



VII.602.3.2021.CW

**Pan
Paweł Szefernaker
Sekretarz Stanu
Ministerstwo Spraw
Wewnętrznych i Administracji
ePUAP**

Szanowny Panie Ministrze,

działając w oparciu o przepis art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.) w związku z postępowaniem prowadzonym w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczącym kilkukrotnej zmiany rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 listopada 2020 r. w sprawie przedterminowych wyborów burmistrza miasta Ustka w województwie pomorskim (Dz. U. z 2020 r., poz. 2031), pragnę zwrócić się do Pana Ministra z prośbą o przedstawienie stanowiska dotyczącego możliwości zmiany praktyki stosowania przepisu art. 474 § 2 w zw. z art. 372 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1319; dalej jako: „Kodeks wyborczy”) w zakresie, w jakim przepis ten pozwala na przekładanie terminu zarządzanych przez Prezesa Rady Ministrów wyborów bez wyznaczania na nowo terminów na dokonanie czynności wyborczych, które już upłynęły zgodnie z pierwotnie ustalonym kalendarzem wyborczym.

Wybory przedterminowe burmistrza miasta Ustka przeprowadzono w dwóch turach dniu 13 czerwca oraz w dniu 27 czerwca 2021 roku. Pierwotnie, zgodnie z treścią przepisu § 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 listopada 2020 r., o którym wspomniano powyżej, datę tychże wyborów wyznaczono jednak na dzień 17 stycznia 2021 r. W oparciu o tak wyznaczoną datę w załączniku do rozporządzenia określono dni, w których miały upłynąć terminy wykonania czynności wyborczych przewidzianych

w kodeksie (kalendarz wyborczy), o czym wspomina przepis art. 371 kodeksu wyborczego. Rozporządzenie zarządzające przedterminowe wybory burmistrza miasta Ustka, z uwagi na wystąpienie stanu epidemii oraz opinię Głównego Inspektora Sanitarnego o zasadności przesunięcia daty wszystkich planowanych przedterminowych wyborów, wyborów uzupełniających, a także referendów lokalnych po 17 stycznia 2021 r., zmieniano jednakże następnie aż czterokrotnie odpowiednio rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2021 r. (Dz. U. poz. 2239), rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 2021 r. (Dz. U. poz. 122), rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2021 r. (Dz. U. poz. 608) oraz rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 maja 2021 r. (Dz. U. poz. 807).

Kalendarz wyborczy, stanowiący załącznik do rozporządzenia z dnia 13 listopada 2020 r. przewidywał szereg terminów na wykonanie czynności wyborczych, w tym terminów skierowanych do wyborców oraz członków komitetów wyborczych i pełnomocników, m.in. termin na zawiadomienie komisarza wyborczego o utworzeniu komitetu wyborczego, termin na zgłaszanie kandydatów na członków miejskiej komisji wyborczej, termin na zgłaszanie kandydatów na burmistrza, termin na zgłaszanie kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych, termin na składanie wniosków o przydział nieodpłatnego czasu antenowego w programach publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych, termin na zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego przez wyborców niepełnosprawnych oraz przez wyborców, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 60 lat, termin na złożenie wniosku o sporządzenie aktu pełnomocnictwa do głosowania przez tych wyborców oraz termin na złożenie przez wyborców wniosku o dopisanie ich do spisu wyborców w wybranym obwodzie głosowania. Należy zaznaczyć, że terminy te mają istotne znaczenie dla realizacji prawa, o którym mowa w art. 62 ust. 1 Konstytucji RP, a konkretnie zarówno biernego jak i czynnego prawa wyborczego, o których mowa odpowiednio w art. 11 § 1 pkt 6 oraz art. 10 § 1 pkt 4 Kodeksu wyborczego.

Co istotne, niektóre ze wskazanych terminów skierowanych do uczestników procesu wyborczego mają charakter prekluzyjny, co oznacza, że przeprowadzenie jednej z takich czynności po upływie terminu wskazanego w kalendarzu wyborczym skutkuje jej

bezskutecznością i wygaśnięciem prawa do przywrócenia terminu jej dokonania (zob. S. J. Jaworski, J. Zbieranek [w:] K. W. Czaplicki i inni (red.), *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2018, art. 194). W związku z tym odpowiednie określenie terminów na dokonanie czynności wyborczych, zgodne z odpowiednimi regulacjami zawartymi w przepisach Kodeksu wyborczego, ma charakter gwarancyjny z perspektywy ochrony praw wyborców i ma na celu zapewnienie obywatelom możliwości udziału w procesie wyborczym. Terminy te, konieczne z uwagi na względy praktyczne i organizacyjne, nie mogą być przy tym zbyt odległe od samej daty wyborów. W przeciwnym wypadku dokonane czynności wyborcze mogą prowadzić do ustalenia podstaw przeprowadzenia wyborów, które w momencie głosowania nie odpowiadają już rzeczywistemu stanowi społecznemu oraz pomijają istotne zmiany, które dokonały się w okresie od dnia zarządzenia wyborów. Ważnym problemem w tym zakresie jest ograniczenie praw osób, które nabyły prawo wyborcze we wspomnianym okresie lub których sytuacja życiowa zmieniła się, uzasadniając potrzebę wykonania tych praw poprzez skorzystanie z alternatywnych sposobów głosowania (osoby z niepełnosprawnością oraz osoby po 60 roku życia), a które nie będą mogły dokonać odpowiednich czynności wyborczych w tym celu po upływie wyznaczonych terminów.

Biorąc pod uwagę powyższe, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich z niepokojem obserwuje praktykę stosowania przepisów Kodeksu wyborczego regulujących kwestie zarządzania wyborów przez Prezesa Rady Ministrów oraz przekładania daty wyborów z uwagi na obowiązujący stan pandemii, która prowadzi do istotnego wydłużenia okresów określonych w przepisach ustawy, o których wspomniano powyżej. W tym miejscu należy przypomnieć, że praktyka ta polega na interpretacji przepisów Kodeksu wyborczego, która opiera się na przekonaniu o braku konieczności zmiany wszystkich terminów określonych w pierwotnym kalendarzu wyborczym przy zmianie rozporządzenia o zarządzeniu wyborów w celu przełożenia ich daty. Do wiadomości Rzecznika Praw Obywatelskich dotarło także stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej idące w tym kierunku, a zgodnie z którym zmianie podlegać muszą jedynie terminy, które jeszcze nie upłynęły w chwili zmiany rozporządzenia określającego datę wyborów.

Zgodnie z przywołaną wyżej wykładnią przepisów Kodeksu wyborczego, w rozporządzeniu z dnia 17 stycznia 2021 r. zmieniono osiem z czternastu terminów przewidzianych w kalendarzu wyborczym, a w rozporządzeniach z dnia 24 stycznia 2021 r., z dnia 11 kwietnia 2021 r. oraz z dnia 9 maja 2021 r. jedynie cztery. W praktyce oznacza to, dla przykładu, że wyznaczony pierwotnie termin na zgłaszanie kandydatów na burmistrza nie został nigdy przedłużony i upłynął 23 grudnia 2020 r., a więc pół roku przed dniem przeprowadzenia głosowania, przy czym w art. 478 § 3 Kodeksu wyborczego mowa jest wyraźnie o 25 dniach „przed dniem wyborów”, nie zaś przed dniem pierwotnego zarządzenia wyborów. Podobny problem, bardzo istotny z punktu widzenia praw wyborców szczególnie narażonych na dyskryminację w ramach korzystania z praw wyborczych, dotyczy terminu zgłaszania zamiaru głosowania korespondencyjnego przez wyborców niepełnosprawnych, oraz przez wyborców, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 60 lat. Termin ten, zarządzony pierwotnie na dzień 4 stycznia 2021 r., został przełożony jedynie raz na mocy rozporządzenia z dnia 14 grudnia 2020 r. i upłynął w dniu 11 stycznia 2021 r., tj. pięć miesięcy przed dniem głosowania, przy czym art. 53b Kodeksu wyborczego mówi wyraźnie, że zgłoszenia takiego można dokonać „do 15 dnia przed dniem wyborów”.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich jedynie materialne rozumienie przepisów określających terminy na dokonanie czynności wyborczych, oznaczające konieczność każdorazowego dostosowania kalendarza wyborczego w jego integralnym kształcie do rzeczywistej daty planowanych wyborów, jest prawidłowe z punktu widzenia konstytucyjnych praw wyborców oraz zasad legalizmu i prawidłowej legislacji. Należy bowiem, biorąc pod uwagę powyższe rozważania, dodać, że brak odpowiedniego dostosowania kalendarza wyborczego do zarządzanego terminu wyborów narusza ogólną zasadę, zgodnie z którą ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie, bez możliwości derogowania im na poziomie rozporządzenia, oraz jedynie jeśli nie naruszają one istoty tych wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

Nie sposób zgodzić się przy tym z argumentem opartym na założeniu, że istnieje istotna różnica pomiędzy zmianą daty wyborów a zarządzeniem wyborów na nowo, co podniosła m.in. Państwowa Komisja Wyborcza w piśmie przekazanym Rzecznikowi w dniu 7

czerwca 2021 r. (znak ZPOW-711-1/21). Z perspektywy wyborców forma, w jakiej dokonuje się zmiany terminu wyborów nie ma znaczenia i wywiera takie same skutki w płaszczyźnie przysługujących im konstytucyjnie praw, dookreślonych przepisami ustawy. Jednocześnie należy także zauważyć, że wykładnia taka nie odpowiada logice przepisów Kodeksu wyborczego, która oparta jest na mechanizmie określania terminów kalendarza wyborczego w sposób wtórny, tj. w oparciu o wyznaczoną datę zarządzanych wyborów. Zgodnie z tą logiką, zmiana daty wyborów powinna pociągnąć za sobą, a przynajmniej w takim zakresie, w jakim jest to możliwe, zmianę całości kalendarza wyborczego, dla którego, zgodnie z treścią Kodeksu wyborczego, punktem odniesienia jest data wyborów. Dyskrecjonalność decyzji Prezesa Rady Ministrów obejmuje przy tym jedynie ten element. Jej skutki obejmujące pozostałe terminy jest natomiast ściśle uregulowana przepisami Kodeksu wyborczego.

W związku z powyższym, działając w oparciu o przepisy ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, pragnę zwrócić się do Pana Ministra z prośbą o przedstawienie stanowiska dotyczącego możliwości zmiany wskazanej powyżej praktyki stosowania przepisu art. 474 § 2 w zw. z art. 372 Kodeksu wyborczego w zakresie, w jakim przepis ten pozwala na przekładanie terminu zarządzonych wyborów bez wyznaczania na nowo terminów na dokonanie czynności wyborczych, który już upłynęły zgodnie z pierwotnym kalendarzem wyborczym. Proszę o uwzględnienie w szczególności kwestii praw wyborczych osób z niepełnosprawnościami oraz osób powyżej 60 roku życia oraz osób które nabywają prawa wyborcze w krótkim okresie przed dniem wyborów. Pragnę przy tym zasygnalizować, że wskazana powyżej wykładnia przepisów Kodeksu wyborczego budzi uzasadnione wątpliwości co do ochrony istoty praw tych grup wyborców oraz realizacji zasady powszechności wyborów i rozważane jest podjęcie kroków w celu zakwestionowania konstytucyjności tych przepisów rozumianych w ten sposób.

Jednocześnie pragnę przy tej okazji poinformować, że pozostaje aktualne wystąpienie dotyczące wyborów prezydenta miasta Rzeszowa, również odnoszące się do kwestii zasad zmian kalendarza wyborczego przy przekładaniu terminu wyborów, skierowane do Dyrektora Departamentu Prawnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 21 czerwca 2021 r. (nr sprawy: VII.602.8.2021). Mam nadzieję, że zaprezentowane

powyżej uwagi spotkają się z przychylnym przyjęciem i uda się znaleźć właściwe rozwiązanie wskazanych w niniejszym wystąpieniu problemów.

Z wyrazami szacunku

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

Pan

Sylwester Marciniak

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej

ePUAP