


Katarzyna Cłapińska*

 <https://orcid.org/0000-0002-7233-3977>

WYBORY W DOBIE PANDEMII COVID-19. PROBLEMY DOTYCZĄCE PRZEPROWADZENIA GŁOSOWANIA WE FRANCJI I W POLSCE W 2020 R.

WPROWADZENIE

Okres pandemii COVID-19 przypadł na czas organizacji wyborów zarówno w Polsce, jak i we Francji. Pierwsza tura wyborów samorządowych we Francji zaplanowana była na początek marca 2020 r. Pomimo wybuchu pandemii prezydent Emmanuel Macron, uwzględniając opinię wydaną przez Komitet ds. monitorowania pandemii¹, opowiedział się za przeprowadzeniem wyborów zgodnie z wcześniej ustalonym harmonogramem. Wobec rosnącej liczby zachorowań postanowiono jednak „zawiesić” II turę do czasu spadku liczby zakażeń. Ostatecznie zdecydowano o jej przeprowadzeniu pod koniec czerwca 2020 r. Przeciwnicy decyzji prezydenta zarzucali, że narusza ona podstawy demokracji, w tym prawo do głosowania [Dolez 2020]. Ostatecznie sprawa trafiła do Rady Konstytucyjnej, która 17 czerwca 2020 r. decyzją nr 2020-849 QPC² uznała zmianę terminów wyborów za uzasadnioną.

* Mgr, Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji, katarzyna.clapinska@gmail.com

¹ Komitet ds. monitorowania pandemii (*Conseil scientifique Covid-19*) – organizacja utworzona na początku marca 2020 r. przez Ministra Zdrowia na wniosek Prezydenta Republiki Francuskiej. Do jej głównych zadań należało pełnienie funkcji doradczych w kwestii pandemii COVID-19 oraz wydawanie opinii.

² Do 2010 r. we Francji jedyną formą badania konstytucyjności aktów prawnych była procedura *a priori*, mająca charakter abstrakcyjny i niebędąca powszechnie dostępna dla obywateli. Na skutek reformy wprowadzona została możliwość kontroli *a posteriori* w ramach procedury QPC (*Question prioritaire de constitutionnalité*). Rada Konstytucyjna wydaje wtedy decyzję

Podobna sytuacja miała miejsce w Polsce. Na dzień 10 maja 2020 r. zaplanowana była I tura wyborów prezydenckich. Mimo braku konsensusu w tym zakresie partii politycznych do ostatnich dni próbowano doprowadzić do przeprowadzenia głosowania, nawet w formie „wyborów korespondencyjnych”. Koniec końców jednak zdecydowano się na zmianę daty. Marszałkini Sejmu złożyła w tej sprawie wnioski do Trybunału Konstytucyjnego (TK). Nie został on jednak rozpatrzony, ponieważ Trybunał umorzył postępowanie.

WYBORY WE FRANCJI W TRAKCIE PANDEMII

Sama sytuacja zmiany daty wyborów samorządowych we Francji miała już miejsce wcześniej, w latach 1995 oraz 2008 [Dolez 2020]. W pierwszym przypadku zdecydowano się na przesunięcie głosowania z marca na czerwiec, gdyż terminy wyborów samorządowych nakładały się z terminami wyborów prezydenckich, które uznano za ważniejsze³. W drugim przypadku zdecydowano się na przesunięcie terminu aż o rok z powodu zbiegu terminów wyborów parlamentarnych i prezydenckich, które miały się odbyć w 2007 r.⁴ Obie sytuacje nie budziły jednak większych kontrowersji. Ponadto decyzje były podejmowane z dużym, około rocznym, wyprzedzeniem.

Wybory samorządowe w trakcie pandemii charakteryzowały się jednak dużą niepewnością, gdyż praktycznie do ostatnich tygodni nie było wiadomo, czy na pewno się odbędą. Ponadto po raz pierwszy w historii Francji czas, jaki minął między I a II turą wynosił aż 3 miesiące.

Początkowo wydawało się, że wybory nie zostaną przesunięte. Rzeczniczka rządu Sibeth Ndiaye 4 marca 2020 r., na dwa tygodnie przed planowanym głosowaniem, zapewniała, że nie ma możliwości zmiany terminu. Dodatkowo zapewniła, że rząd francuski przygotował odpowiednie procedury, które są w stanie odpowiednio zabezpieczyć życie i zdrowie mieszkańców. W przemówieniu podkreśliła również: „[wybory te] są ważnym momentem w demokratycznym

na wniosek Rady Stanu lub Sądu Konstytucyjnego, które zawieszają toczące się przed nimi postępowania do czasu jej wydania. Kontrola ta ma charakter zindywidualizowany i konkretny, związany z toczącym się postępowaniem.

³ *En raison de leur proximité avec le scrutin présidentiel Les élections municipales de 1995 devraient être reportées de six mois*, „Le Monde”, 18.10.1993. https://www.lemonde-fr.translate.google.com/archives/article/1993/09/18/en-raison-de-leur-proximite-avec-le-scrutin-presidentiel-les-elections-municipales-de-1995-devraient-etre-reportees-de-six-mois_3936247_1819218.html?_x_tr_sl=fr&_x_tr_tl=pl&_x_tr_hl=pl&_x_tr_pto=wapp (dostęp 15.10.2022).

⁴ *Les élections municipales fixées aux 9 et 16 mars 2008*, „Le Figaro”, 11.10.2007. https://www.lefigaro.fr/politique/2007/10/11/01002-20071011ARTWWW90403-les_elections_municipales_fixees_aux_et_mars_php (dostęp 15.10.2022).

życiu naszego kraju, dlatego w żaden sposób nie zamierzamy pozbawiać go naszych rodaków”⁵.

Sytuacja we Francji zaczęła się jednak dramatycznie zmieniać. Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) stwierdziła, że zaistniała sytuację należy nazwać pandemią i że wymknęła się ona spod kontroli państwowych instytucji. Zaażycowała też, aby kraje znalazły balans między ochroną zdrowia a minimalizacją zakłóceń gospodarczych i społecznych oraz poszanowaniem praw człowieka⁶. Wkrótce w Pałacu Elizejskim zebrał się Komitet ds. monitorowania pandemii, który stwierdził, że sytuacja jest skrajnie poważna, i zalecił przyjęcie środków ostrożności w postaci izolacji chorych oraz wprowadzenia dystansu społecznego⁷.

Prezydent Republiki Francuskiej Emmanuel Macron w swoim przemówieniu telewizyjnym 12 marca 2020 r. zdecydował się na zamknięcie żłobków, szkół i uczelni. Jednocześnie potwierdził, że I tura wyborów ma się odbyć w niedzielę, zgodnie z planami. Stwierdził, że kontaktował się w tej sprawie z premierem Édouardem Philippe’em, który wyraził chęć przeprowadzenia głosowania, oraz Komitetem ds. monitorowania pandemii, który orzekł, że taka możliwość istnieje. Prezydent zapewnił ponadto, że samorządy będą ściśle przestrzegać przesłanych im instrukcji⁸. Jeszcze na dzień przed planowym głosowaniem premier Philippe wygłosił przemówienie, w którym ogłosił zamknięcie restauracji, kin oraz kawiarni, jednocześnie podtrzymując, że I tura wyborów nie zostanie przesunięta⁹. Argumentem, który przemawiał za organizacją wyborów, była również popularna we Francji możliwość głosowania

⁵ *Le report des municipales „pas à l’ordre du jour”, selon Sibeth Ndiaye*, „La Croix”, 4.03.2020. <https://www.la-croix.com/France/Politique/Le-report-municipales-pas-ordre-jour-selon-Sibeth-Ndiaye-2020-03-04-1301082040> (dostęp 15.10.2022).

⁶ Oświadczenie Szefa WHO Tedrosa Adhanoma Ghebreyesusa w sprawie nazwania kryzysu zdrowia pandemią, *WHO Director-General’s opening remarks at the media briefing on COVID-19 – 11 March 2020*. <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> (dostęp 16.10.2022).

⁷ Opinia Komitetu Naukowego ds. monitorowania pandemii w sprawie COVID-19 z dnia 16 marca 2020 r., *Avis du Conseil scientifique COVID-19 16 mars 2020*, https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/avis_scientifique_16_mars_2020.pdf (dostęp 20.10.2022).

⁸ Przemówienie Prezydenta Emmanuela Macrona wygłoszone 12 marca 2020 r., *Adresse aux Français, 12 mars 2020*, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/03/12/adresse-aux-francais> (dostęp 20.10.2022).

⁹ Przemówienie Premiera Édouarda Philippe’a wygłoszone 14 marca 2020 r., *Déclaration de M. Edouard Philippe, Premier ministre, sur les nouvelles mesures face à l’épidémie de COVID-19 provoquée par le coronavirus SARS-CoV-2 (fermeture de tout les lieux recevant du public non indispensables à la vie du pays, restaurants, cafés, cinémas...)*, Paris, le 14 mars 2020, <https://www.vie-publique.fr/discours/273917-edouard-philippe-14032020-coronavirus-fermeture-bars-restaurants> (dostęp 20.10.2022).

przez pełnomocnika. Z takiej procedury może skorzystać każda osoba, która wie, że danego dnia nie będzie mogła pojawić się osobiście w lokalu wyborczym (artykuły L71–L81 francuskiego Kodeksu wyborczego z 1964 r.).

Formalnie za organizację wyborów odpowiedzialne było Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, które miało za zadanie wydanie specjalnych instrukcji dotyczących sposobu przeprowadzenia głosowania. Opisano w nich procedurę głosowania poprzez pełnomocnika w trakcie pandemii oraz środki ostrożności konieczne do przeprowadzania wyborów w lokalu [Bailly, Louche 2020].

Ostatecznie zanotowano rekordowo niską frekwencję wyborczą. Aż 54,5% Francuzów nie zdecydowało się oddać swojego głosu¹⁰. To o 18 punktów procentowych więcej niż w 2014 r., kiedy nie zagłosowało 36,45% wyborców. Zgodnie z przeprowadzonym sondażem 39% uprawnionych do głosowania jako powód swojej absencji wskazało pandemię COVID-19. Co ciekawe, z pojawienia się w lokalu wyborczym zrezygnowali głównie młodzi wyborcy. W grupie wiekowej 18–24 lata frekwencja wynosiła 30%, podczas gdy w grupie 60–69 lat aż 62%. Według sondażu przeprowadzonego przez IPOS to również najbiedniejsi byli grupą najmniej licznie głosującą (71% Francuzów zarabiających mniej niż 1200 euro miesięcznie zrezygnowało z udziału w wyborach)¹¹.

W swoim przemówieniu przed Senatem 19 marca 2020 r. Philippe ogłosił jednak, że I tura wyborów była dużym sukcesem¹². Tymczasem w prasie pojawiało się coraz więcej kontrowersji dotyczących II tury. Podawane były informacje, jakoby w lokalach wyborczych nie przestrzegano wytycznych dotyczących higieny [Bailly, Louche 2020].

Dzień po I turze wyborów prezydent wygłosił odezwę do narodu francuskiego¹³. Przedstawił w niej nowe restrykcje dotyczące poruszania się po terytorium Francji, a także ogłosił, że II tura wyborów samorządowych została

¹⁰ *Elections municipales 2020: le coronavirus, raison numéro 1 de l'abstention record au premier tour du scrutin*. „Franceinfo”, 15.03.2020, https://www.francetvinfo.fr/elections/municipales/elections-municipales-2020-le-coronavirus-raison-numero-1-de-l-abstention-record-au-premier-tour-du-scrutin_3867995.html (dostęp 21.10.2022).

¹¹ Ibidem.

¹² Przemówienie Premiera Édouarda Philippe’a wygłoszone 19 marca 2020 r. przed Senatem, *Déclaration de M. Édouard Philippe, Premier ministre, sur les dispositions des projets de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 (protection des populations, mesures économiques et sociales, adaptation provisoire des règles de droit, report du second tour des élections municipales), au Sénat le 19 mars 2020*, <https://www.vie-publique.fr/discours/274075-edouard-philippe-19032020-projet-de-loi-urgence-pour-faire-face-au-covid> (dostęp 22.10.2020).

¹³ Przemówienie Prezydenta Emmanuela Macrona wygłoszone 16 marca 2020 r., *Adresse aux Français, 15 mars 2020*, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/03/16/adresse-aux-francais-covid19> (dostęp 23.10.2022).

przesunięta. Jak podkreślił, decyzję tę podjął po konsultacji z przewodniczącym Senatu, przewodniczącym Zgromadzenia Narodowego, a także swoimi poprzednikami, i była to decyzja jednomyślna¹⁴. Formuła użyta przez Macrona stanowiła odniesienie do przemówienia gen. de Gaulle'a z 23 kwietnia 1961 r. („po zasięgnięciu oficjalnej opinii Rady Konstytucyjnej, Prezesa Rady Ministrów, Przewodniczącego Senatu, Przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego, zdecydowałem się na wdrożenie art. 16 naszej Konstytucji”¹⁵), w którym ogłosił on użycie tego artykułu pierwszy raz w historii¹⁶.

Artykuł 16 przewiduje, że jeżeli instytucje Republiki, niepodległość państwa, integralność jego terytorium bądź wykonywanie zobowiązań międzynarodowych są w bezpośrednim i poważnym zagrożeniu, Prezydent Republiki przedsięwzięje środki, jakich wymagają okoliczności, po oficjalnej konsultacji z premierem, przewodniczącymi izb i Radą Konstytucyjną.

Wskutek kontrowersji, jakie wywołała wypowiedź prezydenta Macrona w związku z możliwością użycia przez niego art. 16 Konstytucji, następnego dnia głos zabrała rzeczniczka rządu Sibeth Ndiaye, która stanowczo zaprzeczyła, jakoby głowa państwa zdecydowała się na wykorzystanie tego rozwiązania.

Ostatecznie, w związku z decyzją o przesunięciu wyborów, uchwalono 15 aktów prawych. Większość z nich to zarządzenia dotyczące odroczenia II tury wyborów w konkretnych gminach¹⁷, ustalenia terminu II tury wyborów¹⁸, określające wprowadzenie wyjątkowych środków sanitarnych niezbędnych do

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Konstytucja V Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r. (tłum. Wiesław Skrzydło).

¹⁶ Przemówienie generała Charles'a de Gaulle'a wygłoszone 23 kwietnia 1961 r., *Discours du 23 avril 1961*, <https://fresques.ina.fr/de-gaulle/fiche-media/Gaulle00071/discours-du-23-avril-1961.html> (dostęp 28.10.2022).

¹⁷ Zarządzenie nr 2020-267 z dnia 17 marca 2020 r. w sprawie odroczenia drugiej tury odnowienia mandatów radnych gmin i związków gmin, radnych Paryża i radnych metropolii Lyon, pierwotnie wyznaczonej na 22 marca 2020 r. zarządzeniem nr 2019-928 z dnia 4 września 2019 r.; Zarządzenie nr 2020-390 z dnia 1 kwietnia 2020 r. w sprawie przesunięcia drugiej tury generalnej odnowienia mandatów radnych gmin i związków gmin, radnych Paryża i radnych metropolii Lyon w 2020 r. oraz ustanowienia pomocy publicznej na rok 2021; Zarządzenie nr 2020-462 z dnia 22 kwietnia 2020 r. w sprawie przesunięcia drugiej tury generalnego odnowienia mandatów radnych gmin Polinezji Francuskiej i Nowej Kaledonii oraz ustanowienia pomocy publicznej na rok 2021; Zarządzenie nr 2020-643 z dnia 27 maja 2020 r. w sprawie przesunięcia drugiej tury generalnej odnowienia mandatów radnych gmin i związków gmin, radnych Paryża i radnych metropolii Lyonu na rok 2020 oraz dostosowania dekretu z dnia 9 lipca 1990 r. do stanu zagrożenia zdrowia.

¹⁸ Zarządzenie nr 2020-642 z dnia 27 maja 2020 r. ustalające termin drugiej tury generalnej odnowienia mandatów radnych gmin i związków gmin, radnych Paryża i radnych metropolii Lyonu oraz zwołujące wyborców.

organizacji wyborów¹⁹, a także ustawy o stanie wyjątkowym²⁰ oraz organizacji II tury głosowania²¹.

Śledząc ścieżkę legislacyjną, pierwsze zarządzenie z dnia 17 marca 2020 r. uchyliło art. 6 zarządzenia nr 2019-928 z dnia 4 września 2019 r., który wyznaczał II turę wyborów na 22 marca 2020 r. Następnie ustawa o stanie wyjątkowym z dnia 23 marca 2020 r. odroczyła termin głosowania, stanowiąc tym samym odstępstwo od art. 56 Kodeksu wyborczego z 1964 r., zgodnie z którym „w przypadku drugiej tury głosowania przeprowadza się ją w niedzielę następującą po pierwszej turze”. W art. 19 ustawy wskazano, że II tura ma się odbyć najpóźniej w czerwcu 2020 r. Jej dokładna data zostałaby określona w drodze zarządzenia Rady Ministrów, które miało być wydane najpóźniej 27 maja 2020 r.

Decyzja ta wywołała jednak wiele kontrowersji. Zastanawiano się, czy w tej sytuacji konieczne jest powtórzenie całych wyborów. Zagadnieniem prawnym, które wzbudziło szczególną uwagę, była kwestia związana z art. 227 Kodeksu wyborczego, stanowiącym, że radni wybierani są na 6-letnią kadencję. W przypadku przełożenia II tury wyborów ich kadencja uległaby jednoczesnemu przedłużeniu [Dolez 2020].

Ostatecznie 27 maja 2020 r. Rada Ministrów zarządzeniem nr 2020-642²² określiła termin II tury wyborów na niedzielę 28 czerwca 2020 r.

STANOWISKO FRANCUSKIEJ RADY KONSTYTUCYJNEJ

Rada Stanu wydała opinię na temat ustawy covidowej²³, w której orzekła, że odroczenie II tury wyborów jest dopuszczalne jedynie w wyjątkowych przypadkach, na rozsądny okres i pod warunkiem, że będzie proporcjonalne do

¹⁹ Zarządzenie nr 2020-743 z dnia 17 czerwca 2020 r. w sprawie wprowadzenia wyjątkowych środków sanitarnych niezbędnych do organizacji wyborów organizowanych w dniu 28 czerwca 2020 r.

²⁰ Ustawa o stanie wyjątkowym nr 2020-290 z dnia 23 marca 2020 r. w związku z epidemią Covid-19 opublikowana w Journal Officiel 24 marca 2020 r. (dalej: ustawa covidowa). Ta sama ustawa wprowadziła również instytucję stanu nadzwyczajnego związanego z zagrożeniem zdrowia, o którym mowa dalej w artykule.

²¹ Ustawa nr 2020-760 z dnia 22 czerwca 2020 r. mająca na celu zapewnienie organizacji drugiej tury wyborów samorządowych i wspólnotowych w czerwcu 2020 r. oraz przełożenie wyborów konsularnych opublikowana w Journal Officiel 23 czerwca 2020 r.

²² Zarządzenie nr 2020-642 z dnia 27 maja 2020 r. ustalające termin drugiej tury generalnej odnowienia mandatów radnych gmin i związków gmin, radnych Paryża i radnych metropolii Lyon oraz zwalające wyborców.

²³ Rada Stanu to organ utworzony w 1799 r. przez Napoleona Bonaparte. W systemie V Republiki pełni on podwójną rolę, będąc z jednej strony organem doradczym, opiniującym projekty ustaw i dekrety wydawane przez rząd, z drugiej strony zaś naczelnym sądem administracyjnym.

okoliczności, które je uzasadniają. Rada podkreśliła też, że II tura wyborów powinna się odbyć w ciągu 3 miesięcy od pierwszego głosowania²⁴. Ostatecznie nie zdecydowano się na skierowanie ustawy do Rady Konstytucyjnej w procedurze *a priori*.

Prezes Rady Ministrów w procedurze badania konstytucyjności *a priori* zdecydował się wówczas skierować do Rady Konstytucyjnej inną ustawę, również dotyczącą kryzysu związanego z COVID-19, która miała zbadać, czy doszło do naruszenia art. 46 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że zgodnie z przyspieszonym trybem ustawodawczym „projekt lub propozycja nie mogą zostać przedłożone do rozpatrzenia na pierwszym posiedzeniu, o którym mowa, przed upływem piętnastu dni od dnia jego złożenia”. Rada w swojej decyzji z dnia 26 marca 2020 r. nr 2020-799 stwierdziła, że badany akt jest zgodny z Konstytucją, ponieważ „ze względu na okoliczność sprawy nie ma podstaw do uznania, że niniejsza ustawa organiczna została wydana z naruszeniem przepisów proceduralnych przewidzianych w art. 46 Konstytucji”.

Sprawa przeniesionej II tury wyborów samorządowych stała się jednak przedmiotem oceny zarówno Rady Stanu, jak i Rady Konstytucyjnej. Na skutek wniosku złożonego do Sądu Administracyjnego w Nicei, a następnie przekazanego do Rady Stanu²⁵, w sprawie unieważnienia I tury wyborów Rada Stanu zdecydowała się na skierowanie sprawy do organu konstytucyjnego. Rada Konstytucyjna przystąpiła do zbadania, czy art. 19 ustawy covidowej, przenoszący II turę wyborów na czerwiec, nie stoi w sprzeczności z prawami i wolnościami zawartymi w Konstytucji V Republiki.

Po pierwsze, zdaniem skarżących, którzy złożyli wniosek do Sądu Administracyjnego w Nicei, ustawodawca nie mógł przerwać toczącego się procesu wyborczego i powinien anulować wyniki głosowania z 15 marca 2020 r. Trzymiesięczna przerwa stanowiła nadmierny odstęp między turami. Ponadto istnieje ryzyko, że II tura zostanie przeprowadzona w szczycie pandemii COVID-19, co wpłynie negatywnie na frekwencję wyborczą i będzie stanowić naruszenie zasady równości.

Po drugie, skutkiem takiej regulacji będzie zatwierdzenie I tury wyborów bez względu na spory toczące się przed sędzią wyborczym²⁶.

²⁴ Opinia Rady Stanu nr 399873 z dnia 18 marca 2020 r.

²⁵ Orzeczenie Rady Stanu nr 440217 z dnia 25 maja 2020 r.

²⁶ Sędzią wyborczym określa się sędziego, który prowadzi postępowanie w sytuacji podejrzenia wystąpienia oszustwa wyborczego. W przypadku wyborów prezydenckich i parlamentarnych funkcję tę sprawują sędziowie Rady Konstytucyjnej, natomiast w wyborach lokalnych i europejskich sędziowie sądów administracyjnych i Rada Stanu.

Po trzecie, skarżący krytykowali, że skutkiem regulacji będą różne daty objęcia urzędu i kadencji przez radnych gminy w zależności od tego, czy zostaną wybrani w I czy w II turze wyborów.

Po czwarte, konieczność prowadzenia kampanii wyborczej w szczycie pandemii skutkuje znacznym ograniczeniem możliwej aktywności kandydatów, którzy walczą o głosy wyborców w II turze, co także naruszyłoby zasadę równości głosowania.

Zdaniem Rady Konstytucyjnej art. 3 Konstytucji stanowi, że wybory są zawsze powszechne, równe i tajne, a art. 6 Deklaracji praw człowieka i obywatela z 1789 r.²⁷, że „prawo musi być jednakowe dla wszystkich”, wobec czego należy uznać, że zapewnia ono zasadę równości głosowania. Ustawodawca nie może zatem pozwolić na pominięcie wymogów stawianych przez art. 3 Konstytucji, „chyba że przemawia za tym nadrzędny interes ogólny i że na przyjętych przez siebie zasadach ta zmiana nie powoduje naruszenia prawa do głosowania i zasady uczciwości głosowania”²⁸.

Ponadto ustawodawca określił, że II tura wyborów ma się odbyć w ciągu 3 miesięcy od pierwszego głosowania. Tym samym ustalił maksymalny okres dostosowany do powagi sytuacji oraz niepewności związanej z rozwojem pandemii.

Jeżeli chodzi o przeprowadzenie kampanii, Rada zauważyła, że przepisy ustawy covidowej w drodze odstępstwa od przepisów Kodeksu wyborczego zezwalają na podwyższenie obowiązujących wydatków wyborczych i uzyskanie zwrotu kosztów poniesionych na II turę. Przepisy te miały na celu zagwarantowanie poszanowania równości kandydatów w trakcie kampanii wyborczej. Wobec powyższego Rada stwierdziła, że przepisy nie naruszają prawa wyborczego, zasady uczciwości oraz równości głosowania.

Odnosząc się do zarzutu różnej długości kadencji radnych, Rada stwierdziła, że odmienne traktowanie wynika z odmiennej sytuacji. W okręgach, w których konieczne jest przeprowadzenie II tury wyborów, sporne przepisy nie mają wpływu na postępowanie przed sędziami wyborczymi. W związku z powyższym ustawa jest zgodna z Konstytucją²⁹.

Podsumowując największe kontrowersje prawne związane z okresem pandemii i wyborami, na pierwszym miejscu należy wskazać brak wprowadzenia stanu nadzwyczajnego przewidzianego w art. 16 Konstytucji. Co jednak należy podkreślić, francuski system konstytucyjny przewiduje kilka „wariantów” stanu nadzwyczajnego. Pierwszy z nich, przewidziany w art. 16 Konstytucji, został

²⁷ Deklaracja jest aktem, który wciąż obowiązuje w porządku francuskim z tego względu, że stała się częścią „bloku konstytucyjnego”, czyli rozszerzonego katalogu źródeł konstytucyjnych.

²⁸ Decyzja Rady Konstytucyjnej nr 2020-849 z dnia 17 czerwca 2020 r.

²⁹ Ibidem.

wprowadzony tylko raz w historii V Republiki Francuskiej – podczas wojny w Algierii. Drugi, przewidziany na podstawie ustawy z 3 kwietnia 1955 r. dotyczącej stanu wyjątkowego³⁰, użyty były ośmiokrotnie [Thénault 2007], m.in. w trakcie kryzysu w Nowej Kaledonii³¹ czy po zamachach terrorystycznych w 2015 r. Trzeci, przewidziany w art. 36 Konstytucji, pochodzący jeszcze z III Republiki Francuskiej, od 1958 r. nigdy nie został zastosowany, a odnosi się głównie do zagrożeń zbrojnych. Czwarty wariant stanu wyjątkowego został wprowadzony po wybuchu pandemii w marcu 2020 r. ustawą covidową. Przewiduje on możliwość ogłoszenia na części terytorium lub na terenie całego kraju stanu klęski żywiołowej zagrażającej zdrowiu. Możliwe jest to w drodze rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów na podstawie wniosku Ministra Zdrowia. Powodem, dla którego zdecydowano się na utworzenie nowego specjalnego reżimu, była niespotykana dotąd sytuacja szybko rozprzestrzeniającego się wirusa, konieczność dostosowania prawa do nowej sytuacji [Champeil-Desplats 2020], a także kontrowersje związane z wprowadzonym wcześniej ponad dwuletnim stanem nadzwyczajnym w związku z zamachami terrorystycznymi w 2015 r. [Heymann-Doat 2016]. Zgodnie z przepisami nowej ustawy Premier po zawiadomieniu Ministra Zdrowia mógł zakazać przemieszczania się osób i pojazdów w miejscach określonych rozporządzeniem, zarządzić tymczasowe zamknięcie miejsc publicznych oraz usługowych, a także rekwizycję mienia, gdyby uznał, że jest to konieczne do walki z pandemią. Ustawa przewidywała zarazem głęboki zakres ingerencji w prawa podstawowe, nie uwzględniając mechanizmu przewidzianego przez Konstytucję. Co należy jednak podkreślić, ustawa była opiniowana przez Radę Stanu, która nie wyraziła sprzeciwu wobec trybu jej uchwalenia ani jej przepisów.

Ciekawym spostrzeżeniem odnoszącym się do francuskich ustaw covidowych jest zaskakująco szybki jak na standardy francuskie sposób ich uchwalania, a także położenie nacisku na władzę wykonawczą (premiera), która wydawała akty legislacyjne przy stosunkowo niewielkim udziale/sprzeciwie władzy ustawodawczej. Istotną rolę odgrywał również Komitet Naukowy ds. monitorowania pandemii w sprawie COVID-19, który stał się organem doradczym mającym wpływ na treść uchwalanych przepisów.

Sytuacja francuska stanowi przykład szybkiej i efektywnej reakcji na niespotykane dotychczas wydarzenie w postaci pandemii, która znacznie zakłóciła podstawowe funkcjonowanie państwa, w tym możliwość przeprowadzenia wyborów. Należy podkreślić, że uchwalanie tymczasowych regulacji prawnych odbywało

³⁰ Ustawa nr 55-385 z dnia 3 kwietnia 1955 r. o stanie wyjątkowym.

³¹ Nowa Kaledonia – francuskie terytorium zamorskie o szczególnym charakterze. Na skutek porozumienia z 1998 r. w dużej części rozdział XIII francuskiej Konstytucji poświęcony jest obecnie Nowej Kaledonii.

się przy całkowitym poszanowaniu demokratycznych mechanizmów. W opinio-
waniu aktów prawnych udział brała Rada Stanu, której uwagi były aplikowane do
aktów prawnych. Również Rada Konstytucyjna partycypowała w procesie zmiany
terminu głosowania, wydając decyzje dotyczące zgodności ustaw z Konstytucją.
Obydwa organy użyły bardzo jasnych kryteriów podczas badania konstytucyj-
ności aktów, podkreślając wagę proporcjonalności oraz konieczność przełożenia
II tury głosowania. Biorąc pod uwagę sytuację francuską i dotychczasowe do-
świadczenia polegające na korzystaniu z różnych wariantów stanu nadzwyczajne-
go, niezastosowanie art. 16 Konstytucji nie wydaje się nazbyt rażące.

WYBORY W POLSCE W TRAKCIE PANDEMII

Polska również znalazła się w sytuacji, w której planowane głosowanie
przypadło na okres pandemii. W tym przypadku nie chodziło jednak o przeło-
żenie tylko II tury głosowania, lecz o zmianę całego harmonogramu wyborcze-
go. Nigdy wcześniej się to nie wydarzyło.

Jak słusznie wskazał Marek Dobrowolski [2022], proces związany z prze-
prowadzeniem wyborów w Polsce w trakcie pandemii COVID-19 można
podzielić na cztery fazy. Podczas pierwszej proponowano przełożenie gło-
sowania na okres po zakończeniu pandemii, w drugiej podejmowano próbę
głosowania korespondencyjnego, trzecia przypada na 10 maja 2020 r., czyli
na nieudaną próbę przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego, a czwar-
ta na przeprowadzone głosowanie 28 czerwca 2020 r.

Zgodnie z art. 128 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³² Marszałkini Sej-
mu postanowieniem z dnia 5 lutego 2020 r. zarządziła organizację wyborów
prezydenckich na 10 maja 2020 r.³³ W tamtym okresie kryzys związany z pan-
demią COVID-19 nie dotarł jeszcze do Polski. Pierwszy przypadek zarażenia
wirusem SARS-CoV-2 został zanotowany 4 marca 2020 r.³⁴, a już 13 marca
Ministerstwo Zdrowia ogłosiło stan zagrożenia epidemiologicznego³⁵, po czym
20 marca na terenie całej Polski został ogłoszony stan epidemii³⁶.

³² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

³³ Postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 lutego 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2020 poz. 184).

³⁴ Komunikat Ministerstwa Zdrowia z dnia 4 marca 2020 r. <https://www.gov.pl/web/zdrowie/pierwszy-przypadek-koronawirusa-w-polsce> (dostęp 5.03.2023).

³⁵ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. 2020 poz. 433).

³⁶ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. 2020 poz. 491).

31 marca wprowadzono pierwszą ustawę związaną z epidemią, tzw. tarczę covidową, która przewidywała możliwość głosowania korespondencyjnego także dla osób przebywających na kwarantannie oraz dla tych, którzy ukończyli 60. rok życia³⁷. Zgodnie z uregulowaniami zawartymi w nowelizacji Kodeksu wyborczego z 2018 r.³⁸ forma głosowania korespondencyjnego istniała, ale dostępna była jedynie dla osób o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Nowelizacja zniosła prawo powszechnego głosowania korespondencyjnego dostępnego dla każdego obywatela, które obowiązywało od 2014 r. Nie była to więc instytucja całkowicie nieznaną polskiemu porządkowi prawnemu.

W związku z zaistniałą sytuacją 6 kwietnia uchwalono ustawę o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.³⁹, która weszła w życie, po odrzuceniu senackiego weta, 9 maja 2020 r., czyli na dzień przed zaplanowanymi wyborami. Zakładała ona możliwość przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego oraz opisywała procedurę takiej formy głosowania.

Jak podkreśla Magdalena Musiał-Karg [2021], aby przeprowadzić głosowanie korespondencyjne w sposób demokratyczny, należy spełnić kilka warunków, w tym przede wszystkim zapewnić odpowiednią ścieżkę legislacyjną. Konieczne jest też respektowanie demokratycznych standardów i zasad wyborczych. Istotna jest ponadto kampania informacyjna i zaufanie do usługodawcy pakietów pocztowych.

W dniu 6 maja zdecydowano jednak, że wybory nie odbędą się, co w swoim komunikacie 7 maja potwierdziła Państwowa Komisja Wyborcza (PKW)⁴⁰. Jak stwierdziła Komisja, głosowanie nie może się odbyć również dlatego, że ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r.⁴¹ zawiesiła kompetencje PKW dotyczące ustalania wzoru kart do głosowania i zarządzenia ich drukowania, przy czym uzasadnienie ustawy nie wskazuje jasno celu takiej regulacji.

³⁷ Artykuł 40 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).

³⁸ Ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018 poz. 1349).

³⁹ Ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (Dz.U. 2020 poz. 827).

⁴⁰ Komunikat PKW z dnia 7 maja 2020 r. <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/wyjasnienia-stanowiska-komunikaty/komunikat-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-7-maja-2020-roku> (dostęp 1.12.2022).

⁴¹ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. 2020 poz. 695).

Dzień od daty, w której miały się odbyć wybory, czyli 11 maja 2020 r., skierowano do Sejmu projekt nowej ustawy dotyczącej zasad i trybu organizacji wyborów, która przewidywała, że oprócz oddania głosu w lokalu wyborczym dopuszczalna będzie forma głosowania korespondencyjnego⁴². W uzasadnieniu aktu powołano się na przykład odległej Korei Południowej: w kwietniu 2020 r. przeprowadzono tam wybory parlamentarne, w których brało udział 29 mln uprawnionych do głosowania i po których nie odnotowano znacznego wzrostu zakażeń. Ustawa weszła w życie 2 czerwca 2020 r.

Ostatecznie dopiero 3 czerwca 2020 r. Marszałkini Sejmu zarządziła wybory prezydenckie na 28 czerwca 2020 r.⁴³, podczas gdy konstytucyjny termin na ich przeprowadzenie minął ponad miesiąc wcześniej, tj. 22 maja.

STANOWISKO POLSKIEGO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

Kwestia przeprowadzenia wyborów w trakcie pandemii stała się przedmiotem badań Trybunału Konstytucyjnego. W dniu 6 maja 2020 r. Marszałkini Sejmu złożyła swój wniosek do Trybunału. Przedmiotem kontroli miał być art. 289 § 1 Kodeksu wyborczego⁴⁴ „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 oraz art. 289 § 1 przywołanej wyżej ustawy rozumiany 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”⁴⁵.

Do sprawy toczącej się przed Trybunałem przystąpił również Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) Adam Bodnar. Wskazał on m.in., że z punktu

⁴² Ustawa z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. 2020 poz. 979).

⁴³ Postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 czerwca 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2020 poz. 988).

⁴⁴ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2011 nr 21 poz. 112).

⁴⁵ Wniosek Marszałka Sejmu o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 289 § 1 Kodeksu wyborczego z dnia 6 maja 2020 r. inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. K 6/20. <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%206/20> (dostęp 16.10.2022).

widzenia art. 2 Konstytucji RP i zasady demokratycznego państwa prawa konieczne jest zagwarantowanie odpowiedniego czasu między wyznaczeniem daty wyborów a samymi wyborami, ponieważ pozwala to zapewnić możliwość oddania głosu jak największej liczbie uprawnionych do tego osób⁴⁶. Zauważył też, że Konstytucja RP przewiduje tylko jeden przypadek, w którym możliwe jest przesunięcie daty głosowania, czyli wprowadzenie stanu nadzwyczajnego (art. 228 ust. 7). W opinii RPO także sam fakt prowadzenia kampanii w trakcie pandemii zakłóca poszanowanie zasady równości szans kandydatów.

Potencjalnie celem wniosku jest uznanie, na podstawie art. 128 ust. 2 Konstytucji RP, nowej kompetencji Marszałka Sejmu, która umożliwiłaby przeprowadzenie wyborów w innym terminie. Zdaniem Rzecznika należy jednak podkreślić, że samo uchycenie przepisu Kodeksu wyborczego nie wpływa na zarządzenie wyborów, ponieważ problemem jest tutaj przepis ustawy konstytucyjnej, którego Trybunał nie może usunąć⁴⁷. Pismem z dnia 26 czerwca 2020 r. Marszałkini zdecydowała się na cofnięcie wniosku, wskutek czego 26 sierpnia 2020 r. Trybunał umorzył postępowanie⁴⁸.

Podsumowując problemy związane z głosowaniem w czasach pandemii, zastanawiające jest, dlaczego ustawodawca nie zdecydował się już w ustawie z dnia 23 marca 2020 r., czyli w tzw. pierwszej tarczy antycovidowej, na możliwość wprowadzenia całkowitego głosowania korespondencyjnego albo na przesunięcie wyborów z powodu pandemii o racjonalny okres. Wydaje się, że w tej sytuacji zabrakło z jednej strony „przezorności ustawodawcy”, a z drugiej – zaufania do instytucji prawnych i pewności prawa. Brak zaufania stanowi konsekwencję chwiejności instytucji prawnych, w tym instytucji stanowiących mechanizm kontrolny, takich jak Trybunał Konstytucyjny.

Kolejnym problemem była długa ścieżka legislacyjna jako wynik braku konsensusu partii politycznych. W czasie kryzysu proces legislacyjny powinien przebiegać sprawnie i szybko. Przykładem negatywnym jest tu sytuacja związana z przywoływaną już ustawą z dnia 6 kwietnia 2020 r., która weszła w życie w chwili, gdy zmieniła się koncepcja polityczna. Zastanawiające jest również, dlaczego nie zdecydowano się na skorzystanie z trybu pilnego.

⁴⁶ Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie postępowania dotyczącego przesunięcia terminu zarządzonych wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej nr VII.602.151.2020.JZ/KŁ/MM/MW, sygn. akt K 6/20. <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Stanowisko%20dla%20TK%2C%207.05.2020.pdf> (dostęp 16.10.2022).

⁴⁷ Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich dla Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2020 r. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-i-wybory-rpo-do-tk-instrumentalne-wykorzystanie-trybunalu-niedopuszczalne> (dostęp 2.12.2022).

⁴⁸ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 sierpnia 2020 r., sygn. akt K 6/20.

Innym zagadnieniem budzącym konsternację jest ograniczenie kompetencji Państwowej Komisji Wyborczej w zakresie ustalania wzoru kart do głosowania i zarządzenia ich drukowania. Zagadką pozostaje też, dlaczego zdecydowano się umieścić takie regulacje w ustawie dotyczącej szczególnych instrumentów wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa COVID-19, obok regulacji odnoszących się do karty zgonu i pomocy przedsiębiorcom.

Ciekawą kwestią jest ponadto brak postanowienia Sądu Najwyższego (SN) w sprawie ważności wyborów z 10 maja 2020 r. Kontrowersje wzbudza zarówno sam brak postanowienia i opublikowanie w jego miejsca oświadczenia, jak i – przede wszystkim – fakt, iż działania te podjęła Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN, która co prawda działała w granicy swoich ustawowych kompetencji, lecz okoliczności jej powołania i funkcjonowania budzą kontrowersje, co nie sprzyja budowaniu zaufania do demokratycznych instytucji prawnych⁴⁹.

Podnosząc już ostatnią, ale najważniejszą, kwestię, wybory zostały przesunięte zwykłą uchwałą Marszałka Sejmu. Nie zdecydowano się na wprowadzenie stanu nadzwyczajnego przewidzianego dla takich sytuacji. Należy stwierdzić, że ograniczenie swobód obywatelskich znacznie wychodziło poza ramy przewidziane w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego automatycznie rozwiązałoby problemy związane z przeprowadzeniem wyborów, gdyż zgodnie z art. 228 ust. 7 ustawy zasadniczej w ciągu 90 dni od jego zakończenia nie mogą być przeprowadzane wybory Prezydenta Rzeczypospolitej. Kwestia ta była szeroko komentowana, chociażby przez Rzecznika Praw Obywatelskich, który w swoim piśmie skierowanym do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP Krzysztofa Kwiatkowskiego stwierdził, że „brak wprowadzenia stanu nadzwyczajnego i przewidzianej w Konstytucji RP zmiany terminu wyborów Prezydenta RP przyczyniły się niestety do ogromnego chaosu prawnego i organizacyjnego

⁴⁹ Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN została powołana Ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2018 poz. 5). W uchwale ze stycznia 2020 r., sygn. akt BSA I-4110-1/20, sędziowie SN wyrazili wątpliwości dotyczące powołania sędziów IKNiSP, wskazując, że ich nominacja przez wadliwie powołaną Krajową Radę Sądownictwa jest wadliwa. Trybunał Sprawiedliwości w Luksemburgu w wyroku z 21 grudnia 2023 r. (C-718/21, *Krajowa Rada Sądownictwa*, ECLI:EU:C:2023:1015) stwierdził, że skład orzekający tej izby nie jest „sądem” w rozumieniu prawa Unii Europejskiej. Na skutek nowelizacji Ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2022 poz. 1259) IKNiSP przejęła również funkcję Izby Dyscyplinarnej tego sądu. Co do tej ostatniej Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wypowiedział się w swoim wyroku z 15 lipca 2021 r. (C-791/19, *Komisja p. Polsce*, ECLI:EU:C:2021:596), podkreślając, że jej istnienie stoi w sprzeczności z niezawisłością i niezależnością polskich sądów oraz nie jest zgodne z prawem Unii.

w naszym kraju”⁵⁰. Jak podkreśliła Anna Rakowska-Trela [2020], wprowadzenie stanu nadzwyczajnego było obowiązkiem władz publicznych, gdyż jego zaniechanie sprowadza bezpośrednie zagrożenie dla życia i zdrowia obywateli.

PODSUMOWANIE

Zarówno we Francji, jak i w Polsce okres pandemii COVID-19 przypadł na czas wyborów. Chociaż obydwie przypadki różnią się od siebie rodzajem wyborów (prezydenckie vs. samorządowe) i zagadnieniem (przesunięcie całych wyborów lub tylko II tury), po szczegółowej analizie możliwe jest odnalezienie pewnych podobieństw.

Przede wszystkim obydwie zmiany kalendarza wyborczego zostały dokonane poprzez ustawy epizodyczne, które wprowadziły rozwiązania odmienne od zawartych w kodeksach wyborczych obu państw. Prowadziły one zarówno do przedłużenia kadencji poprzednio wybranych osób, jak i wprowadzenia nowych ułatwień wyborczych (obowiązkowe głosowanie korespondencyjne lub ułatwienia w głosowaniu przez pełnomocnika).

W obu krajach nie zdecydowano się też na ustanowienie reżimu stanu wyjątkowego, co wzbudziło najwięcej kontrowersji, ponieważ obydwie sytuacje wiązały się z ograniczeniem praw podstawowych w postaci prawa do głosowania. O ile jednak przypadek francuski można wytłumaczyć poprzez stworzenie specjalnego reżimu zagrożenia sanitarnego, o tyle w Polsce nie podjęto żadnych kroków, aby zapewnić minimum konstytucyjnego bezpieczeństwa prawnego.

Z punktu widzenia demokratycznego państwa prawa konieczna wydaje się zatem ocena organów konstytucyjnych w zakresie zgodności aktów nakładających takie ograniczenia z ustawą zasadniczą.

We Francji, pomimo że ustawa, która dokonała zmiany terminu II tury wyborów, nie trafiła do Rady Konstytucyjnej w procedurze badania konstytucyjności *a priori*, ostatecznie została poddana badaniu w procedurze *a posteriori*. Sędziowie konstytucyjni po szczegółowej analizie nie zakwestionowali jej zgodności z ustawą zasadniczą, tłumacząc, że nie naruszyła ona zasad powszechności i równości głosowania. Ponadto sama ustawa badana była wcześniej przez Radę Stanu.

⁵⁰ Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 21 maja 2020 r. nr VII.602.9.2020.JZ skierowane do Krzysztofa Kwiatkowskiego – Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP. https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wybrane_WG_2015-2020.pdf (dostęp 16.10.2022).

W Polsce, chociaż Marszałkini Sejmu złożyła wniosek o zbadanie art. 289 § 1 Kodeksu wyborczego, Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie. Nie odniósł się również w żaden sposób ani do proponowanej kwestii przeprowadzenia wyborów jedynie w formie korespondencyjnej, ani do przesunięcia daty wyborów. Należy zatem stwierdzić, że prawa wyborcze w tamtym okresie nie podlegały specjalnej ochronie.

BIBLIOGRAFIA

- Bailly Guillaume, Louche Thomas. 2020. „Élections municipales françaises dans un contexte de pandémie mondiale: un niveau d’abstention élevé dans l’agglomération mancelle”. *Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique* 41(2), <https://doi.org/10.4000/espacepolitique.8715>
- Champeil-Desplats Véronique. 2020. „Qu’est-ce que l’état d’urgence sanitaire? D’un état d’urgence à l’autre, ou l’intégration des régimes d’exception dans les États de droit contemporains”. *Revue française d’administration publique* 176(4): 875–888.
- Dobrowolski Marek. 2022. „Wybory prezydenckie w czasie pandemii”. *Przegląd Sejmowy* 173(6): 13–44.
- Dolez Bernard. 2020. „Tenir un scrutin local pendant la crise du Covid-19. Les élections municipales de mars-juin 2020”. *Revue française d’administration publique* 176(4): 947–964.
- Elections municipales 2020: le coronavirus, raison numéro 1 de l’abstention record au premier tour du scrutin*. „Franceinfo”, 15.03.2020. https://www.francetvinfo.fr/elections/municipales/elections-municipales-2020-le-coronavirus-raison-numero-1-de-l-abstention-record-au-premier-tour-du-scrutin_3867995.html (dostęp 21.10.2022).
- En raison de leur proximité avec le scrutin présidentiel Les élections municipales de 1995 devraient être reportées de six mois*. „Le Monde”, 18.10.1993. https://www.lemonde-fr.translate.google/archives/article/1993/09/18/en-raison-de-leur-proximite-avec-le-scrutin-presidentielles-elections-municipales-de-1995-devraient-etre-reportees-de-six-mois_3936247_1819218.html?_x_tr_sl=fr&_x_tr_tl=pl&_x_tr_hl=pl&_x_tr_pto=wapp (dostęp 15.10.2022).
- Heymann-Doat Arlette. 2016. „L’état d’urgence, un régime juridique d’exception pour lutter contre le terrorisme?”. *Archives de politique criminelle* 38(1): 59–74.
- Le report des municipales „pas à l’ordre du jour”*, selon Sibeth Ndiaye. „La Croix”, 4.03.2020. <https://www.la-croix.com/France/Politique/Le-report-municipales-pas-ordre-jour-selon-Sibeth-Ndiaye-2020-03-04-1301082040> (dostęp 15.10.2022).
- Les élections municipales fixées aux 9 et 16 mars 2008*. „Le Figaro”, 11.10.2007. https://www.lefigaro.fr/politique/2007/10/11/01002-20071011ARTWWW90403-les_elections_municipales_fixees_aux_et_mars_.php (dostęp 15.10.2022).
- Musiał-Karg Magdalena. 2021. „Głosowanie korespondencyjne podczas pandemii Covid-19. Doświadczenia z polskich wyborów prezydenckich w 2020 r.” *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* (60)2: 31–48.
- Rakowska-Trela Anna. 2020. „Wybory prezydenckie 2020. Kontekst prawny”, Raport przygotowany dla Fundacji im. Stefana Batorego. https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/06/Internet_Sprawozdanie_2020_PL.pdf (dostęp 22.09.2023).
- Thénault Sylvie. 2007. „L’état d’urgence (1955–2005). De l’Algérie coloniale à la France contemporaine: destin d’une loi”. *Le Mouvement Social* 218(1): 63–78.

AKTY NORMATYWNE

- Konstytucja V Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r. (tłum. Wiesław Skrzydło).
Deklaracja praw człowieka i obywatela z 1798 r.
Francuski Kodeks wyborczy z 1964 r. (Journal officiel „Lois et Décrets” n° 0252 du 28/10/1964).
Ustawa nr 55-385 z dnia 3 kwietnia 1955 r. o stanie wyjątkowym. (Journal officiel „Lois et Décrets” n° 0085 du 7 avril 1955).
Ustawa nr 2020-290 z dnia 23 marca 2020 r. o stanie wyjątkowym w związku z epidemią Covid-19 (Journal Officiel „Lois et Décrets” n° 0072 du 24/03/2020).
Ustawa nr 2020-760 z dnia 22 czerwca 2020 r. mająca na celu zapewnienie organizacji drugiej tury wyborów samorządowych i wspólnotowych w czerwcu 2020 r. oraz przełożenie wyborów konsularnych (Journal officiel „Lois et Décrets” n° 0154 du 23/06/2020).
Zarządzenie nr 2020-267 z dnia 17 marca 2020 r. w sprawie odroczenia drugiej tury odnowienia mandatów radnych gminnych i związków gmin, radnych Paryża i radnych metropolii Lyon pierwotnie wyznaczonej na 22 marca 2020 r. zarządzeniem nr 2019-928 z dnia 4 września 2019 r. (Journal Officiel „Lois et Décrets” n° 0067 du 18/03/2020).
Zarządzenie nr 2020-390 z dnia 1 kwietnia 2020 r. w sprawie przesunięcia drugiej tury generalnej, odnowienia mandatów radnych gmin i związków gmin radnych Paryża i radnych metropolii Lyon w 2020 r. oraz ustanowienia pomocy publicznej na rok 2021 (Journal officiel „Lois et Décrets” n° 0080 du 2 avril 2020).
Zarządzenie nr 2020-462 z dnia 22 kwietnia 2020 r. w sprawie przesunięcia drugiej tury generalnego odnowienia mandatów radnych gmin Polinezji Francuskiej i Nowej Kaledonii oraz ustanowienia pomocy publicznej na rok 2021 (Journal officiel „Lois et Décrets” n° 0099 du 23/04/2020).
Zarządzenie nr 2020-642 z dnia 27 maja 2020 r. ustalające termin drugiej tury generalnej odnowienia mandatów radnych gmin i związków gmin radnych Paryża i radnych metropolii Lyon oraz zwołujące wyborców (Journal officiel „Lois et Décrets” n° 0129 du 28/05/2020).
Zarządzenie nr 2020-643 z dnia 27 maja 2020 r. w sprawie przesunięcia drugiej tury generalnej odnowienia mandatów radnych gmin i związków gmin radnych Paryża i radnych metropolii Lyon na rok 2020 oraz dostosowania dekretu z dnia 9 lipca 1990 r. do stanu zagrożenia zdrowia (Journal officiel „Lois et Décrets” n° 0129 du 28/05/2020).
Zarządzenie nr 2020-743 z dnia 17 czerwca 2020 r. w sprawie wprowadzenia wyjątkowych środków sanitarnych niezbędnych do organizacji wyborów organizowanych w dniu 28 czerwca 2020 r. (Journal officiel „Lois et Décrets” n° 0149 du 18/06/2020).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.).
Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2011 nr 21 poz. 112).
Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2018 poz. 5).
Ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018 poz. 1349).
Ustawa 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).
Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. 2020 poz. 695).
Ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (Dz.U. 2020 poz. 827).

- Ustawa z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. 2020 poz. 979).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2022 poz. 1259).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. 2020 poz. 433)
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. 2020 poz. 491).
- Postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 lutego 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2020 poz. 184).
- Postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 czerwca 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2020 poz. 988).

ORZECZNICTWO

- Opinia Rady Stanu nr 399873 z dnia 18 marca 2020 r. (Journal officiel „Lois et Décrets” n° 0108 du 3/05/2020).
- Decyzja Rady Konstytucyjnej nr 2020-799 z dnia 26 marca 2020 r. (Journal officiel „Lois et Décrets” n° 0078 du 31/03/2020).
- Orzeczenie Rady Stanu nr 440217 z dnia 25 maja 2020 r. (<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000041923138/>).
- Decyzja Rady Konstytucyjnej nr 2020-849 z dnia 17 czerwca 2020 r. (Journal officiel „Lois et Décrets” n° 0149 du 18/06/2020).
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 sierpnia 2020 r., sygn. akt K 6/20 (OTK-A 2020, nr 40).

INNE ŹRÓDŁA

- Komunikat Ministerstwa Zdrowia z dnia 4 marca 2020 r. <https://www.gov.pl/web/zdrowie/pierwszy-przypadek-koronawirusa-w-polsce> (dostęp 5.03.2023).
- Komunikat Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 maja 2020 r. <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/wyjasnienia-stanowiska-komunikaty/komunikat-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-7-maja-2020-roku> (dostęp 1.12.2022).
- Opinia Komitetu Naukowego ds. monitorowania pandemii w sprawie COVID-19 z dnia 16 marca 2020 r., *Avis du Conseil scientifique COVID-19 16 mars 2020*. https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/avis_conseil_scientifique_16_mars_2020.pdf (dostęp 20.10.2022).
- Oświadczenie Szefa WHO Tedrosa Adhanoma Ghebreyesusa w sprawie nazwania kryzysu zdrowia pandemią, *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 – 11 March 2020*. <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> (dostęp 16.10.2022).
- Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 21 maja 2020 r. nr VII.602.9.2020.JZ skierowane do Krzysztofa Kwiatkowskiego – Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP. https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wybrane_WG_2015-2020.pdf (dostęp 16.10.2022).
- Przemówienie Prezydenta Emmanuela Macrona wygłoszone 12 marca 2020 r., *Adresse aux Français, 12 mars 2020*. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/03/12/adresse-aux-francais> (dostęp 20.10.2022).

- Przemówienie Premiera Édouarda Philippe'a wygłoszone 14 marca 2020 r., *Déclaration de M. Edouard Philippe, Premier ministre, sur les nouvelles mesures face à l'épidémie de COVID-19 provoquée par le coronavirus SARS-CoV-2 (fermeture de tout les lieux recevant du public non indispensables à la vie du pays, restaurants, cafés, cinémas...)*, Paris, le 14 mars 2020. <https://www.vie-publique.fr/discours/273917-edouard-philippe-14032020-coronavirus-fermeture-bars-restaurants> (dostęp 20.10.2022).
- Przemówienie Prezydenta Emmanuela Macrona wygłoszone 16 marca 2020 r., *Adresse aux Français, 16 mars 2020*. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/03/16/adresse-aux-francais-covid19> (dostęp 23.10.2022).
- Przemówienie Premiera Édouarda Philippe'a wygłoszone 19 marca 2020 r. przed Senatem, *Déclaration de M. Édouard Philippe, Premier ministre, sur les dispositions des projets de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 (protection des populations, mesures économiques et sociales, adaptation provisoire des règles de droit, report du second tour des élections municipales)*, au Sénat le 19 mars 2020. <https://www.vie-publique.fr/discours/274075-edouard-philippe-19032020-projet-de-loi-urgence-pour-faire-face-au-covid> (dostęp 22.10.2020).
- Przemówienie generała Charles'a de Gaulle'a wygłoszone 23 kwietnia 1961 r., *Discours du 23 avril 1961*. <https://fresques.ina.fr/de-gaulle/fiche-media/Gaulle00071/discours-du-23-avril-1961.html> (dostęp 28.10.2022).
- Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich dla Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2020 r. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-i-wybory-rpo-do-tk-instrumentalne-wykorzystanie-trybunalu-niedopuszczalne> (dostęp 2.12.2022).
- Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie postępowania dotyczącego przesunięcia terminu zarządzonych wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej nr VII.602.151.2020.JZ/KŁ/MM/MW, sygn. akt K 6/20. <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Stanowisko%20dla%20TK%2C%207.05.2020.pdf> (dostęp 16.10.2022).
- Wniosek Marszałka Sejmu o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 289 § 1 Kodeksu wyborczego dotyczący przesunięcia terminu zarządzonych wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 maja 2020 r. inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. K 6/20, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%206/20> (dostęp 16.10.2022).

Streszczenie

Celem opracowania jest przedstawienie problemu przeprowadzania głosowania w trakcie pandemii COVID-19 w sposób zapewniający ochronę praw podstawowych, w zakresie dotyczącym prawa do głosowania. Sytuacja taka miała miejsce zarówno w Polsce, jak i we Francji. W pierwszym przypadku chodziło o organizację wyborów prezydenckich, a w drugim o przeniesienie II tury wyborów samorządowych. Znacząca jest tutaj obserwacja podejścia sądów konstytucyjnych do kwestii zbadania problemu zgodności z konstytucją przeniesienia terminu wyborów. W Polsce postępowanie zostało umorzone, natomiast we Francji Rada Konstytucyjna przystąpiła do rzetelnej oceny zgodności ustawy z postanowieniami Konstytucji V Republiki Francuskiej. W artykule zestawiono dwa porządki prawne i porównano sposoby radzenia sobie z przeprowadzeniem głosowania w trakcie pandemii w obu państwach.

Słowa kluczowe: pandemia, prawa wyborcze, polskie prawo wyborcze, francuskie prawo wyborcze, prawo do głosowania, stan nadzwyczajny, Konstytucja, Kodeks wyborczy

**ELECTORAL RIGHTS IN THE ERA OF THE COVID-19 PANDEMIC
THE POSITION OF THE POLISH AND FRENCH CONSTITUTIONAL JUDICIARY
(summary)**

The purpose of the study is to present the problem of conducting the vote during the COVID-19 pandemic in a way that ensures the protection of fundamental rights, as far as the right to vote is concerned. This situation occurred in both Poland and France. In the first case, it involved the organization of presidential elections, and in the second – the transfer of the second round of local elections. What is significant here is the observation of the approach of the constitutional courts to examining the issue of the constitutionality of the transfer of the election date. In Poland, the proceedings were discontinued, while in France, the Constitutional Council proceeded to fairly assess the law's compliance with the provisions of the Constitution of the Fifth French Republic. The article juxtaposes the two legal orders and compares the ways of dealing with the conduct of pandemic voting in the two countries.

Keywords: pandemic, electoral rights, Polish electoral law, French electoral law, the right to vote, state of emergency, Constitution, Electoral Code