



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Adam Bodnar

VII.602.151.2020.JZ/KŁ/MM/MW

**Trybunał Konstytucyjny
w Warszawie**

sygn. akt K 6/20

**Przystąpienie do postępowania
i stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich**

W odpowiedzi na pismo Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 maja 2020 r. (doręczone Rzecznikowi Praw Obywatelskich w dniu 6 maja 2020 r. około godz. 12.00) informuję, że **Rzecznik Praw Obywatelskich**, działając na podstawie art. 63 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393.; dalej jako: ustawa o TK) oraz art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r., poz. 627 ze zm.; dalej jako: ustawa o RPO), **zglasza udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczętym wnioskiem Marszałka Sejmu RP z 6 maja 2020 r. w sprawie o sygnaturze akt K 6/20.**

Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawia następujące stanowisko:

- I. Na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK Rzecznik wnosi o umorzenie postępowania w niniejszej sprawie w całości z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.**

II. Jednocześnie Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o rozpoznanie niniejszej sprawy przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie na rozprawie.

UZASADNIENIE STANOWISKA

1. Wyznaczenie terminu Rzecznikowi Praw Obywatelskich przez Trybunał Konstytucyjny

W dniu 6 maja 2020 r. po godzinie 12.00 do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich zostało doręczone pismo Trybunału Konstytucyjnego informujące o wszczęciu postępowania w sprawie wniosku Marszałka Sejmu RP z dnia 6 maja 2020 r. Sprawie nadano sygn. akt K 6/20. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny poinformował, że na podstawie art. 63 ust. 1 i 2 oraz art. 42 pkt 10 ustawy o TK wyznaczył Rzecznikowi termin na zgłoszenie udziału w postępowaniu przed TK oraz przedstawienie pisemnego stanowiska w sprawie do dnia 7 maja 2020 r. do godziny 10.00.

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie podkreślić, że wyznaczenie przez Trybunał Konstytucyjny terminu w sposób, w jaki to nastąpiło w piśmie TK z dnia 6 maja 2020 r. w sprawie o sygn. akt K 6/20, narusza szereg przepisów ustawowych.

Po pierwsze, zgodnie z art. 63 ust. 2 zd. 1 ustawy o TK do Rzecznika Praw Obywatelskich stosuje się przepis art. 63 ust. 1 ustawy o TK, z wyjątkiem wniosków w sprawach, o których mowa w art. 37 ust. 1 pkt 1 lit. d. ustawy o TK (tzw. prewencyjne wnioski Prezydenta RP kierowane do TK). W piśmie z dnia 6 maja 2020 r. wskazano jako podstawę prawną określenia terminu dla Rzecznika Praw Obywatelskich m.in. art. 63 ust. 1 ustawy o TK. Przepis ten stanowi w zdaniu 2, że Prezes Trybunału może wyznaczyć uczestnikowi postępowania termin przedstawienia pisemnego stanowiska. Tymczasem art. 63 ust. 2 zd. 2 został przez ustawodawcę sformułowany w zakresie terminu przewidzianego dla Rzecznika w sposób, który należy uznać za *lex specialis* w odniesieniu do generalnego przepisu art. 63 ust. 1 ustawy o TK („Rzecznik Praw Obywatelskich, w **terminie 30 dni od**

dnia doręczenia zawiadomienia, może zgłosić udział w postępowaniu i przedstawić pisemne stanowisko w sprawie”). Rzecznik jest więc jedynym podmiotem, w odniesieniu do którego ustawodawca postanowił wyłączyć uprawnienie Prezesa Trybunału do wyznaczenia – innego niż 30-dniowy – terminu na przedstawienie pisemnego stanowiska.

Co więcej należy podkreślić, że art. 63 ust. 1 zd. 2 ustawy o TK pozwala Prezesowi Trybunału na wyznaczenie terminu:

- 1) wyłącznie przedstawienia pisemnego stanowiska w sprawie, oraz
- 2) wyłącznie w odniesieniu do uczestnika postępowania.

Prezes Trybunału nie może zatem na podstawie art. 63 ust. 1 zd. 2 ustawy o TK wyznaczyć Rzecznikowi terminu na zgłoszenie udziału w postępowaniu. Możliwość wyznaczenia terminu dotyczy wyłącznie przedstawienia pisemnego stanowiska w sprawie, ale nie zgłoszenia udziału w postępowaniu – co w sposób nie przewidujący wyjątków przewiduje art. 63 ust. 2 ustawy o TK. Wreszcie art. 63 ust. 1 zd. 2 ustawy o TK odnosi się wyłącznie do wyznaczenia terminu uczestnikowi postępowania. Tymczasem, zgodnie z powołanym w piśmie TK z dnia 6 maja br., art. 42 pkt 10 ustawy o TK stanowi, że uczestnikiem postępowania przed TK jest Rzecznik Praw Obywatelskich, **jeżeli zgłosił udział w postępowaniu**. Z analizy przepisów ustawy o TK wyraźnie więc wynika, że Rzecznik staje się uczestnikiem postępowania dopiero po zgłoszeniu swojego udziału w postępowaniu przed TK, o czym może zdecydować w terminie 30 dni od dnia otrzymania zawiadomienia. Prezes Trybunału nie może wyznaczyć Rzecznikowi ani innego terminu na zgłoszenie udziału, ani nie może wyznaczać terminu na przedstawienie pisemnego stanowiska zanim Rzecznik uzyskał status uczestnika postępowania przed TK.

Po drugie, zgodnie z art. 36 ustawy o TK, „w zakresie nieuregulowanym w ustawie do postępowania przed Trybunałem stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1460, z późn. zm.)”. Ponieważ ustawa o TK nie uregulowała ani nie zdefiniowała samodzielnie pojęcia terminu w niej używanego należy w zakresie wykładni wyznaczania terminów posilkować się przepisami k.p.c. Z przepisów tego kodeksu wynika jednoznacznie, że terminy sądowe mogą być wyznaczone w dniach, nie zaś w godzinach. Dodać należy, że wyznaczenie terminu

w piśmie TK w praktyce nie jest nawet wyznaczeniem terminu 1 dnia, ponieważ od doręczenia Rzecznikowi zawiadomienia do upływu wyznaczonego terminu nie upłynęły nawet 22 godziny zegarowe.

Zgodnie z art. 165 § 1 k.p.c. terminy oblicza się według przepisów prawa cywilnego. Odesłanie do przepisów Kodeksu cywilnego oznacza, że przepisy zawarte w art. 110-116 k.c. mają zastosowanie także w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Art. 111 § 1 k.c. stanowi, że termin oznaczony w dniach kończy się z upływem ostatniego dnia. Kodeks cywilny nie zna reguł według których należy liczyć terminy w godzinach, przyjmuje bowiem dzień (cały) jako jednostkę, dzięki której obliczyć można cały termin. Wskazuje także na to Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, który w wyroku z dnia 24 października 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 407/19, stwierdził, że „Ponieważ w prawie polskim - w świetle ogólnej reguły wysłowionej w art. 111 § 1 k.c., a znajdującej odpowiednie zastosowanie także na gruncie procedury sądownoadministracyjnej (art. 83 § 1 p.p.s.a.) - najkrótszą jednostką czasu (obliczeniową) jest "dzień", rozumiany jako doba liczona od północy do północy (tzw. *computatio civilis*), to czynności wykonane w tym samym dniu przychodzi uznawać za dokonane jednocześnie.”

Jedynym odstępstwem od tak wskazanej reguły jest rozwiązanie przyjęte w Kodeksie postępowania cywilnego w rozdziale dotyczącym postępowania wieczystoksięgowego. W art. 626⁶ § 1 k.p.c. wskazano, że o kolejności wniosku o wpis rozstrzyga chwila wpływu wniosku do właściwego sądu. Za chwilę wpływu wniosku uważa się godzinę i minutę, w której w danym dniu wniosek wpłynął do sądu. Analogiczną regułę przewiduje § 1¹, który uznaje za chwilę wpływu wniosku o wpis złożonego za pośrednictwem systemu teleinformatycznego godzinę, minutę i sekundę umieszczenia wniosku w systemie.

Tymczasem w piśmie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 maja 2020 r. wyznaczono termin liczony w dniach (7 maja) oraz w godzinach (godz. 10.00). Należy więc uznać, że żądanie TK z dnia 6 maja 2020 r. przedstawienia przez Rzecznika pisemnego stanowiska do godz. 10.00 dnia 7 maja br. nie ma podstawy prawnej.

Po trzecie, preambuła do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga od władz państwowych lojalnego współdziałania. Zasada współdziałania władz została potwierdzona

ona w orzecznictwie samego Trybunału Konstytucyjnego (zob. postanowienie TK z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie o sygn. akt Kpt 2/08). W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wyznaczanie przez Trybunał Konstytucyjny terminu krótszego niż 24 godziny narusza ową zasadę konstytucyjną i wskazuje bardziej na pozór dochowania zasady współdziałania władz niż jej rzeczywiste przestrzeganie. Niemniej, Rzecznik z uwagi na ową zasadę, postanowił przystąpić do niniejszego postępowania i przedstawić swoje pisemne stanowisko w sprawie (zob. komunikat Biura RPO)¹.

Jednocześnie, mając na uwadze fakt, że niniejsza sprawa ma ogromne znaczenie dla opinii publicznej z uwagi na jej bezpośredni związek z procedurą tegorocznych wyborów prezydenckich, wnioskuję o rozpoznanie sprawy w pełnym składzie na rozprawie. Sprawa ma również charakter precedensowy z uwagi na szczególny stan, jakim jest stan zagrożenia epidemiologicznego. Z uwagi na niezwykle krótki termin do przedstawienia pisemnych stanowisk przez uczestników postępowania zasadne jest zapewnienie im możliwości przedstawienia argumentów na rozprawie. Nie zachodzą bowiem przesłanki rozpoznania na posiedzeniu niejawnym, o których mowa w art. 92 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

2. Cel złożenia wniosku przez Marszałka Sejmu RP

Już na samym wstępie wniosku z dnia 6 maja 2020 r. Marszałek Sejmu RP wyjaśnia cel złożonego przez siebie wniosku do TK: „Celem złożenia niniejszego wniosku jest zagwarantowanie ciągłości władzy państwowej w trudnym dla Państwa okresie epidemii i umożliwienie przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w sposób zgodny z Konstytucją w wyznaczonym na podstawie ustawy zasadniczej terminie majowym”.

Art. 188 Konstytucji RP określa cele postępowania prowadzonego przez Trybunał Konstytucyjny. Celem postępowania wszczętego wnioskiem Marszałka Sejmu RP jest, zgodnie z Konstytucją RP i kompetencjami TK, hierarchiczna kontrola zgodności norm

¹ Komunikat dostępny na stronie: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/komunikat-biura-rpo-ws-postepowania-tk-dotyczacego%C2%A0wyborow-prezydenckich%C2%A0>

prawnych. „Istota kontroli hierarchicznej zgodności norm prawnych polega na badaniu, czy norma znajdująca się w hierarchii źródeł prawa na niższej pozycji i stanowiąca przedmiot kontroli jest zgodna z normą znajdującą się na wyższej pozycji i stanowiącą wzorzec kontroli. Chodzi więc o ustalenie istnienia relacji zgodności między wzorcem i przedmiotem kontroli. Taki model kontroli norm ustanawia art. 188 pkt 1–3 Konstytucji RP. Ma ona zatem tzw. pionowy charakter. Trybunał nie bada natomiast tzw. poziomej zgodności norm, a zatem mających tę samą moc prawną, ani nie rozstrzyga niespójności między normami o takiej samej mocy prawnej (zob. orzeczenie TK z 11.2.1992 r., K 14/91, OTK 1992, Nr 1, poz. 1; wyr. TK z: 13.3.2007 r., K 8/07, OTK-A 2007, Nr 3, poz. 26; 18.12.2008 r., P 16/07, OTK-A 2008, Nr 10, poz. 183; 22.5.2014 r., U 10/13, OTK-A 2014, Nr 5, poz. 55; 3.12.2013 r., P 40/12, OTK-A 2013, Nr 9, poz. 133)” (A. Mączyński, J. Podkowiak, komentarz do art. 188, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), „Konstytucja RP. Tom II. Komentarz Art. 87 – 243”, Warszawa 2016, s. 1137).

Z deklaracji złożonej we wniosku przez Marszałka Sejmu RP wynika literalnie, że celem wszczętego postępowania nie jest dokonanie przez Trybunał hierarchicznej kontroli zgodności norm prawnych. **Zaskarżone przepisy Kodeksu wyborczego są w istocie pozorem spełnienia wymagań formalnych i materialnych wniosku wszczynającego postępowanie przed TK.** Celem wniosku jest “zagwarantowanie ciągłości władzy państwowej w trudnym dla Państwa okresie epidemii i umożliwienie przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP (...) w terminie majowym”. Podkreślić należy, że Trybunał nie jest organem wyznaczonym konstytucyjnie do realizacji takich zadań. Są one powierzone konstytucyjnie innym organom państwowym, m.in. Marszałkowi Sejmu RP. Z uwagi na tak sformułowany cel wniosku i postępowania przed TK postępowanie w sprawie o sygn. akt K 6/20 podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia, które spełniałoby oczekiwania Marszałka Sejmu RP.

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie zauważyć, że postępowanie podlega umorzeniu z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia TK nawet w przypadku uznania, że wskazany wyżej cel wniosku jest jedynie górnolotnym stwierdzeniem na użytek ideowego, pozaprocesowego, przesłania Wnioskodawczyni. Trybunał Konstytucyjny nie jest organem uprawnionym ani do:

1) dokonywania poziomej kontroli norm prawnych,

ani do

2) dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni norm prawnych.

Należy wskazać, że art. 289 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2019 r. poz. 684 ze zm.) w części, w której zawiera dosłowne powtórzenie przepisu art. 128 ust. 2 Konstytucji RP (“Wybory Prezydenta Rzeczypospolitej zarządza Marszałek Sejmu na dzień przypadający nie wcześniej niż na 100 dni i nie później niż na 75 dni przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta Rzeczypospolitej”), zawiera w wymiarze materialnym normę konstytucyjną. Z tego też powodu we wskazanym wyżej zakresie wniosek Marszałka Sejmu RP jest żądaniem przeprowadzenia przez Trybunał postępowania na kształt kontroli poziomej norm. Przy czym jest to żądanie o specyficznym charakterze przybierającym postać żądania kontroli zgodności normy X z nią samą (tj. czy norma X jest zgodna z normą X). Pozostawiając na boku absurdalność tak sformułowanego żądania należy stwierdzić, że **Trybunał Konstytucyjny nie posiada uprawnień do kontroli norm konstytucyjnych, nawet jeżeli formalnie, z uwagi na skopiowanie tej normy w ustawie, posiadałby do tego kompetencję**. Wydanie orzeczenia w tym zakresie przez TK jest zatem niedopuszczalne. W postanowieniu z dnia 19 czerwca 2010 r. (sygn. akt SK 37/08, OTK ZU 6A/2012, poz. 70) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „zgodnie z zasadą najwyższej mocy norm konstytucyjnych (art. 8 ust. 1 Konstytucji) i pochodną względem niej zasadą pierwszeństwa i bezpośredniego stosowania norm konstytucyjnych (art. 8 ust. 2 Konstytucji), przeniesienie przez prawodawcę zagadnienia regulowanego konstytucyjnie do ustawy i wprowadzenie norm ustawowych powtarzających treść norm konstytucyjnych nie wyłącza stosowania tych ostatnich. Nie zmienia to też faktu najwyższego usytuowania norm o tej treści w systemie źródeł prawa. Podstawę prawną rozstrzygnięcia w wypadku takim jak w niniejszej sprawie stanowi norma konstytucyjna. (...) Niedopuszczalna jest bowiem skarga na stosowanie norm konstytucyjnych, a Trybunał Konstytucyjny nie jest władny orzekać o spójności regulacji konstytucyjnej. Kontrola konstytucyjności podstawy prawnej w takim wypadku oznaczałaby horyzontalną kontrolę norm konstytucyjnych.”

Trybunał Konstytucyjny nie jest także organem powołanym do ustalania wiążącej wykładni przepisów mających zastosowanie w konkretnej sprawie. Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie także przypomnieć, że Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. pozbawiła możliwości dokonywania przez Trybunał powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Jak trafnie zauważają komentatorzy, **“konsekwencją powyższego jest brak możliwości uczynienia przedmiotem wniosku, pytania prawnego lub skargi wątpliwości co do sposobu stosowania prawa. Prowadziłoby to bowiem do przekształcenia kontroli hierarchicznej zgodności norm w instrument służący ustaleniu wykładni aktu normatywnego** (zob. np. postanowienie TK z 22.3.2000 r., P 12/98, OTK 2000, Nr 2, poz. 67), a jednocześnie skutkowałoby wkroczeniem w kompetencje pozostałych organów władzy sądowniczej. Kompetencji takiej ustrojodawca nie przewidział w polskim systemie prawnym dla TK ani dla innych organów państwa” (A. Mączyński, J. Podkowiak, komentarz do art. 188, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), „Konstytucja RP. Tom II. Komentarz Art. 87 – 243”, Warszawa 2016, s. 1143). Zawarte we wniosku Marszałka Sejmu RP żądanie dokonania przez TK wykładni art. 289 § 1 Kodeksu wyborczego oraz art. 128 ust. 2 Konstytucji RP jest w istocie oczekiwaniem sformułowania, a może raczej nawet potwierdzenia poglądu Wnioskodawczyni, sposobu stosowania tych przepisów. **Z treści całego wniosku wywieść można w sposób niebudzący wątpliwości oczekiwanie Marszałka Sejmu RP potwierdzenia legalności i konstytucyjności takiej wykładni przepisów Kodeksu wyborczego i Konstytucji RP, która uzasadniłaby tezę o dopuszczalności wyznaczenia przez Marszałka Sejmu RP – ponownie – innego niż już wyznaczonego dnia wyborów Prezydenta RP. Z tego też względu, z uwagi na brak kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni przepisów, wydanie orzeczenia przez TK w niniejszej sprawie jest niedopuszczalne.**

3. Zarzuty zawarte we wniosku Marszałka Sejmu RP

We wniosku Marszałka Sejmu RP wskazano, że przedmiotem kontroli jest art. 289 § 1 Kodeksu wyborczego „w zakresie w jakim wyłącza wynikającą z Konstytucji kompetencję Marszałka Sejmu do zmiany postanowienia o wyznaczeniu daty wyboru

Prezydenta RP w zakresie terminu przeprowadzenia wyborów po zejściu niedających się przewidzieć, nadzwyczajnych okoliczności utrudniających albo uniemożliwiających przeprowadzenie wyborów w pierwotnie wskazanym przez Marszałka terminie”. Jako ewentualny przedmiot kontroli Wnioskodawczyni wskazała art. 289 § 1 Kodeksu wyborczego „rozumianego w ten sposób, że Marszałek Sejmu nie jest uprawniony do zmiany postanowienia o wyznaczeniu daty wyboru Prezydenta RP w zakresie terminu przeprowadzenia wyborów po zejściu niedających się przewidzieć, nadzwyczajnych okoliczności utrudniających albo uniemożliwiających przeprowadzenie wyborów w pierwotnie wskazanym przez Marszałka terminie”. Należy uznać, że oba zarzuty są w istocie tożsame, dlatego też zostaną rozpatrzone łącznie.

Jako wzorce kontroli wskazano przepisy art. 62, art. 127 ust. 1 oraz art. 128 ust. 2 Konstytucji RP w związku z preambułą Konstytucji RP.

We wniosku Marszałka Sejmu RP zawarto rozbudowany opis, mający uzasadnić wykładnię przepisu art. 128 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którą „po zejściu niedających się przewidzieć, nadzwyczajnych okoliczności utrudniających albo uniemożliwiających przeprowadzenie wyborów w pierwotnie wyznaczonym terminie Marszałek uprawniony jest do zmiany tego terminu”, odnosząc w oczywisty sposób wspomniane „nadzwyczajne” okoliczności do konkretnych wyborów Prezydenta RP zarządzonych na dzień 10 maja 2020 roku.

Wnioskodawczyni wskazuje na brak prawnych i organizacyjnych możliwości przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w dniu 10 maja 2020 r., wskazując jednocześnie na stan naruszenia konstytucyjnej zasady powszechności wyborów (art. 127 ust. 1 Konstytucji RP) oraz konstytucyjnego prawa obywateli wybierania Prezydenta RP (art. 62 Konstytucji RP).

W konkluzji Wnioskodawczyni stwierdza, że „Biorąc powyższe pod uwagę art. 289 § 1 kodeksu wyborczego w zakresie w jakim wyłącza wynikającą z Konstytucji kompetencję Marszałka Sejmu do zmiany postanowienia o wyznaczeniu daty wyboru Prezydenta RP w zakresie terminu przeprowadzenia wyborów po zejściu niedających się przewidzieć, nadzwyczajnych okoliczności utrudniających albo uniemożliwiających przeprowadzenie

wyborów w pierwotnie wskazanym przez Marszałka terminie jest sprzeczny z art. 62 i art. 127 ust. 1 Konstytucji”.

4. Analiza przedmiotu zaskarżenia i wskazanych wzorców konstytucyjnych

Zgodnie z art. 127 ust. 1 Konstytucji RP Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany przez Naród w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym. Zgodnie z art. 128 ust. 2 Konstytucji RP wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządza Marszałek Sejmu RP na dzień przypadający nie wcześniej niż na 100 dni i nie później niż na 75 dni przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta Rzeczypospolitej. Kwestionowany przez Marszałka Sejmu RP przepis art. 289 § 1 Kodeksu wyborczego brzmi: „Wybory zarządza Marszałek Sejmu nie wcześniej niż na 7 miesięcy i nie później niż na 6 miesięcy przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta Rzeczypospolitej i wyznacza ich datę na dzień wolny od pracy przypadający nie wcześniej niż na 100 dni i nie później niż na 75 dni przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta Rzeczypospolitej”. Oznacza to, że ustawodawca zwykły doprecyzowuje ramy czasowe zarządzenia przez Marszałka Sejmu RP wyborów oraz wskazuje, że wybory Prezydenta Rzeczypospolitej odbywają się w dniu wolnym od pracy.

W tym kontekście należy wskazać, że zgodnie z art. 127 ust. 7 Konstytucji RP „Zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej określa ustawa”. Tym samym ustawodawca konstytucyjny przewidział upoważnienie dla ustawodawcy zwykłego do doprecyzowania konstytucyjnych ram przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej w ustawie. Za niczym nieuzasadnione należy więc uznać zarzuty Marszałka Sejmu RP co do rozszerzenia w treści ustawy zasad i trybu przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP, gdyż ta działalność prawodawcza miała wyraźną podstawę konstytucyjną. Warto zauważyć, że m.in. o ile zgodnie z Konstytucją RP wybory Prezydenta RP zarządza Marszałek Sejmu RP, to forma aktu prawnego zarządzenia tych wyborów jest już uregulowana ustawowo w art. 290 § 1 Kodeksu wyborczego. Należy wskazać, że postanowienie o zarządzeniu wyborów musi

zostać wydane odpowiednio wcześniej przed dniem wyborów, tak aby zapewnić czas na właściwe wykonanie wszelkich czynności wyborczych. Konieczne więc było doprecyzowanie tej kwestii w ustawie.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zagwarantowanie odpowiedniego czasu między wyznaczeniem daty wyborów Prezydenta RP a samymi wyborami ma istotne znaczenie dla zapewnienia jak największej liczbie wyborców warunków do takiego ułożenia swoich spraw, aby w wyznaczonym terminie mieć realną możliwość oddania głosu. Jest to istotne z perspektywy stanowiącej element normatywny zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) oraz zasady zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada ta opiera się na założeniu, że organy władzy publicznej powinny działać w sposób lojalny i uczciwy względem jednostki, budzący w niej poczucie stabilności i bezpieczeństwa prawnego. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego: “Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa a także prognozowanie działań własnych” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00).

Należy przy tym wskazać, że procedura wyborcza nie wiąże się tylko z kompetencjami oraz terminami wyznaczonymi dla organów władzy publicznej, ale również z wyznaczeniem określonych terminów dla obywateli². Wymienić należy w tym kontekście szereg ważnych mechanizmów zapewniających gwarancję powszechności wyborów, jak m.in. procedura dopisania do spisu wyborców.

² Por. wyrok TK z 27 maja 2003 r., sygn. akt K 11/03.

Wybory Prezydenta RP zostały zarządzane przez Marszałka Sejmu RP w dniu 5 lutego 2020 roku³, a załącznikiem do postanowienia w tej sprawie jest kalendarz wyborczy dla wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 10 maja 2020 r., wskazujący precyzyjnie terminy wykonania poszczególnych czynności wyborczych. Wyznaczając termin wyborów na dzień 10 maja 2020 roku Marszałek Sejmu RP jednocześnie wyłączył możliwość przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w innych terminach, wynikających ze wskazania zawartego w art. 128 ust. 2 Konstytucji RP⁴. Co więcej, **Marszałek Sejmu RP jest od tej chwili związany terminami wynikającymi z kalendarza wyborczego, w tym wyznaczonym dniem wyborów, przypadającym na niedzielę 10 maja 2020 r.**

Należy również wskazać, że Trybunał Konstytucyjny odnosił się już w swoim orzecznictwie do ustrojowej tradycji przeprowadzania wyborów w dniu wolnym od pracy. Powołując się na dotychczasowe akty prawne regulujące kwestię wyborów wskazał on, że: „[...] przepisy różnych aktów prawa wyborczego, wydawanych pod rządami kilku Konstytucji, są jednoznaczne i świadczą o trwałym zamiśle polskiego ustawodawcy co do określenia terminu głosowania w wyborach, opartym na określonej aksjologii. Wszystkie one wskazują na jeden dzień, będący niedzielą lub dniem ustawowo uznanym za wolny od pracy. Tę trwałą regulację ustawową Konstytucja z 1997 r. przeniosła na poziom ustawy zasadniczej, co oznacza, że ustrojodawca w tymże roku podzielił tę aksjologię. Trybunał nie stwierdził, aby od tego czasu zaszły jakieś szczególne okoliczności, które uzasadniałyby reinterpretację postanowień Konstytucji w tym zakresie” (wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11). Rzecznik Praw Obywatelskich nie znajduje więc uzasadnienia, dlaczego doprecyzowanie tej kwestii w Kodeksie wyborczym miałyby być niezgodne z art. 128 ust. 2 Konstytucji RP.

Konstytucja RP przewiduje jeden jedyny wypadek, w którym terminy zarządzenia i przeprowadzenia wyborów prezydenckich ulegają zmianie - jest to sytuacja wprowadzenia stanu nadzwyczajnego⁵. Zgodnie z art. 228 ust. 7 Konstytucji RP w czasie stanu

³ Postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 lutego 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 184).

⁴ Patrz również Opinia Sądu Najwyższego do ustawy z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta RP zarządzonych w 2020 r (druk senacki nr 99).

⁵ Zob. P. Czarny, komentarz do art. 128, [w:] „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz”, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 381.

nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie mogą być przeprowadzane wybory Prezydenta Rzeczypospolitej. W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich przeprowadzenie w najbliższym czasie wyborów Prezydenta RP, z uwagi na zagrożenia związane z epidemią COVID-19, nie jest możliwe.

Przewidziane obecnie w Kodeksie wyborczym mechanizmy wyborcze w tych wyjątkowych, specyficznych okolicznościach nie gwarantują, że wybory będą powszechne i zgodne z międzynarodowymi standardami. Szeroką analizę tego zagadnienia (z uwzględnieniem kolejnych zmian legislacyjnych) Rzecznik przedstawił Państwowej Komisji Wyborczej⁶, a także Marszałkowi Sejmu RP⁷ i Marszałkowi Senatu RP⁸. Należy zauważyć również, że zgodnie z art. 102 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2020 r. poz. 695 ze zm.), przy przeprowadzaniu wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. nie stosuje się przepisów Kodeksu wyborczego w zakresie m.in. wielu ułatwień w głosowaniu. Jednocześnie, mocą tej ustawy, zostały zawieszony kompetencje Państwowej Komisji Wyborczej w zakresie ustalenia wzoru karty do głosowania i zarządzenia druku kart.

Należy podkreślić również, że w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich kampania wyborcza przed wyborami Prezydenta RP nie toczy się z poszanowaniem zasady równości szans kandydatów, a obywatelom nie jest przekazywana wiedza o wyborach w minimalnym, satysfakcjonującym stopniu. Należy zauważyć, że zgodnie z opinią Pani Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, dyrektor Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE, która zauważyła, że: „Obecne ograniczenia dotyczące zgromadzeń publicznych z powodu pandemii powodują, że prowadzenie kampanii jest prawie niemożliwe. Obawiam się, że jeśli wybory prezydenckie przebiegną w nadal na takich warunkach, mogą nie spełniać wielu międzynarodowych standardów” (*The current limitations on public gatherings due to the pandemic make campaigning close to impossible. I am concerned that if the presidential*

⁶ Pismo z dnia 24 marca 2020 roku, sygn. VII.602.9.2020.JZ.

⁷ Pismo z dnia 2 kwietnia 2020 roku, sygn. VII.602.9.2020.JZ.

⁸ Pismo z dnia 30 marca 2020 roku, sygn. VII.602.9.2020.JZ.

*election goes ahead under the current circumstances, it may fall short of a number of international standards)*⁹.

Remedium na ten stan rzeczy nie stanowi z pewnością uchwalona przez Sejm RP dnia 6 kwietnia 2020 r., odrzucona w dniu 5 maja 2020 r. przez Senat RP, ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (druk senacki nr 99). Zgodnie m.in. z art. 2 ust 1 wspomnianej ustawy, wybory Prezydenta RP mają zostać przeprowadzone wyłącznie w drodze głosowania korespondencyjnego. W zaprezentowanej przez RPO Senatowi RP¹⁰, rozbudowanej analizie poszczególnych rozwiązań zawartych w ustawie wynika wniosek, że nie zapewniają one wystarczających gwarancji, że w okolicznościach zagrożeń związanych z epidemią COVID-19, wybory zostaną przeprowadzone zgodnie z zasadą powszechności wyborów (art. 127 ust. 1 Konstytucji RP) i nie są w stanie umożliwić pełnej realizacji przez obywateli czynnego prawa wyborczego, o którym mowa w art. 62 ust. 1 Konstytucji RP. Rzecznik Praw Obywatelskich nie ma wątpliwości, że obecnie, w obliczu epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, zachodzą przesłanki do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, o którym mowa Konstytucji RP.

Wnioskodawczyni stwierdza, że „[...] art. 289 § 1 kodeksu wyborczego w zakresie w jakim wyłącza wynikającą z Konstytucji kompetencję Marszałka Sejmu do zmiany postanowienia o wyznaczeniu daty wyboru Prezydenta RP w zakresie terminu przeprowadzenia wyborów po zajściu niedających się przewidzieć, nadzwyczajnych okoliczności utrudniających albo uniemożliwiających przeprowadzenie wyborów w pierwotnie wskazanym przez Marszałka terminie jest sprzeczny z art. 62 i art. 127 ust. 1 Konstytucji” (s. 9-10 wniosku). Pogląd ten budzi poważne wątpliwości.

Kwestia ewentualnej kompetencji Marszałka Sejmu RP do zmiany postanowienia o wyznaczeniu daty wyboru Prezydenta RP w zakresie terminu przeprowadzenia wyborów już po ich ogłoszeniu (a w praktyce mogłoby to nastąpić nawet na kilka dni przed dniem głosowania), dotyczy fundamentalnej kwestii dla organizacji demokratycznych wyborów i nie ma precedensu w polskim prawie wyborczym.

⁹ Źródło: <https://www.osce.org/odihr/elections/449695> (dostęp: 6 maja 2020 r.).

¹⁰ Pismo z dnia 22 kwietnia 2020 roku, sygn. VII.602.9.2020.

Ewentualne odczytanie przez Trybunał Konstytucyjny z art. 128 ust. 2 Konstytucji RP nowej kompetencji Marszałka Sejmu RP ma prowadzić, w opinii Wnioskodawczynie, do zarządzenia wyborów Prezydenta RP w nowym terminie.

Należy zauważyć jednak, że aby pozostać w zgodzie z Konstytucją RP (zgodnie z art. 128 ust. 2 Konstytucji RP wybory przeprowadza się najwcześniej 100, a najpóźniej 75 dni przed końcem kadencji urzędującego Prezydenta) termin ten musi być nieodległy od dnia 10 maja 2020 roku. Zmiana taka nie umożliwi więc uniknięcia negatywnych skutków trwającego już od wielu tygodni stanu epidemii koronawirusa¹¹ oraz szeregu okoliczności uniemożliwiających obecnie organizację wyborów w terminie zarządzonym już postanowieniem Marszałka Sejmu RP z dnia 5 lutego 2020 roku. W szczególności nie wpłynie w znaczącym stopniu na uniknięcie stanu naruszenia przez takie wybory gwarancji wynikających z art. 62 i art. 127 ust. 1 Konstytucji RP. Nie zmieni się również charakter kampanii wyborczej, która nie toczy się z poszanowaniem zasady równości szans kandydatów, a obywatelom nie jest przekazywana wiedza o wyborach w minimalnym, satysfakcjonującym stopniu.

Należy również wskazać, że **ewentualny wyrok Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności art. 289 § 1 Kodeksu wyborczego nie wywoła żadnego skutku prawnego w odniesieniu do wyborów zarządzonych na 10 maja 2010 roku. Wyrok TK o niekonstytucyjności przepisu Kodeksu wyborczego nie podważy daty ustalonych już wyborów Prezydenta RP.** Marszałek Sejmu RP swoje zarządzenie o wyborach wydał bowiem bezpośrednio na podstawie Konstytucji RP (tj. art. 128 Konstytucji RP). Uchylenie przepisu Kodeksu wyborczego nie wpływa zatem samo w sobie na zarządzenie wyborów. TK musiałby dla osiągnięcia celu pożądanego przez Marszałka Sejmu RP usunąć z porządku prawnego przepis konstytucyjny¹².

Wciąż w mocy pozostają również zobowiązania wynikające z art. 5 Konstytucji RP dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa obywateli, a także wynikające z art. 68 ust. 4

¹¹ Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpływa wciąż bardzo duża liczba skarg od obywateli dotyczących epidemii. W dniu 6 maja 2020 roku wpłynęła m.in. bardzo istotna prośba o podjęcie pilnej interwencji w sprawie górników dotkniętych chorobą COVID-19 oraz ich rodzin z objawami ww. choroby, w tym nieletnich dzieci i osób w podeszłym wieku. Pismo w tej sprawie jest załączone do niniejszego stanowiska RPO.

¹² Zob.: M. Ziółkowski, *Opinia w sprawie wniosku Marszałek Sejmu do TK dot. „możliwości przesunięcia terminu wyborów prezydenckich”*, <https://archiwumosiatynskiego.pl/wpis-w-debacie/ziolkowski-opinia-w-sprawie-wniosku-marszalek-sejmu-do-tk-dot-mozliwosci-przesuniecie-terminu-wyborow-prezydenckich/>.

Konstytucji RP, zgodnie z którym władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych.

Słusznie wskazuje Wnioskodawczyni, że “[...] Stabilność niezmienności wyznaczonej przez Marszałka na podstawie art. 128 ust. 2 Konstytucji daty przeprowadzenia wyborów jest istotną wartością” (s. 9 wniosku). Należy podkreślić, że zmiana przez Marszałka Sejmu RP postanowienia o wyznaczeniu daty wyboru Prezydenta RP w zakresie terminu przeprowadzenia wyborów powodować będzie szereg poważnych konsekwencji. Przywołać należy stanowisko Sądu Najwyższego¹³, który zauważył, że: „[...] automatycznie utraciłby moc obowiązującą kalendarz wyborczy stanowiący załącznik do postanowienia z 5 lutego 2020 r., skoro uprzednio wyznaczony przez Marszałka Sejmu termin wyborów prezydenckich (10 maja 2020 r.) stał się nieaktualny. Logicznym następstwem opublikowania przez Marszałka Sejmu nowego kalendarza wyborczego (załączonego do postanowienia o <zmianie terminu wyborów>) byłaby konieczność powtórzenia wszystkich czynności wyborczych, które uprzednio zostały dokonane w ramach kalendarza opublikowanego w formie załącznika do postanowienia z 5 lutego 2020 r. Czynności te zostały bowiem poczynione w wykonaniu § 1 i 2 postanowienia Marszałka Sejmu z 5 lutego 2020 r., a więc pozostają one w bezpośrednim związku przyczynowym z wyborami prezydenckimi zarządzonymi na konkretny dzień (10 maja 2020 r.), a nie z <jakimikolwiek>, bliżej nieskonkretyzowanymi, wyborami prezydenckimi, które mają się odbyć w roku 2020. Skoro <zmiana terminu wyborów> niewątpliwie zrywa przyczynowość zachodzącą między pierwotną datą wyborów (datą głosowania wyznaczoną na 10 maja 2020 r.) a wcześniejszymi czynnościami wyborczymi, to w wyniku wydania przez Marszałka Sejmu postanowienia [...], czynności wyborcze uprzednio wykonane zgodnie z treścią postanowienia Marszałka Sejmu z 5 lutego 2020 r. należałoby potraktować jako niebyłe, a przez to niewywołujące skutków prawnych. W takiej sytuacji trzeba byłoby na nowo uruchomić całą procedurę wyborczą, wliczając w to konieczność ponownego zbierania podpisów popierających poszczególne kandydatury [...]”. **W związku z powyższym, Marszałek Sejmu RP w oczywisty sposób nie zachowałby terminu wyborów wskazanego w art. 128 ust. 2 Konstytucji RP.** Na problem ten zwróciło również uwagę Biuro Instytucji Demokratycznych

¹³ Opinia SN do ustawy z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta RP zarządzonych w 2020 r. (druk senacki nr 99), s. 9-10.

i Praw Człowieka OBWE w opinii o projekcie ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (druk senacki nr 99) sporządzonej na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich¹⁴. Autorzy opinii zwracają uwagę, że zmiana przez Marszałka Sejmu RP zarządzenia o terminie wyborów z uwagi na nieznany Konstytucji „stan epidemii” stanowiłoby obejście konstytucyjnych przepisów o stanach nadzwyczajnych. Wskazują oni, że **„zmiana daty wyborów po ustaleniu kalendarza wyborów miałaby wpływ na ważne terminy w procesie wyborczym, w tym rejestrację wyborców i kandydatów oraz regulację kampanii, finansowanie kampanii i dostęp do mediów, co może mieć wpływ na prawo bierne i czynne prawo wyborcze”** (*„A change in the election date after the election calendar has been set would have implications for important deadlines in the electoral process, including voter and candidate registration, and regulation of the campaign, campaign finance and access to media, which may impact the right to vote and stand.”*).

5. Zasadność wprowadzenia stanu nadzwyczajnego zgodnie z Konstytucją RP

W skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego wniosku Marszałek Sejmu RP powołał się na pogląd o fakultatywnym charakterze wprowadzania stanu nadzwyczajnego, jednocześnie zajmując stanowisko, że „obecnie zarówno w Polsce, jak i w innych krajach Unii Europejskiej ma miejsce znoszenie ograniczeń i „odmrażanie” gospodarki. W takiej sytuacji wprowadzenie stanu nadzwyczajnego w celu przesunięcia wyborów Prezydenta RP stanowiłoby nadużycie instytucji stanu nadzwyczajnego i jego instrumentalizację. Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego stanowi ograniczenie konstytucyjnych praw obywateli, dlatego nie powinno następować w celu zmiany terminu wyborów Prezydenta na bardziej korzystny dla określonej opcji politycznej”. Z powyższym stanowiskiem nie sposób się zgodzić.

Rzecznik Praw Obywatelskich w ostatnich tygodniach wielokrotnie zwracał uwagę, że z uwagi na występujące na terenie Polski i innych państw europejskich zagrożenie wirusem SARS-CoV-2, które w istotny sposób oddziałuje na życie społeczne

¹⁴ Opinia Nr ELE-POL/373/2020 z 27 kwietnia 2020 r., s. 5.

i bezpieczeństwo obywateli, zasadne jest niezwłoczne wprowadzenie stanu klęski żywiołowej, o którym mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji RP i ustawie z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. z 2017 r., poz. 1897; dalej jako: ustawa o stanie klęski żywiołowej).

Stosownie do art. 228 ust. 1 Konstytucji RP w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej. Stan nadzwyczajny może być wprowadzony tylko na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia, które podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości (art. 228 ust. 2 Konstytucji RP). Należy zwrócić uwagę, że u podstaw instytucji stanu nadzwyczajnego leży konieczność urzeczywistnienia rządów prawa w sytuacjach, gdy organy władzy publicznej zmuszone są podejmować niestandardowe działania w celu odparcia zagrożenia publicznego. Stany nadzwyczajne zostały zaprojektowane w polskiej Konstytucji, na gruncie której „pozaprawna, samoistna podstawa wprowadzenia stanu wyjątkowego” jest zabroniona¹⁵. **Konstytucyjne przepisy o stanach nadzwyczajnych stanowią więc gwarancję tego, iż władze będą sięgały po ekstraordynaryjny tryb sprawowania władzy publicznej jedynie w razie zaistnienia określonych okoliczności opisanych w Konstytucji i w granicach tam określonych.** W ostatnich tygodniach niewątpliwie obserwujemy sytuację, w której organy władzy wykonawczej uznały zwykłe środki konstytucyjne za niewystarczające dla skutecznego przeciwdziałania zagrożeniu epidemiologicznemu. W szeregu rozporządzeń¹⁶ organy władzy wykonawczej dokonały istotnych ograniczeń wielu konstytucyjnych praw i wolności, często ingerując w samą istotę tych praw. Ograniczona została m.in. wolność poruszania się (art. 52 Konstytucji RP) poprzez czasowe zupełne ograniczenie przemieszczania się osób, a później znaczne ograniczenie sposobu przemieszczania się; wolność sumienia i wyznania (art. 53 Konstytucji RP) poprzez istotne ograniczenia ilości uczestników obrzędów religijnych; prawa do nauki (art. 70 Konstytucji RP) poprzez

¹⁵ P. Radziejewicz, komentarz do art. 228, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 652 i cytowana tam literatura.

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. poz. 491); rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 marca 2020 r. w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz. U. rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii: z dnia 31 marca 2020 r. (Dz. U. poz. 566), z dnia 10 kwietnia 2020 r. (Dz. U. poz. 658), z dnia 19 kwietnia 2020 r. (Dz. U. poz. 697 ze zm.), z dnia 2 maja 2020 r. (Dz. U. poz. 792).

zawieszenie działalności szkół publicznych i uczelni wyższych. Skala tych ograniczeń doprowadziła do ograniczenia większości aspektów życia społecznego w Polsce.

Rzecznik Praw Obywatelskich dwukrotnie w wystąpieniach generalnych z dnia 27 marca 2020 r.¹⁷ oraz z dnia 3 kwietnia 2020 r.¹⁸ skierowanych do Prezesa Rady Ministrów zwracał uwagę, że ograniczenia te zostały wprowadzone z naruszeniem standardów, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a w szczególności zasady wprowadzania ograniczeń w drodze ustawy. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ustawowe ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Czasowe zawieszenie możliwości korzystania z określonych konstytucyjnych praw jest więc możliwe jedynie po wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego. W doktrynie wskazuje się, że art. 228 ust. 5 Konstytucji RP ustanawia szczególne złagodzone warunki ograniczania praw i wolności jednostki w porównaniu z tymi wynikającymi z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Stąd też w czasie stanów nadzwyczajnych nie obowiązuje również zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności¹⁹.

Z uwagi na fakt, że nie doszło do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, dla oceny konstytucyjności wprowadzanych ograniczeń aktualne pozostają więc konstytucyjne standardy. Dotyczą one wszystkich praw i wolności. W ostatnich tygodniach do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło kilkaset wniosków obywateli, których wątpliwości budzi sposób wprowadzenia wskazanych wyżej ograniczeń. Z uwagi na częstotliwość wprowadzania nowych rozporządzeń Rady Ministrów i późne publikowanie informacji o treści nowych aktów prawnych wielu obywateli miało problem z oceną, które zachowania są dozwolone, a które nie. Mając to na uwadze, nie sposób zgodzić się z twierdzeniem, że wprowadzenie w obecnej sytuacji stanu nadzwyczajnego stanowiłoby instrumentalizację tej instytucji i prowadziło do ograniczenia konstytucyjnych praw obywateli. Wręcz przeciwnie, uchylanie się od wprowadzenia stanu nadzwyczajnego w celu uniknięcia skutku w postaci zmiany terminu wyborów prezydenckich, doprowadziło do niespotykanego pod rządami Konstytucji RP z 1997 r. chaosu prawnego i możliwości arbitralnego ograniczania

¹⁷ [Pismo](#) z 27 marca 2020 r., sygn. akt VII.565.1.2020

¹⁸ [Pismo](#) z 3 kwietnia 2020 r., sygn. akt VII.565.3.2020.

¹⁹ M. Florczak-Wątor, komentarz do art. 233, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 664.

praw i wolności, co budzi poważne wątpliwości z punktu widzenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP. W ocenie Rzecznika mamy obecnie *de facto* do czynienia z hybrydowym stanem nadzwyczajnym wprowadzonym nie jednym aktem normatywnym, lecz szeregiem aktów normatywnych o różnej hierarchii, wprowadzających wyjątkowe zasady działania organów władzy oraz drastyczne ograniczenia praw i wolności jednostki. Sytuację tę należy uznać za formę obejścia przepisów rozdziału XI Konstytucji RP.

Zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych określa ustawa (art. 228 ust. 3 Konstytucji RP). Taką ustawą w polskim systemie prawa jest ustawa o stanie klęski żywiołowej. Zgodnie z art. 2 tej ustawy stan klęski żywiołowej może być wprowadzony dla zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia. W art. 3 ust. pkt 2 ustawy o stanie klęski żywiołowej jako przykład katastrofy naturalnej *expressis verbis* wskazano masowe występowanie chorób zakaźnych u ludzi. Niewątpliwie w chwili obecnej mamy do czynienia z masowym występowaniem na terenie naszego kraju choroby zakaźnej. Do zakażeń i zgonów spowodowanych koronawirusem dochodzi na terenie całego kraju. Liczba zachorowań na dzień dzisiejszy przekroczyła 14 tysięcy²⁰. Sytuacja ta stanowi poważne obciążenie dla polskiej służby zdrowia, a konieczność stosowania zasady dystansu społecznego w istotny sposób ingeruje we wszystkie sfery życia obywateli. Nie sposób więc uznać, że niewprowadzanie stanu klęski żywiołowej może mieć na celu ochronę podstawowych praw i wolności.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważyć, że stanowisko zawarte we wniosku jest niekonsekwentne. Z jednej strony wskazuje się, że „Epidemia SARSCoV-2 ma charakter siły wyższej, a zatem stanowi zdarzenie zewnętrzne, niezależne od woli ludzkiej, nietypowe, którego nie można było przewidzieć i któremu nie można było zapobiec” (s. 12 wniosku) i wskazuje na zachodzenie „[...] niedających się przewidzieć, nadzwyczajnych okoliczności utrudniających albo uniemożliwiających przeprowadzenie wyborów w pierwotnie wskazanym przez Marszałka terminie” (s. 15 wniosku), który to stan jest tak poważny, że ma

²⁰ Zob. <https://www.gov.pl/web/koronawirus/wykaz-zarazen-koronawirusem-sars-cov-2>.

prowadzić do odczytania przez Trybunał Konstytucyjny z art. 128 ust. 2 Konstytucji RP zupełnie nowej kompetencji Marszałka Sejmu RP do bezprecedensowej, o wątpliwej skuteczności prawnej, zmiany przez Marszałka Sejmu RP terminu przeprowadzania wyborów Prezydenta RP już po ich zarządzeniu, ze wszystkimi negatywnymi konsekwencjami, to jednak nie jest na tyle poważny, aby postulować sięgnięcie do niebudzących wątpliwości narzędzi przewidzianych przez Konstytucję RP jakie daje wprowadzenie stanu nadzwyczajnego. Niezrozumiały jest również argument, zgodnie z którym mające obecnie miejsce częściowe znoszenie ograniczeń i „odmrażanie gospodarki” przemawiają za niewprowadzaniem stanu nadzwyczajnego. Są one powodowane bowiem w pierwszej kolejności koniecznością niwelowania drastycznych skutków gospodarczych obowiązujących przez ostatnie tygodnie restrykcji, wprowadzonych przez Radę Ministrów. **W dalszym ciągu zagrożenie epidemiologiczne ma charakter masowy i w istotny sposób wpływa na bezpieczeństwo i funkcjonowanie społeczne polskich obywateli. Twierdzenie Marszałka Sejmu RP prowadzi ponadto do wniosku, że w jego ocenie zasadne było wprowadzenie stanu nadzwyczajnego w tygodniach poprzedzających znoszenie ograniczeń.** Mając na uwadze powyższe, należy uznać za zasadne wprowadzanie stanu nadzwyczajnego, którego konsekwencją będzie zmiana terminu wyborów prezydenckich.

Mając powyższe na względzie, Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi jak na wstępie.

Załącznik 1