referendum lokalnym, a zatem przepisy uprawniające komisarza wyborczego do zarządzenia referendum, a także pismo Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Wałbrzychu z 13 marca 2020 r., w którym inspektor zarekomendował zmianę terminu referendum. Podobnie postąpił komisarz wyborczy w Elblągu I, zawieszając na mocy postanowienia z 16 kwietnia 2020 r. głosowanie w referendum gminnym w sprawie odwołania Burmistrza Miasta i Gminy Pieniężno przed upływem kadencji [8]. W uzasadnieniu zwrócono także uwagę na fakt, że referendum lokalne dotyczy wszystkich, a nie tylko części mieszkańców gminy, przy czym nie ma w nim możliwości skorzystania przez wyborców z głosowania korespondencyjnego.

W kolejną niedzielę, 22 marca 2020 r., przeprowadzone zostało głosowanie w wyborach uzupełniających w ośmiu gminach: Strzelcach Wielkich, Pątnowie, Stryszowie, Boguty-Piankach, Górnio, Smykowie, Łącznej, Białej Piskiej, a także wybory przedterminowe wójtów w gminach Wierchlas i Jarosław (PKW, 2021). Wybory te, co do zasady, charakteryzowały się dość niską frekwencją oraz ponadprzeciętnym zaangażowaniem podmiotów odpowiedzialnych za ich sprawność i bezpieczną organizację. Warto odnotować, że zastrzeżenia co do organizacji wyborów w dniu 22 marca 2020 r. sygnalizował m.in. Rzecznik Praw Obywatelskich. W piśmie do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) Rzecznik zgłosił obawy co do możliwości wypełniania gwarancji zasady powszechności wyborów oraz realizacji praw wyborczych, o których mowa w art. 62 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (RP) (głównie w kontekście wyborców przebywających na kwarantannie). Rzecznik w swoim stanowisku powołał się także na „ważne apele i zalecenia Ministra Zdrowia oraz Głównego Inspektora Sanitarnego dotyczące ograniczenia przebywania w miejscach publicznych i pozostania w domu” (Bodnar, 2020a).

Tydzień później, w odniesieniu do wyborów przypadających na dzień 29 marca 2020 r., w wielu przypadkach podjęto stanowcze decyzje o konieczności dokonania zmiany terminu głosowań. Stosowne zarządzenia w tym zakresie wydał chociażby Wojewoda Małopolski, zmieniając termin głosowania w wyborach uzupełniających do Rady

Gminy Niedźwiedź i Biały Dunajec [9]. W zarządzeniach jako podstawę prawną wskazano art. 385 § 1 k.w. oraz § 3a ust. 1 i § 11a ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii. Wydaje się więc, że organ przyjął, iż kompetencja do zmiany terminu głosowania w wyborach uzupełniających wynika z przepisu upoważniającego wojewodę do zarządzenia tych wyborów, wspartych regulacjami zawartymi w rozporządzeniu wydanym przez Ministra Zdrowia. Dodać należy, że rozporządzenie to w przywołanych przepisach wprowadziło zakaz przemieszczania się oraz organizowania zgromadzeń na terenie RP w okresie od dnia 25 marca 2020 r. do 11 kwietnia 2020 r., a zatem obejmującym dzień głosowania. Podobna podstawa prawna znalazła się w zarządzeniach zmieniających termin głosowania w wyborach przypadających na kolejne niedziele.

Wskazać należy, że na analogicznej zasadzie prolongowane były terminy głosowania w wyborach przedterminowych wójtów, burmistrzów czy prezydentów miast. W tym przypadku organem decyzyjnym był jednak Prezes Rady Ministrów, który w wydawanych przez siebie rozporządzeniach jako podstawę prawną wskazywał art. 474 § 2 k.w., uznając – podobnie jak wojewodowie – iż przepis ten nie tylko umożliwia mu zarządzenie wyborów, ale także pozwala na ich ewentualną zmianę, w tym modyfikację terminu głosowania [10]. Warto także odnotować, że w uzasadnieniu do projektów tych rozporządzeń Prezes Rady Ministrów powoływał się na ograniczenia wynikające z wprowadzonego przez Ministra Zdrowia zakazu przemieszczania się na terenie kraju [11]. Dalsze przesunięcia terminów głosowań w wyborach lokalnych (trwające do końca kwietnia 2020 r., a następnie w okresie od listopada do czerwca 2021 r.) odbywały się po uprzednim wyrażeniu opinii przez Głównego Inspektora Sanitarnego, który w swoich stanowiskach każdorazowo akcentował „niekorzystną i dynamicznie zmienną sytuację epidemiczną”, podkreślał znaczącą liczbę zakażeń wirusem SARS-CoV-2, a w konsekwencji sugerował przesunięcie terminu wyborów przedterminowych, uzupełniających czy referendum lokalnych na termin, w którym sytuacja epidemiczna ulegnie poprawie (GIS, 2020).

Ocena wyborów lokalnych w toku kadencji przeprowadzonych w czasie pandemii COVID-19

Tę część rozważań należy rozpocząć od przypomnienia, że w czasie trwania pandemii COVID-19, w związku z niewprowadzeniem stanu nadzwyczajnego, brak było wyraźnego przepisu, który umożliwiałby przeprowadzenie wyborów przedterminowych czy uzupełniających w terminie innym niż wynikający z Kodeksu wyborczego. W efekcie zastosowanie znajdowały klasyczne zasady organizacji i przeprowadzenia wyborów, w tym odnoszące się do zasad tworzenia komitetów wyborczych i zgłaszania kandydatów, prowadzenia kampanii wyborczej,

powoływania obwodowych komisji wyborczych czy tworzenia obwodów odrębnych.

Ekstraordynaryjne okoliczności towarzyszące pandemii, w szczególności w początkowej jej fazie, spowodowały, że przeprowadzenie wyborów uzupełniających czy przedterminowych musiało się oprzeć przede wszystkim na ponadprzeciętnym zaangażowaniu administracji wyborczej oraz samorządów jako organizatorów wyborów. Wybory te cechowała także ścisła współpraca między tymi podmiotami a organami Państwowej Inspekcji Sanitarnej. W pierwszej kolejności, w związku z brakiem systemowych rozwiązań, konieczne było bowiem wypracowanie konkretnych procedur gwarantujących zarówno bezpieczeństwo wyborców, jak i członków komisji wyborczych. Nie było to zadanie łatwe, gdyż służby sanitarne – jak wiadomo – nie są podmiotami wyspecjalizowanymi w zakresie problematyki wyborczej. Tymczasem kwestią kluczową było określenie takich mechanizmów, które zarówno pozostawałyby w zgodzie ze standardami bezpieczeństwa sanitarnego, jak i umożliwiały zorganizowanie głosowania z poszanowaniem zasad właściwych dla tego procesu, w szczególności zasady powszechności wyborów. Ta kwestia okazała się najbardziej problematyczna w kontekście zapewnienia możliwości głosowania przez wyborców przebywających na kwarantannie lub w izolacji. Warto przypomnieć, że ustawowe rozwiązania w tym zakresie, a zatem rozszerzenie możliwości głosowania korespondencyjnego także na tę grupę wyborców, weszły w życie dopiero z dniem 31 marca 2020 r. [12]. Do tego czasu w wyborach uzupełniających czy przedterminowych materia ta pozostawała nieuregulowana, prowadząc w praktyce do nieuzasadnionego ograniczenia praw wyborczych znaczącej grupy wyborców. Pamiętać przy tym także należy, że w wyborach samorządowych, w tym tych, które przeprowadzane są w toku kadencji, nie ma zastosowania instytucja zaświadczeń o prawie do głosowania. Ponadto, w wyborach w okresie pandemii praktycznie niewykonalne – z uwagi na ustawowe terminy – było skorzystanie przez wyborcę objętego kwarantanną tuż przed dniem głosowania z instytucji głosowania przez pełnomocnika. Taki stan rzeczy prowadził do sytuacji, w której wynik wyborów, na skutek znaczącej absencji wyborczej, mógł się okazać daleki od rzeczywistych preferencji osób uprawnionych do głosowania. Tymczasem – jak wskazuje G. Kryszew (2018: 227) – wybory należy postrzegać jako „wiodącą płaszczyznę urzeczywistnienia idei suwerenności narodu”. Z tego względu wybory lokalne przeprowadzane w początkowej fazie pandemii uznać należy za kontrowersyjne w kontekście realizacji zasady powszechności wyborów. Zasada ta bowiem nie tylko określa krąg podmiotów uprawnionych do głosowania, zakazując wprowadzania dyskryminujących ograniczeń, ale także – jak podkreśla się w doktrynie – nakłada na organy państwa obowiązek takiego zorganizowania wyborów, by każdy uprawniony do głosowania miał możliwość z tego prawa skorzystać (Sokala, 2015: 171).

Kolejnym z istotnych wyzwań, z którymi trzeba było się zmierzyć w związku z organizacją wyborów lokalnych w czasie pandemii, było

zagwarantowanie właściwego przygotowania członków obwodowych komisji wyborczych do należytego wykonywania zadań. W tym zakresie konieczne były albo zmiana warunków organizacyjnych prowadzonych szkoleń (organizacja większej liczby spotkań z mniejszą liczbą uczestników, co dotyczyło głównie wyborów przedterminowych, w której przeszkolić należało większą grupę osób) albo wdrożenie trybu szkoleń w formule zdalnej, co z kolei mogło stanowić utrudnienia dla starszych członków komisji. Nie ma natomiast najmniejszych wątpliwości, że ten etap każdego procesu wyborczego jest kluczowy, tym bardziej w czasie, gdy na członkach komisji spoczywał nie tylko obowiązek dbałości o prawidłowy przebieg głosowania, ale także o „dyscyplinę sanitarną” wśród osób przebywających w lokalu.

Kwestią problematyczną okazało się także tworzenie przez komisarzy wyborczych obwodów odrębnych w szpitalach czy domach pomocy społecznej. Zgodnie z art. 12 §4 k.w. komisarz wyborczy tworzy we wskazanych miejscach odrębny obwód głosowania, jeśli w dniu głosowania będzie w nim przebywać co najmniej 15 wyborców. Nieutworzenie obwodu jest możliwe wyłącznie w „uzasadnionych przypadkach na wniosek osoby kierującej daną jednostką”. Nie ulega wątpliwości, że tworzenie obwodów mogło stanowić poważne zagrożenie dla osób przebywających w szpitalach, głównie z uwagi na udział osób „z zewnątrz”, czy też zastosowanie instytucji urny pomocniczej. Oczywiście ze względu na potencjalne niebezpieczeństwo, jakie mogło powodować utworzenie tego rodzaju obwodów, rozwiązanie to można było poczytywać jako przewidziany przez Kodeks „uzasadniony przypadek”. Z drugiej jednak strony komisarz wyborczy w każdym przypadku przy podjęciu decyzji musiał się liczyć z zarzutem ograniczenia zasady powszechności wyborów. Nie ulega bowiem wątpliwości, że zastosowanie tego rozwiązania – choć wydawało się racjonalnie uzasadnione stanem epidemii – w praktyce limitowało możliwość skorzystania z konstytucyjnego prawa wyborczego przez pacjentów szpitali czy pensjonariuszy domów pomocy społecznej.

Wreszcie, dokonując oceny wyborów lokalnych w czasie pandemii, nie można pominąć faktu, że stan zagrożenia nie pozostawał bez wpływu także na zachowania wyborców czy podmiotów rywalizacji wyborczej. W pierwszym przypadku było to widoczne w niskim poziomie frekwencji wyborczej, jak również w zauważalnej niechęci do angażowania się w pracę obwodowych komisji wyborczych. Znajdowało to przełożenie nie tylko na sam proces rekrutacji kandydatów do komisji, ale także przejawiało się w znaczącej liczbie rezygnacji z członkostwa w komisjach już powołanych. Uwarunkowania, w których odbywały się wybory, miały wpływ również na zaangażowanie komitetów. Jak się bowiem okazało, w niektórych okręgach podmioty te, z uwagi na wzrastającą liczbę zakażeń, a zarazem w trosce o zdrowie wyborców, podejmowały autonomiczne decyzje o odstąpieniu od zgłoszenia kandydatów. W konsekwencji w okręgach, w których zgłoszony został tylko jeden kandydat, dochodziło do obsadzenia mandatów bez głosowania [13]. Kwestią oczywistą jest, że rozwiązanie to, choć dopuszczone przez prawo, poczytywać należy jako

zjawisko wyjątkowe i nietypowe dla systemu demokratycznego, w którym nadrzędną wartością powinno być właśnie zaangażowanie obywateli. Legitymizacja przedstawicieli powołanych w trybie, o którym mowa w art. 380 § 1 k.w., jest bowiem zdecydowanie słabsza niż kandydatów wybranych we w pełni rywalizacyjnym procesie. Można podsumować, że organizacja wyborów uzupełniających i przedterminowych w czasie pandemii w wielu przypadkach znacząco wpłynęła także na osłabienie aktywności obywatelskiej.

Odnosząc się do sytuacji komitetów wyborczych, warto też wskazać, że pewne problemy zauważalne były również w kontekście realizacji zasady wolnych wyborów, w jej aspekcie dotyczącym swobodnego prowadzenia kampanii wyborczej [14]. Nie ulega wątpliwości, że wybory przeprowadzane w warunkach ograniczonych kontaktów międzyludzkich, przy obowiązujących zakazach przemieszczania się i gromadzenia, nie dają pełnej swobody w prowadzeniu kampanii wyborczej i propagowaniu programów komitetów i kandydatów. Co więcej, faktyczne ograniczenia w wielu przypadkach mogły powodować naruszenie zasady równości wyborów w aspekcie równości szans wyborczych. Nie wszystkie komitety lokalne mogły bowiem pozwolić sobie na wykorzystanie „nowoczesnych” form agitacji wyborczej, często wymagających większych nakładów finansowych. Należy mieć bowiem na względzie, że komitety uczestniczące w wyborach uzupełniających często nie dysponują zbyt dużym budżetem, zaś ich promocja opiera się głównie na bezpośrednich kontaktach z wyborcami. Także i w tym zakresie pandemia mogła wpływać ograniczająco na szanse poszczególnych kandydatów.

Praktyka zmiany terminów głosowań w wyborach lokalnych w toku kadencji przeprowadzonych w czasie pandemii COVID-19

Jak wskazano wcześniej, przeprowadzenie głosowań w wyborach lokalnych w toku kadencji w czasie trwania pandemii budziło wiele wątpliwości, zarówno jeśli chodzi o realizację zasad prawa wyborczego, podstawowych funkcji wyborów, jak przede wszystkim w kontekście zdrowia wyborców. Pewnym remedium na taki stan stała się niemal powszechnie stosowana praktyka zmiany terminu głosowania w wyborach, która – jak wskazywano wyżej – zauważalna była w dwóch okresach: od drugiej połowy marca 2020 r. do końca kwietnia 2020 r., a następnie także od listopada 2020 r. do czerwca 2021 r. Choć praktyka ta – w zależności od okresu jej stosowania – była uzasadniana bądź to koniecznością respektowania regulacji wprowadzających zakaz przemieszczania się, bądź wymogiem ograniczenia kontaktów międzyludzkich, to wzbudziła wiele wątpliwości co do prawnej dopuszczalności jej stosowania.

W pierwszej kolejności należałoby się zastanowić nad cechami aktu, w drodze którego następuje zarządzenie wyborów uzupełniających czy przedterminowych, gdyż będą one stanowiły ważne tło dla

poniższych rozważań. Jak się wydaje, akt zarządzający wybory ma gwarantować stabilność procesu wyborczego, a w szczególności pewność co do momentu przeprowadzenia głosowania. Jak wiadomo, czynność zarządzenia wyborów lokalnych dokonywana jest odpowiednio w drodze zarządzenia wojewody (wybory uzupełniające) bądź rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów (wybory przedterminowe). Choć w literaturze przedmiotu aktom rozpoczynającym procesy wyborcze w wyborach lokalnych w toku kadencji nie poświęcono zbyt wiele uwagi, to wydaje się, że pewnym wyznacznikiem w tym zakresie może być dorobek doktryny wypracowany w odniesieniu do pozostałych rodzajów wyborów, w szczególności przeprowadzonych w 2020 r. wyborów prezydenckich. Zasadniczo bowiem każdy akt zarządzający wybory ma do spełnienia tę samą funkcję – jest nią jednoznaczne i bezwarunkowe określenie dnia głosowania oraz wskazanie w kalendarzu wyborczym terminów, w których wykonane muszą zostać poszczególne czynności wyborcze (Pyrżyńska, 2022). W przypadku wyborów innych niż samorządowe i wybory do Parlamentu Europejskiego akt ten ma szczególne znaczenie także w kontekście realizacji konstytucyjnych terminów dotyczących procesu wyborczego. Akt zarządzający wybory ma charakter jednorazowy, w tym znaczeniu, że kompetencja organu do zarządzenia wyborów wyczerpuje się w momencie wydania aktu (Chmaj, 2020; Bodnar, 2020b) oraz indywidualny, co oznacza, że znajduje zastosowanie do konkretnego procesu wyborczego (Jaworski, 2018: 618). Akt zarządzający wybory w każdym procesie wyborczym powinien stanowić swego rodzaju gwarancję niezmienności raz ustalonego terminarza (Matczak, 2020b: 20). Jest to zatem *sui generis* „bezpiecznik” zarówno z punktu widzenia organizatorów wyborów, którzy uzyskują wiedzę na temat tego, jak rozkładać swoje działania w toku procesu wyborczego, jak przede wszystkim dla wyborców i komitetów, którzy mogą działać z poczuciem pewności co do niezmienności przebiegu procesu wyborczego (Pyrżyńska, 2022). Rozwiązanie takie ma jeszcze jeden istotny walor – akt zarządzający wybory ma zabezpieczać proces wyborczy przed próbami jego instrumentalizacji, np. w związku ze zmianą nastrojów politycznych. Podsumowując, akt zarządzający wybory w zwyczajnych okolicznościach powinien być taktowany jako gwarancja stabilności procesu wyborczego, chroniąc zasadę pewności prawnej. Dotyczy to zatem także zarządzenia wojewody w sprawie zarządzenia wyborów uzupełniających do rady gminy oraz rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów uruchamiającego procedurę organizacji wyborów przedterminowych organów wykonawczych gmin.

Należy się więc zastanowić, czy – *de lege lata* – dopuszczalne jest dokonanie zmiany terminu głosowania poprzez modyfikację aktu zarządzającego wybory, który został wydany i zgodnie z prawem ogłoszony. Jak wskazano wyżej, w praktyce wyborczej zmiana terminu głosowań w wyborach lokalnych przypadających w czasie pandemii opierana była przez organy na dwóch podstawach. Pierwszą z nich było odwołanie się do przepisu upoważniającego odpowiednio wojewodę bądź Prezesa Rady Ministrów do zarządzenia wyborów (art. 385 § 1 k.w.

i art. 474 § 2 k.w.), drugą – wskazywaną jedynie w uzasadnieniu – opinia Głównego Inspektora Sanitarnego na temat sytuacji epidemicznej w kraju. Tym samym organy uznawały, że skoro prawo przyznaje im kompetencję do zarządzenia wyborów (w tym ustalenia dnia głosowania), to tym bardziej przyznaje im prawo do ich modyfikacji. Organ przyjmował zatem regułę wnioskowania a maiori ad minus, ignorując wypracowane przez naukę i orzecznictwo szczegółowe zasady interpretacji przepisów prawa. Taki tryb postępowania wynikał zapewne z faktu, że – jak wiadomo – Kodeks wyborczy nie zawiera przepisu, który w sposób wyraźny (niebudzący wątpliwości) upoważniałby właściwy organ do zmiany terminu głosowania, co zresztą potwierdza omówiony wyżej charakter aktu zarządzającego wybory. Jednocześnie intencją organów było przesunięcie dnia głosowania tak, by nie odbywało się ono w warunkach stwarzających zagrożenie dla zdrowia. Taki tryb postępowania, choć wytłumaczalny, budzi jednak kontrowersje z punktu widzenia obowiązujących aktualnie regulacji, zasad interpretacji prawa, a przede wszystkim brzmienia art. 7 Konstytucji RP, statuującego zasadę legalizmu. Przypomnieć bowiem należy, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP każdy organ zobowiązany jest działać na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to tym samym, że każde działanie podjęte przez organ władzy publicznej musi znajdować uzasadnienie w konkretnym przepisie prawa (NSA 2020, II OSK 1042/19), który jednocześnie wyznacza granice jego aktywności (Skrzydło, 2007: 16). W doktrynie i orzecznictwie uznaje się też, że z art. 7 Konstytucji RP dekodować należy normę zakazującą domniemywania kompetencji organu władzy publicznej (NSA 2011, II FSK 476/11; SN, 2005, WK 22/04). Innymi słowy można skonstatować, że organowi wolno tylko tyle, na ile pozwalają mu przepisy (WSA w Krakowie, 2017, III SA/Kr 397/17). Jeśli kompetencja organu nie wynika z wyraźnego przepisu prawa, to uznać należy, że po prostu nie istnieje (Garlicki, 2019: 75). Odnosząc to do analizowanego problemu zmiany terminu głosowania w wyborach lokalnych, należy uznać, że kompetencja wojewody czy Prezesa Rady Ministrów określona odpowiednio w art. 385 § 1 k.w. i art. 474 § 2 k.w. de lege lata nie obejmuje upoważnienia dla tych organów do zmiany terminu głosowania. Zarówno pierwszy, jak i drugi przepis ma charakter normy kompetencyjnej, a zatem upoważniającej do działania [15], wyznaczającej konkretny zakres aktywności podmiotu. Zakres ten w obu przepisach został wysłowiony w sposób jasny (niebudzący wątpliwości). Organy te bowiem wyłącznie „zarządzają” wybory, a zatem wydają polecenie ich organizacji. Prawodawca nie rozszerzył natomiast obszaru ich aktywności także na moderowanie czy swego rodzaju administrowanie procesem wyborczym, co – być może przy innym brzmieniu przepisów – mogłoby dopuszczać ewentualną zmianę terminu głosowania już po rozpoczęciu wyborów. Innymi słowy wydanie przez wskazane organy aktu zarządzającego dane wybory (zarządzenia, rozporządzenia) niejako „konsumuje” kompetencję (Gersdorf, 2020) określoną odpowiednio w art. 385 § 1 k.w. czy art. 474 § 2 k.w., a zarazem kończy rolę tych podmiotów w organizacji wyborów. Od tego momentu

administratorem procesu wyborczego staje się administracja wyborcza wykonująca zadania wspólnie z jednostkami samorządu. Oczywiście wyjątkiem w tym zakresie mógłby być przypadek ogłoszenia stanu nadzwyczajnego, który na mocy art. 228 ust. 7 Konstytucji RP mógłby uzasadniać dodatkowe zaangażowanie wojewody bądź Prezesa Rady Ministrów w zakresie wyznaczenia nowego terminu wyborów. Skoro jednak konstytucyjny stan nadzwyczajny nie został zarządzony, odnosząc się tylko do obowiązujących regulacji prawnych, trudno szukać podstaw do przypisywania wojewodzie bądź Prezesowi Rady Ministrów tego rodzaju uprawnień. Normy kompetencyjne, które zawarte są w art. 385 § 1 k.w. i art. 474 § 2 k.w., podlegają ugruntowanym już dyrektywom wykładni opartym na ścisłej (literalnej) interpretacji, bez możliwości sięgania do wykładni rozszerzającej (WSA w Gorzowie Wielkopolskim, 2018, II SA/Go 713/18; WSA we Wrocławiu, 2010 r., IV SA/Wr 593/09). W kontekście analizowanego przypadku wydaje się to szczególnie istotne. Przyjęcie innego założenia – jak sygnalizowano wyżej – w niektórych sytuacjach mogłoby stwarzać możliwość podejmowania przez organy zarządzające wybory działań o charakterze instrumentalnym, umożliwiających zmianę terminu wyborów w zależności od występujących w danym momencie nastrojów politycznych.

Odnosząc się natomiast do stanowisk wydawanych przez Głównego Inspektora Sanitarnego, należy uznać za oczywiste, że tego rodzaju materiały nie mogą stanowić podstawy podjęcia decyzji przez organy uprawnione do zarządzania wyborów. Dokumenty te należy traktować wyłącznie jako niewiążące stanowiska organu Państwowej Inspekcji Sanitarnej, wskazujące na permanentnie utrzymujące się zagrożenie epidemiczne. Nie stoi to w sprzeczności ze stanowiskiem wyrażanym przez organy rządowe w odpowiedziach na liczne zapytania i interpelacje kierowane do Prezesa Rady Ministrów, zgodnie z którym „Organ odpowiedzialny za organizację wyborów [...] są zobligowane uwzględniać w swoich działaniach nie tylko obowiązujące przepisy epidemiczne, ale również rekomendacje właściwych służb sanitarnych [16]”. Pamiętać jednak należy, że stanowiska te mają jedynie charakter „rekomendacji”, nie stanowią natomiast obowiązującego źródła prawa.

Wnioski i postulaty de lege ferenda

Biorąc pod uwagę powyższą analizę, należy jednoznacznie stwierdzić, że w obecnym stanie prawnym nie ma wyraźnego przepisu (poza regulacjami konstytucyjnymi dotyczącymi wprowadzenia stanu nadzwyczajnego) umożliwiającego zmianę terminu zarządzonych już wyborów lokalnych w toku kadencji. Jak pokazał przypadek rozwoju pandemii COVID-19, taki stan rzeczy jest wysoce problematyczny. Z jednej strony powoduje on bowiem sytuację, w której organizacja wyborów musi generować wiele negatywnych zjawisk, a nawet zagrożeń. Dotyczą one zarówno samych wyborców, jak i jakości oraz istoty procesu wyborczego. Organizacja wyborów w dobie wzrastającej liczby zakażeń staje się

bowiem czynnikiem hamującym zaangażowanie obywatelskie, wpływając na wzrost absencji wyborczej i osłabiając aktywność komitetów wyborczych. Przeprowadzenie wyborów w czasie pandemii staje się także poważnym utrudnieniem dla organizatorów wyborów, którzy muszą się wykazać nadzwyczajnym zaangażowaniem, by efektywnie wykonać wszystkie przewidziane przez Kodeks wyborczy czynności wyborcze. Organizacja wyborów w tym szczególnie trudnym okresie przyczynia się także do osłabienia zasadniczych cech demokratycznego procesu wyborczego poprzez ograniczenie intensywności prowadzenia kampanii wyborczej czy powołanie przedstawicieli o stosunkowo niskim poziomie legitymizacji. Z drugiej strony nieprzeprowadzenie zarządzonych wyborów, wbrew obowiązującym przepisom, podważa ich prawidłowość i naraża osoby wybrane w warunkach „zawieszanej demokracji” na możliwość podważenia uzyskanych przez nie mandatów. Odraczanie terminu głosowania przyczynia się nadto do konieczności funkcjonowania organów przedstawicielskich w warunkach niedoreprezentowania, co z punktu widzenia zasady kolegialnego działania organu także nie jest zjawiskiem właściwym.

W świetle demokratycznych standardów taki stan rzeczy określić należy zatem jako wysoce niepożądany, ale jednocześnie wymagający szerszej dyskusji. Wiąże się to z nadzwyczaj dużą skalą akcji wyborczych, które zostały dotknięte omawianym problemem, a ponadto niewykluczone jest, że do podobnych sytuacji dojdzie w przyszłości. Kwestia organizacji wyborów samorządowych już zarządzonych w toku kadencji w sytuacji ekstraordynaryjnej winna się stać przedmiotem zainteresowania ze strony samego ustawodawcy. W przypadku wyborów samorządowych, z uwagi na szczupłość regulacji konstytucyjnej w tym zakresie, rozwiązanie tego rodzaju sytuacji wydaje się najmniej kontrowersyjne. Kwestią kluczową jest jednak przyjęcie takich rozwiązań, które będą w pełni zgodne z obowiązującymi regulacjami, a zarazem przyjęte zostaną zgodnie ze standardami prawidłowej legislacji. Choć akt zarządzający wybory samorządowe ma już ugruntowane znaczenie w polskiej procedurze wyborczej, to wydaje się, że nie jest wykluczone wprowadzenie na poziomie ustawowym przepisu umożliwiającego zmianę terminu głosowania, o ile wystąpią nadzwyczajne (ekstraordynaryjne) i nieprzewidziane okoliczności, w sposób oczywisty uniemożliwiające jego przeprowadzenie. Jak wskazano wyżej, w przypadku wyborów samorządowych można uznać tego rodzaju rozwiązanie za dopuszczalne, gdyż ustawa zasadnicza nie zamyka okresu, w jakim tego rodzaju wybory musiałyby się odbyć, a także upoważnia ustawodawcę do dookreślenia szczegółowych zasad przeprowadzenia wyborów. Ważne jednak jest to, aby prawodawca w sposób przemyślany, jasno i w sposób niebudzący wątpliwości określił treść przesłanek umożliwiających wdrożenie tego rodzaju procedury. Przesłanki te przede wszystkim muszą zapewniać ochronę przed wpływami politycznymi, a jednocześnie umożliwiać wyjście z patowej sytuacji niemożności przeprowadzenia głosowania w nadzwyczajnych (wyjątkowych) sytuacjach. Wydaje się, że możliwym do rozważenia

rozwiązaniem, które mogłoby sprostać powyższym wymogom (przede wszystkim zapewniłoby ochronę przed ingerencją sił politycznych), byłoby włączenie w tę procedurę niezależnego, centralnego organu wyborczego, jakim jest Państwowa Komisja Wyborcza. Komisja każdorazowo musiałaby wyrazić zgodę na odstępstwo od reguły ogólnej, niedopuszczającej zmiany terminu głosowania w normalnych warunkach. Udział PKW nie mógłby jednak polegać wyłącznie na opiniowaniu zarządzenia wojewody czy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów. Dla zabezpieczenia demokratycznego przebiegu omawianego mechanizmu zaangażowanie PKW musiałoby przybrać bezwzględnie wiążący charakter.

Bibliografia

- Bodnar, A. (2020a). Pismo RPO do Przewodniczącego PKW z dnia 19 marca 2020 r., VII.602.8.2020. JZ, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%c4%85piecie%20do%20PKW,%2019.03.2020.pdf> (dostęp: 15.07.2021).
- Bodnar, A. (2020b). Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 21 maja 2020 r. do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP, VII.602.9.2020. JZ
- Chmaj, M. (2020). Opinia prawna w przedmiocie: odpowiedzi na pytania Komisji Ustawodawczej Senatu RP, powstałe w związku z pracami komisji nad uchwaloną przez Sejm RP dnia 12 maja 2020 r. ustawą o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/5527/plik/oe-300.pdf> (dostęp: 9.01.2020).
- Garlicki, L. (2019). Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Gersdorf, M. (2020). Pismo z dnia 27 kwietnia 2020 r. do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej w Senacie RP, PPI-0131-1416/20, https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatinicjatywypliki/8143/4/099_sn.pdf (dostęp: 17.07.2021).
- GIS (Główny Inspektor Sanitarny) (2020). Pisma Głównego Inspektora Sanitarnego z dnia 10 listopada 2020 r. (GIS.72.2.2020), z dnia 9 grudnia 2020 (BI.OI.0111.50.2020), z dnia 19 marca 2021 r. (BI.72.2.2021) kierowane do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, P. Szefernakera.
- IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance) (2021). Global overview of COVID-19: Impact on elections, <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19#impact-elections> (dostęp: 3.08.2021).
- IFES (International Foundation for Electoral Systems) (2020). Featured Elections Held and Mitigating Measures Taken During COVID-19, https://www.ifes.org/sites/default/files/elections_held_and_mitigating_measures_taken_during_covid-19.pdf (dostęp: 9.07.2020).

- Jaworski, S.J. (2018). Komentarz do art. 290 k.w. W: Kodeks wyborczy. Komentarz (618), K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek (red.). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kryszeń, G. (2016). Uczciwość wyborów jako zasad prawa wyborczego, *Studia Wyborcze*, 21: 7–31.
- Kryszeń, G. (2018). Konstytucyjna regulacja podstawowych zasad prawa wyborczego. *Gdańskie Studia Prawnicze*, XL: 225–236.
- Maczak, M. (2020a). Opinia w sprawie zgodności z Konstytucją RP rozwiązań legislacyjnych zawartych w ustawie z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/5486/plik/oe_290_1_1.pdf (dostęp: 9.01.2020).
- Maczak, M. (2020b). Opinia w sprawie zgodności z Konstytucją RP rozwiązań zawartych w ustawie z dnia 12 maja 2020 r. w szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (druk senacki nr 118), <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/5510/plik/oe-295.pdf> (dostęp: 17.07.2021).
- Morawski, L. (2008). Wstęp do prawoznawstwa. Toruń: TNOiK.
- Piotrowski, R. (2020). Opinia o konstytucyjnych podstawach zarządzenia wyborów na Prezydenta RP po 23 maja 2020 r., <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/5526/plik/oe-299.pdf> (dostęp: 9.01.2020).
- PKW (Państwowa Komisja Wyborcza) (2021). Terminarz wyborów i referendów w trakcie kadencji 2018–2023, https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1625585791_terminarz-wyborow-w-trakcie-kadencji-2018-2023#wow-05072021.pdf (dostęp: 14.07.2021).
- Postanowienie NSA z dnia 23 sierpnia 2011 r., II FSK 476/11, LEX nr 896347.
- Postanowienie SN (uchwała siedmiu sędziów) z dnia 18 stycznia 2005 r., WK 22/04, OSNKW 2005/3/29.
- Pyrzyńska, A. (2022). Problematyka terminów w wyborach na Prezydenta RP zarządzonych postanowieniem Marszałka Sejmu z 3 czerwca 2020 r. *Forum Prawnicze* (w druku).
- Pyrzyńska, A., Skoczylas, D. (2020). Elections during COVID-19 Pandemic in the Light of Democratic Values and International Standards of Human Rights Protection. *European Research Studies Journal*, XXIII, Special Issue 2: 226–246.
- Rakowska-Trela, A. (2020). Wybory 10 maja złamią konstytucję i kodeks wyborczy, <http://konstytucyjny.pl/anna-rakowska-trela-wybory-10#maja-zlamia-konstytucje-i-kodeks-wyborczy/> (dostęp: 9.01.2020).
- Skrzydło, W. (2007). Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Sokała, A. (2010). Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna, charakter prawny, kompetencje. Toruń: TNOiK.

- Sokała, A. (2015). Powszechności wyborów zasada. W: Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych (171), A. Sokała, B. Michalak, P. Uziębło. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 kwietnia 2020 r., II OSK 1042/19, LEX nr 3030693.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 14 listopada 2018 r., II SA/Go 713/18, LEX nr 2582085.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 października 2017 r., III SA/Kr 397/17, LEX nr 2381414.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2010 r., IV SA/Wr 593/09, LEX nr 646458.

Notatka

- 2 W okresie od 21.02.2020 r. do 21.07.2021 r. 78 państw i regionów zdecydowało się odroczyć wybory krajowe i lokalne z powodu COVID-19 (IDEA, 2021).
- 3 Przykładem była II tura wyborów lokalnych w Bawarii w Niemczech (IFES, 2020).
- 4 Postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 lutego 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2020, poz. 184).
- 5 Postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 czerwca 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2020, poz. 988).
- 6 W dniu 13 marca 2020 r. Minister Zdrowia wydał Rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. 2020, poz. 433), zaś w dniu 20 marca 2020 r. - Rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 491). Żaden z tych stanów nie mieści się jednak w wyjątku konstytucyjnym.
- 7 Postanowienie nr 27/2020 Komisarza Wyborczego w Wałbrzychu I z dnia 13 marca 2020 r. o zawieszeniu głosowania w referendum gminnym w sprawie odwołania Burmistrza Miasta Boguszowa-Gorc przed upływem kadencji, zarządzanego postanowieniem nr 1/2020 Komisarza Wyborczego w Wałbrzychu I z dnia 13 stycznia 2020 r. o przeprowadzeniu referendum gminnego w sprawie odwołania Burmistrza Miasta Boguszowa-Gorc przed upływem kadencji (Dz. Urz. Woj. Dolno. z 2020 r. Poz. 2118).
- 8 Zob. uzasadnienie do Postanowienia Komisarza Wyborczego w Wałbrzychu I z dnia 13 marca 2020 r.
- 9 Postanowienie nr 778-2/2020 Komisarza Wyborczego w Elblągu I z dnia 16 kwietnia o zawieszeniu głosowania w referendum gminnym w sprawie odwołania Burmistrza Miasta i Gminy Pieniężno przed upływem kadencji, zarządzanego postanowieniem 700-2/2020 Komisarza Wyborczego w Elblągu I z dnia 9 marca 2020 r. o przeprowadzeniu referendum gminnego w sprawie odwołania Burmistrza Miasta i Gminy Pieniężno przed upływem kadencji, https://elblag.kbw.gov.pl/uploaded_files/1587040404_skm-c25820041611081.pdf (dostęp: 15.07.2021).
- 10 Zarządzenie Wojewody Małopolskiego z dnia 25 marca 2020 r. zmieniające zarządzenie w sprawie zarządzenia wyborów uzupełniających do Rady Gminy Niedźwiedz (Dz. Urz. Woj. Małop. 2020, poz. 2503) oraz Zarządzenie Wojewody Małopolskiego z dnia 26 marca 2020 r. zmieniające zarządzenie w sprawie zarządzenia wyborów uzupełniających do Rady Gminy Biały Dunajec (Dz. Urz. Woj. Małop. 2020, poz. 2540).

- 11 Przykładem takiego aktu może być chociażby Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 kwietnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przedterminowych wyborów burmistrza miasta Aleksandrowa Kujawskiego w województwie kujawsko-pomorskim (Dz.U. 2020, poz. 691)
- 12 Zob. uzasadnienie do projektu Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie przedterminowych wyborów burmistrza miasta Aleksandrowa Kujawskiego w województwie kujawsko-pomorskim, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//4/12331955/12674311/dokument443253.pdf> (dostęp: 15.07.2021).
- 13 Na mocy Ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020, poz. 568).
- 14 Zob. art. 380 § 1 k.w., zgodnie z którym zgłoszenie tylko jednego kandydata w wyborach uzupełniających, w których obsadzany jest tylko jeden mandat, nie wiąże się z przeprowadzeniem głosowania.
- 15 W literaturze w odniesieniu do wyborów wolnych wyróżnia się - co do zasady - trzy elementy kampanii wyborczej: swobodę w zakresie zgłaszania kandydatów, swobodę prowadzenia kampanii wyborczej oraz swobodę wyrażania preferencji wyborczych (Kryszewski, 2016: 23). A. Sokala (2010: 26) dodaje jako uzupełnienie tej zasady - dyrektywę uczciwości procesu wyborczego.
- 16 O normach kompetencyjnych szeroko pisze L. Morawski (2008: 57).
- 17 Zob. m.in. Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA), P. Szefernakera, na interpelację nr 20711 w sprawie zawieszenia organizacji lokalnych wyborów przedterminowych i uzupełniających oraz referendum lokalnych; Odpowiedź sekretarza stanu w MSWiA, P. Szefernakera, na interpelację nr 21862 w sprawie zaległych wyborów lokalnych, przesuniętych w związku z pandemią COVID-19; Odpowiedź sekretarza stanu w MSWiA, P. Szefernakera, na zapytanie nr 2043 w sprawie zmiany daty przedterminowych wyborów burmistrza miasta i gminy Bogatynia w woj. dolnośląskim, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/interpelacje.xsp> (dostęp: 18.07.2021).