



Warszawa, 13 kwietnia 2024 roku

Sprawa: Wyjaśnienia do RPO - data publikacji rozporządzenia MF
Znak sprawy: PR5.0723.4.2024.1.IKZF
Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Pan
Marcin Wiącek
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

odpowiadając na pismo z 8 kwietnia 2024 r. w sprawie daty ogłoszenia rozporządzenia Ministra Finansów z dnia z dnia 28 marca 2024 r. w sprawie podwyższenia kwoty przypadającej na jeden mandat radnego przy ustalaniu limitu wydatków komitetów wyborczych w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 498) (dalej: Rozporządzenie), uprzejmie proszę o przyjęcie następujących wyjaśnień.

Zgodnie z *Wykazem prac legislacyjnych* projektów rozporządzeń Ministra Finansów dla działów administracji rządowej budżet, finanse publiczne oraz instytucje finansowe, publikowanym na stronie internetowej¹, w dniu 9 lutego 2024 r. pod numerem 839 tego wykazu została podana do publicznej wiadomości informacja o projektowanym rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie podwyższenia kwoty przypadającej na jeden mandat radnego przy ustalaniu limitu wydatków komitetów wyborczych w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. W wykazie poinformowano w szczególności o przyczynie i potrzebie wprowadzenia rozwiązań, które planuje się zawrzeć w projekcie rozporządzenia oraz o istocie projektu, wskazując na podstawy planowanego podwyższenia kwoty limitu wydatków o 6,5%.

Z powyższych powodów każdy zainteresowany podmiot, w tym dowolny komitet wyborczy, od 9 lutego 2024 r. miał dostęp do wiedzy o podejmowanych przez Ministra Finansów pracach legislacyjnych, w tym na temat materii i charakteru projektowanego rozporządzenia.

¹ <https://www.gov.pl/web/finanse/wykaz-prac-legislacyjnych>

Delegacja ustawowa do wydania Rozporządzenia przez Ministra Finansów jest zawarta w art. 379 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2408) (dalej: Kodeks wyborczy). Zgodnie z przywołanym przepisem Minister właściwy do spraw finansów publicznych, w drodze rozporządzenia, podwyższy kwotę, o której mowa w art. 378 § 3, w przypadku wzrostu wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem o ponad 5%, w stopniu odpowiadającym wzrostowi tych cen. Stosownie do art. 379 § 2 Kodeksu wyborczego, wskaźnik wzrostu cen ustala się na podstawie komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego ogłaszanego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" do 20 dnia pierwszego miesiąca każdego kwartału.

Redakcja art. 379 § 1 nie pozostawia wątpliwości, że upoważnienie Ministra Finansów ma charakter obligatoryjny, a nie fakultatywny. Oznacza to, że w sytuacji wystąpienia przesłanek określonych tym przepisem Minister Finansów ma bezwzględny obowiązek wydać rozporządzenie i nie jest uprawniony do zaniechania tego obowiązku w zależności od terminów wynikających z tzw. kalendarza wyborczego.

Podkreślenia wymaga fakt, że Rozporządzenie nie ma charakteru epizodycznego. Okresu jego obowiązywania nie można wiązać wyłącznie z wyborami do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, których data została wyznaczona na 7 kwietnia 2024 r. Przywołany akt prawny z założenia obowiązuje również po tej dacie i będzie miał zastosowanie do kolejnych wyborów, chyba że zajdą ustawowe przesłanki do kolejnej aktualizacji kwoty przypadającej na jeden mandat radnego przy ustalaniu limitu wydatków komitetów wyborczych.

Na etapie projektowania Rozporządzenia, w celu obliczenia zmian cen w okresie od IV kwartału 2022 r. do IV kwartału 2023 r., zastosowano kwartalne wskaźniki cen, mające w podstawie kwartał poprzedni, tj. IV kwartał 2022 r. równy 100. Pierwszym wykorzystanym wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych w zastosowanej do obliczeń metodzie nawiązań łańcuchowych jest wskaźnik kwartalny za I kwartał 2023 r., a ostatnim wskaźnik kwartalny za IV kwartał 2023 r. (opublikowany komunikatem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z 15 stycznia 2024 r.). Po każdym działaniu dzielono wynik przez 100 i dokonano zaokrąglenia według matematycznej reguły do jednego miejsca po przecinku. Wynikiem powyższych działań wykonanych przy wykorzystaniu danych opublikowanych przez Prezesa GUS, jest wskaźnik cen za IV kwartał 2023 r. w stosunku do IV kwartału 2022 r. Otrzymany wynik oznacza, że ceny towarów i usług konsumpcyjnych w IV kwartale 2023 r. były wyższe niż w IV kwartale 2022 r. o 6,5%. W związku z tym kwota limitu wydatków komitetu wyborczego w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego na mocy Rozporządzenia została zwiększona o 6,5%, tj. po zaokrągleniu do wysokości wskazanych w tym akcie prawnym.

Powyższe oznacza, że z prawodawczego punktu widzenia wpływ Ministra Finansów na treść Rozporządzenia ma ograniczony charakter i w istocie rola tego organu sprowadza się do obowiązku wykonania delegacji ustawowej. W praktyce Rozporządzenie stanowi jedynie techniczną aktualizację kwoty limitu wydatków

komitetu wyborczego, determinowaną danymi wynikającymi z oficjalnych komunikatów, opublikowanych uprzednio przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

Instytucję ciszy wyborczej reguluje art. 107 Kodeksu wyborczego. W § 1 stanowi, że w dniu głosowania oraz na 24 godziny przed tym dniem prowadzenie agitacji wyborczej, w tym zwoływanie zgromadzeń, organizowanie pochodów i manifestacji, wygłaszanie przemówień oraz rozpowszechnianie materiałów wyborczych jest zabronione. Natomiast zgodnie z art. 107 § 2 Kodeksu wyborczego agitacja wyborcza w lokalu wyborczym oraz na terenie budynku, w którym ten lokal się znajduje, jest zabroniona. Ponadto w przepisach art. 498 i art. 500 Kodeksu wyborczego przewidziano sankcje karne za określone działania związane z naruszeniem ciszy wyborczej.

Z przywołanych regulacji wynika, że ustawodawca w sposób niebudzący wątpliwości zdefiniował okres występowania 24-godzinnej ciszy wyborczej. Za jej naruszenie uznał agitację wyborczą i sprecyzował formy tego naruszenia. Nie zaliczył do nich realizacji przez Ministra Finansów, wynikającego z art. 379 § 1 Kodeksu wyborczego, ustawowego obowiązku do wydania rozporządzenia.

Ze wskazanych powodów zdarzeń, które wystąpiły przed rozpoczęciem ciszy wyborczej, w tym niespełniających kryteriów określonych w wymienionych przepisach, nie można rozpatrywać w kategoriach ewentualnego wpływu na ciszę wyborczą. W tym kontekście data wejścia w życie Rozporządzenia pozostaje bez wpływu na akt głosowania.

Odnosząc się do tzw. ciszy legislacyjnej w związku z przywołanym przez Pana Rzecznika orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, należy wskazać na następujące kwestie. Po pierwsze, z omówionych wcześniej powodów, Rozporządzeniu nie można przypisać cechy istotności. Ma ono jedynie charakter techniczny i nie wprowadza zasadniczych zmian elementów, na których opiera się model systemu wyborczego. Wykonania przez Ministra Finansów obowiązku nałożonego przez art. 379 § 1 Kodeksu wyborczego nie można zatem rozumieć jako poważnej, ustrojowej zmiany prawa wyborczego, która miałaby wpływać na podstawowe reguły prawa wyborczego. W szczególności Rozporządzenie nie implikuje żadnych zmian w sposobie głosowania przez wyborców, ani nie wprowadza jakichkolwiek rygorów, które by ich dotyczyły.

Po drugie, zgodnie z opublikowanym na stronie internetowej PKW² *Terminarzem wyborów do organów samorządu terytorialnego i referendów w sprawie odwołania organów samorządu terytorialnego przeprowadzanych w trakcie kadencji 2018 – 2024*, w okresie od 13 stycznia 2019 r. do 29 października 2023 r., odbyło się ponad 1800 uzupełniających, ponownych lub przedterminowych wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego. Świadczy to o bardzo dużej częstotliwości powyższych, dodatkowych wyborów w ramach kadencji 2018 – 2024. Z tego powodu rygorystyczne pojmowanie sześciomiesięcznej tzw. ciszy legislacyjnej, o

² <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/informacje/terminarz-wyborow-do-organow-samorządu-terytorialnego-i-referendow-w-sprawie-odwołania-organow-samorządu>

której mowa w piśmie Pana Rzecznika, powodowałoby, że ciążący na Ministrze Finansów obowiązek, wynikający z art. 379 § 1 Kodeksu wyborczego, w żadnym czasie nie byłby możliwy do realizacji.

W tym kontekście należy wskazać na regulacje art. 156 ust. 1 i art. 198 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 1 ust. 1 pkt 2 i art. 2 ust. 4 ustawy o Trybunale Stanu z dnia 26 marca 1982 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 762). Zgodnie z przywołanymi przepisami za naruszenie ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania członek Rady Ministrów ponosi odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu. Gdyby zatem Minister Finansów świadomie zaniechał wykonania delegacji ustawowej, tj. nie uczynił zadość ciążącemu na nim, obowiązkowi do wydania rozporządzenia, okoliczność ta mogłaby być rozpatrywana w kategoriach ewentualnego deliktu konstytucyjnego.

Odrębne wyjaśnienia należy poświęcić obawie Pana Rzecznika, wedle której dokonana zmiana, w tym data wejścia w życie Rozporządzenia, mogły nie wywoływać takich samych skutków dla wszystkich komitetów wyborczych, lecz dawać przewagę komitetom dysponującym większymi możliwościami logistycznymi i komunikacyjnymi, czyli w istocie komitetom partii politycznych, które dysponują odpowiednimi strukturami. Powyższemu podejściu przeczą historyczne dane gromadzone przez Państwową Komisję Wyborczą. Wynika z nich, na przykładzie wyborów samorządowych z 2018 r., że duże komitety wyborcze rejestrowane przez PKW, którym przysługiwały najwyższe limity wydatków, faktycznie wydatkowały kwoty znacząco niższe od tych limitów. Oznacza to, że największe komitety wyborcze w praktyce nie wykorzystują w pełni limitów środków na pokrycie poniesionych wydatków.

Natomiast odmienna sytuacja ma miejsce w przypadku mniejszych komitetów wyborczych, w odniesieniu do których występują niższe limity. Skoro z poszczególnych komunikatów publikowanych Prezesa GUS wynikał wzrost wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem o ponad 5%, to poszczególne komitety, zgodnie z przywołaną informacją z Wykazu prac legislacyjnych Ministra Finansów z 9 lutego 2024 r., mogły zakładać wykonanie przez Ministra Finansów jego ustawowego obowiązku do wydania rozporządzenia na podstawie art. 379 § 1 Kodeksu wyborczego.

Powyższe nabiera dodatkowego, istotnego znaczenia dla mniejszych komitetów wyborczych w świetle art. 506 pkt 5 Kodeksu wyborczego. Przepis ten przewiduje sankcję karną dla tego, kto w związku z wyborami wydatkuje środki finansowe komitetu wyborczego z naruszeniem limitów wydatków określonych dla komitetów wyborczych.

Mając na uwadze charakter przedstawionych wyjaśnień, wyrażam nadzieję, że pozostaną one dla Pana Rzecznika satysfakcjonujące.

Z wyrazami szacunku

Andrzej Domański
Minister Finansów

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/