

**Zespół Doradców ds. kontroli konstytucyjności prawa
przy Marszałku Senatu X kadencji**

w składzie: 1) dr hab. Mariusz Bidziński, prof. Uniwersytetu SWPS,
2) prof. dr hab. Marek Chmaj (sprawozdawca), 3) dr hab. Marcin Dąbrowski,
4) dr hab. Sławomir Patyra, prof. UMCS w Lublinie; 5) dr hab. A. Rakowska, prof.
UŁ (sprawozdawca)

EKSPERTYZA PRAWNA

w przedmiocie:

**oceny rozwiązań przyjętych w ustawie z dnia 29 września 2022 r.
o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego**

Warszawa, 7 października 2022 r.

I. ŹRÓDŁA PRAWA

- | | |
|------|---|
| (1). | Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.); |
| (2). | Ustawa konstytucyjna z dn. 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1992 r., nr 84, poz. 426 ze zm.) |
| (3). | Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dn. 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607 ze zm.) |
| (4). | Ustawa z dn. 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2022 r., poz. 1277 ze zm.); |
| (5). | Ustawa z dn. 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 130 ze zm.); |
| (6). | Ustawa z dn. 29 września 2022 r. o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego (druk Senatu X kadencji nr 814). |

II. SKRÓTY

SKRÓTY:		
(1).	„EKSL”	Europejska Karta Samorządu Lokalnego
(2).	„JST”	Jednostka (Jednostki) samorządu terytorialnego
(3).	„Konstytucja RP”	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r.
(4).	„Mała Konstytucja”	Ustawa konstytucyjna z dn. 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym
(5).	„PE”	Parlament Europejski
(6).	„PKW”	Państwowa Komisja Wyborcza
(7).	„TK”	Trybunał Konstytucyjny
(8).	„Ustawa o przedłużeniu”	Ustawa z dn. 29 września 2022 r. o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego

III. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Przedmiotem ekspertyzy jest ocena ustawy z 29 września 2022 r. o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego, która 30 września 2022 r. została przedłożona Marszałkowi Senatu w celu dalszego procedowania (druk Senatu X kadencji nr 814), przez pryzmat jej zgodności z aktami wyższego rzędu.

IV. PRZEDMIOT USTAWY I OKOLICZNOŚCI JEJ UCHWALENIA PRZEZ SEJM

Stosownie do art. 1 Ustawy o przedłużeniu, kadencja rad gmin, rad powiatów oraz sejmików województw, rad dzielnic miasta stołecznego Warszawy oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, która upływa w 2023 r., ulega przedłużeniu do dnia 30 kwietnia 2024 r.

Zgodnie z art. 2 Ustawy, w Kodeksie wyborczym wprowadza się zmianę w:

- 1) art. 373 § 2, zgodnie z którą ustalenie liczby radnych dla każdej rady następuje na podstawie liczby mieszkańców zamieszkałych na obszarze działania danej rady, ujętych w stałym rejestrze wyborców na koniec kwartału poprzedzającego rozpoczęcie okresu, o którym mowa w art. 374 (w obowiązującym stanie prawnym, ustalenie liczby radnych następuje w oparciu o liczbę mieszkańców ujętych w rejestrze na koniec roku poprzedzającego rok, w którym wybory mają być przeprowadzone), oraz
- 2) art. 374 zdaniu 1, zgodnie z którą zarządzenie wojewody ustalające liczbę radnych wybieranych do rad ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym i podaje do publicznej wiadomości, w formie obwieszczenia, w każdej gminie nie wcześniej niż na 6 miesięcy i nie później niż na 4 miesiące przed upływem kadencji (w obowiązującym stanie prawnym, zarządzenie ogłasza się najpóźniej na 4 miesiące przed upływem kadencji, bez wymogu dokonania tego nie wcześniej niż na 6 miesięcy przed upływem kadencji).

W artykule 3 ustawy przewidziano *vacatio legis* w wymiarze 14 dni.

Projekt ustawy (druk Sejmu IX kadencji nr 2612), odbiegający nieznacznie od przyjętej ostatecznie przez Sejm Ustawy o przedłużeniu, został wniesiony jako projekt poselski. W uzasadnieniu projektu wskazano, że jego celem jest wydłużenie kadencji samorządowej do 30 kwietnia 2024 r. Uzasadnieniem dla przedłużenia ma być skumulowanie się dat wyborów samorządowych i parlamentarnych w roku 2023, co jest konsekwencją wejścia w życie ustawy z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, która wprowadziła 5-letnią kadencję organów JST. Zdaniem projektodawcy, zbliżenie terminów wyborów samorządowych (24 września, 1 października albo 8 października) i parlamentarnych (15 października, 22 października, 29 października albo 5 listopada) powoduje konieczność ich równoległego przeprowadzenia, co powodować ma szereg problemów. Projektodawca wskazuje tutaj na:

- konieczność dokonania szeregu czynności przez organy samorządów, organy wyborcze i kandydatów;
- „pozbawienie skuteczności” niektórych instytucji wyborczych (ciszy wyborczej), trudności kandydatów z rozliczeniem finansowym dwóch kampanii wyborczych;
- narażenie wyborców na chaos informacyjny;
- potencjalne problemy organizacyjno-techniczne (zapewnienie terminowego druku kart wyborczych, przechowanie dokumentacji, zapewnienie wymaganej prawem liczby tablic dla komitetów, pozyskanie wymaganej liczby kandydatów komisji);
- obniżenie frekwencji;
- utrudnienie funkcjonowania JST w zakresie planowania budżetu (nowo wybrane zarządy JST będą musiały w roku 2024 opierać się na planach finansowych z roku poprzedniego).

Przepisy mają charakter epizodyczny i wpływają jedynie na bieżącą kadencję organów JST.

Projektodawca przywołał wyrok TK z dn. 26 maja 1998 r. o sygn. K 17/98 (OTK-ZU 1998 r., nr 4, poz. 48), w świetle którego przedłużenie kadencji organów JST ma być dopuszczalne. Jednocześnie Projektodawca nie przywołał w uzasadnieniu żadnych badań naukowych, mających poprzeć tezy dotyczące przewidywanych problemów, które miałyby wywołać przeprowadzenie wyborów w dotychczasowym terminie, jak również nie wskazał na fakt konsultacji z podmiotami zainteresowanymi (PKW, organy JST) oraz ze środowiskami eksperckimi.

Po wniesieniu projektu ustawy kateryczne uwagi, za pośrednictwem Związku Województw RP, wnieśli marszałkowie czterech województw. W szczególności wskazali oni na brak podstaw prawnych do zmiany długości kadencji, brak konsultacji oraz problemy praktyczne wiążące się z przesunięciem terminu wyborów. W konsekwencji, wnieśli o odrzucenie projektu.

V. WZORCE BADANIA KONSTYTUCYJNOŚCI

Na gruncie art. 98 Konstytucji RP, regulującego kadencje Sejmu i Senatu, wskazuje się, że zasada kadencyjności w państwie opartym na prawie jest wyrazem walki z tendencją do absolutyzacji władzy, jak również że jest koniecznym elementem przedstawicielskiego charakteru organu władzy; zapewnia stabilność obsady personalnej organu oraz umożliwia okresową weryfikację demokratycznej legitymacji organu i umożliwia rotację jego składu (M. Chmaj i A. Rakowska-Trela, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 97, 98*, Warszawa 2020, komentarz do art. 98 Konstytucji RP, pkt 10 i przywołane tam stanowiska doktryny). Przywołana zasada wymaga precyzyjnego wyznaczenia w przepisach rangi konstytucyjnej (względnie ustawowej) czasu trwania kadencji danego organu oraz warunków ewentualnego skrócenia bądź wydłużenia kadencji, w wyjątkowych sytuacjach, służących interesowi państwa, przy spełnieniu określonych prawnie warunków materialnych lub proceduralnych (tamże).

Powyższe uwagi należy przenieść w całości również na zasadę kadencyjności organów JST. Zasada ta została uznana przez Trybunał Konstytucyjny już na gruncie art. 72 ust. 1 Małej Konstytucji (orzeczenie TK z dn. 23 kwietnia 1996 r., sygn. K 29/95, OTK-ZU 1996 r., nr 2, poz. 10; por. też wyrok TK z dn. 31 marca 1998 r., sygn. K 24/97, OTK-ZU 1998 r., nr 2, poz. 13). Zasada ta obowiązuje również na gruncie obecnie obowiązującej Konstytucji i jest wywodzona z art. 2 (zasada państwa demokratycznego), art. 62 ust. 1 (prawo obywateli do wybierania przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego) i art. 169 ust. 2 (zasady wyboru organów JST) Konstytucji RP, co zostało potwierdzone w przywołanym wcześniej wyroku TK o sygn. K 17/98, jak również w wyrokach TK z dn.: 23 czerwca 1999 r. o sygn. K 30/98 (OTK-ZU 1999 r., nr 5, poz. 101) oraz 23 czerwca 1999 r. o sygn. K 30/98 (OTK-ZU 2004 r., seria „A”, nr 7, poz. 63) (zob. też J. Korczak, *Kadencyjność organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7–8 /2014, s. 50 oraz D. Łukowiak, *Ustawowa regulacja kadencyjności jako wykładnik stopnia samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 4/2021, s. 11 i 12).

W wyroku o sygn. K 17/98, Trybunał podkreślił, że *„Zasada kadencyjności wymaga w każdym razie precyzyjnego wyznaczenia maksymalnego czasu trwania kadencji danego organu, przy czym czas ten powinien być ustalony przed wyborem danego organu i nie powinien w zasadzie być zmieniany w odniesieniu do organu już wybranego. Ewentualne zmiany długości kadencji powinny wywoływać skutki pro futuro, w odniesieniu do organów, które dopiero zostaną wybrane w przyszłości. Nie dotyczy to sytuacji szczególnych, o których mowa w art. 228 konstytucji, których nie można było przewidzieć”*. Skrócenie bądź wydłużenie trwającej kadencji organów JST jest możliwe jedynie wyjątkowo, przy spełnieniu trzech warunków. Po pierwsze, zmiana musi spełniać test proporcjonalności, tj. (1) pozwala osiągnąć zamierzone skutki, (2) jest niezbędna dla realizacji wartości konstytucyjnej - uznanej za wyższą wobec zasady kadencyjności - zaś danego skutku nie można osiągnąć przy pomocy innych środków, uwzględniających w większym stopniu poszczególne wartości konstytucyjne oraz (3) efekty regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do stopnia naruszenia wartości konstytucyjnych znajdujących się u podstaw zasady kadencyjności.

Drugim elementem zasady kadencyjności jest wymóg, aby ustalone ramy czasowe działania danego organu nie przekraczały pewnych granic (wybory muszą się odbyć w rozsądnych odstępach czasu, tak aby umożliwić wyborcom udział w kierowaniu sprawami publicznymi swojej wspólnoty samorządowej oraz aby skład organów stanowiących nie odbiegał nadmiernie od aktualnej woli elektoratu, która mogła ulec zmianie już w toku kadencji). Elementem trzecim jest wymóg ustanowienia regulacji prawnych, które zapewnią ukonstytuowanie się nowo wybranego organu tak, aby mógł on rozpocząć wykonywanie swoich funkcji możliwie bez zwłoki, po zakończeniu poprzedniej kadencji.

Artykuł 2 Konstytucji RP wyraża m.in. zasadę państwa demokratycznego, która nakłada obowiązek nasycenia wartościami demokratycznymi stanowionego prawa, oparcie na rygorach demokracji całego procesu tworzenia, interpretowania i stosowania prawa, jak również ukształtowanie i funkcjonowanie instytucji i procedur demokratycznych stosownie do wymogów państwa prawnego (M. Zubik, W. Sokolewicz, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, Warszawa 2016, LEX/el., komentarz do art. 2 Konstytucji RP, pkt 8). Z zasady demokratycznego państwa prawnego wywodzone są zasady pochodne, w tym zwłaszcza zasada bezpieczeństwa prawnego (lojalności państwa względem adresata norm prawnych), która stanowi istotną gwarancję realizacji założeń demokratycznego państwa prawnego i związana jest z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa (M. Chmaj, M. Urbaniak, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 2*, Warszawa 2022, komentarz do art. 2 Konstytucji RP, pkt 17). Nakazuje ona prawodawcy zachowywanie szczególnej ostrożności i dochowywania szczególnej staranności przy zmianie prawa (zob. np. wyrok TK z dn. 7 maja 2001 r., sygn. K 19/00, OTK-ZU 2001 r., nr 4 poz. 82). Zasada pewności prawa podlega ograniczeniom, jednakże za wprowadzanymi zmianami muszą przemawiać inne zasady konstytucyjne albo gdy z racjonalnie uzasadnionych względów zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa innej konstytucyjnie chronionej wartości (zob. np. wyrok TK z dn. 13 marca 2000 r., sygn. K 1/99, OTK-ZU 2000 r., nr 2, poz. 59). Z zasadą bezpieczeństwa prawnego wiąże się również zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, z której wynika m.in. obowiązek państwa do zapewnienia takich warunków, aby obywatel ufał

państwu – niezależnie od okoliczności (M. Chmaj, M. Urbaniak, *Komentarz...*, komentarz do art. 2 Konstytucji RP, pkt 20). Z zasady demokratycznego państwa prawnego wywodzi się wreszcie zasadę poprawnej legislacji, która odnosi się nie tylko do poprawności stanowionego prawa pod względem formalnym, ale również do formułowania celów, które prawodawca chce osiągnąć swoim działaniem; stanowi ona podstawę oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu (wyrok TK z dn. 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK-ZU 2003 r., seria „A”, nr 2, poz. 13). Konsekwencją tej zasady jest m.in. wprowadzanie zmian w ordynacji wyborczej z odpowiednim wyprzedzeniem, tak aby wszyscy potencjalni uczestnicy procesu wyborczego zdołali przeanalizować zmiany dotychczasowego stanu prawnego oraz dostosować swoje zachowania do nowych zasad (wyrok TK z dn. 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06, OTK-ZU 2006 r., seria „A”, nr 10, poz. 147).

Wskazać ponadto należy, że zgodnie z art. 4 ust. 6 EKSL, *„Społeczności lokalne powinny być konsultowane o tyle, o ile jest to możliwe, we właściwym czasie i w odpowiednim trybie, w trakcie opracowywania planów oraz podejmowania decyzji we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących”*. W zdaniu odrębnym do przywołanego wyroku TK o sygn. K 31/06 Marek Safjan wskazał, że wyrażona w art. 4 ust. 6 EKSL idea i wymóg konsultacji społecznych rozciągają się również na kwestie samorządowej ordynacji wyborczej, albowiem kwestia ta wpływa bezpośrednio na rzeczywistość JST, a za odstępieniem od nich mogą przemawiać jedynie szczególne okoliczności (tak samo R. Marchaj, *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016, LEX/el., rozdział II, podrozdział 3.). Brak konsultacji w tym zakresie skutkować może wadliwością procedury ustawodawczej.

VI. ANALIZA USTAWY

Przepisy Ustawy o przedłużeniu, w tym kluczowy artykuł 1, pozostają w jaskrawej sprzeczności z zasadą kadencyjności organów jednostek samorządu terytorialnego, albowiem nie spełniają wymogów określonych przez Trybunał Konstytucyjny

w wyroku o sygn. K 17/98. W konsekwencji, stoją one w sprzeczności z art. 2, art. 62 ust. 1 i art. 169 ust. 2 Konstytucji RP.

Po pierwsze, ustawa nie prowadzi do osiągnięcia zakładanych celów. W świetle lakonicznego uzasadnienia projektu, niepopartego żadnymi badaniami empirycznymi ani konsultacjami z podmiotami zainteresowanymi czy organizacjami eksperckimi, nie można w ogóle stwierdzić, że przewidywane przez projektodawcę skutki w ogóle wystąpią. Potencjalne problemy organizacyjne (dot. np. kompletowania komisji, drukowania i przechowywania dokumentów) nie muszą wystąpić w sytuacji odpowiedniego przygotowania przez organy wyborcze oraz organy JST z należytych wyprzedzeniem. Niewydolność instytucji ciszy wyborczej czy skomplikowania rozliczeń finansowych kandydatów są do uniknięcia przy stosownej interwencji prawodawcy, czy choćby właściwej kontroli przestrzegania obowiązującego prawa. Nie ma też żadnych podstaw i nie przytoczono żadnych argumentów za przyjęciem, że skumulowanie wyborów przełoży się na niską frekwencję; równie uprawniony jest wniosek przeciwny – niewielka odległość czasowa wyborów przełożyć się może na zwiększone zainteresowanie wyborców życiem politycznym, co skutkować będzie frekwencją wyższą. Podsumowując, przedstawione przez projektodawcę zagrożenia mają charakter czysto hipotetyczny nie tylko co do rozmiaru ich wpływu na funkcjonowanie państwa, ale również – samej materializacji niekorzystnych zdarzeń. Dodać należy, że kumulacja terminów kilku wyborów bądź wyborów i referendów w jednym roku występowała w Polsce wielokrotnie (1990, 1997, 2005, 2010, 2015, 2019) – bez negatywnych skutków, którym ma zapobiegać ustawa. Co więcej, wybory samorządowe w Polsce odbywają się regularnie w IV kwartale roku, stąd argument odwołujący się do „problemów” funkcjonowania JST w zakresie planowania budżetu uznać należy za bezzasadny (konieczność pracy na planach finansowych przyjętych przez organy poprzedniej kadencji jest zjawiskiem normalnym).

Warto przypomnieć, że w 2005 r. 25 września odbywały się wybory do Sejmu i Senatu, 9 października zaś – wybory prezydenckie. W związku z zaistniałą sytuacją PKW 4 lipca 2005 r. ogłosiła apel, w którym, zauważając, że takiej sytuacji nie przewidział ustawodawca, *„w imię zachowania jasnych reguł gry wyborczej i dobrze pojętej kultury politycznej”* zwróciła się *„do wszystkich komitetów wyborczych kandydatów na Prezydenta RP, aby zrezygnowały z prowadzenia kampanii wyborczej w tych wyborach*

[na urząd prezydenta - przyp. A R.-T.] *od godziny 24.00 dnia 23 września 2005 r. do godziny 20.00 dnia 25 września 2005 r., w szczególności w postaci rozpowszechniania audycji wyborczych w programach publicznych i niepublicznych nadawców radiowych i telewizyjnych*”. Argumentowano przy tym, że „*prowadzenie kampanii wyborczej kandydata na Prezydenta RP powiązanego z podmiotem uczestniczącym w wyborach parlamentarnych mogłoby być odczytane przez wyborców jako agitacja wyborcza na rzecz tego podmiotu w wyborach do Sejmu i do Senatu, powodując przekonanie o naruszeniu zasady równego traktowania i równych szans wyborczych wszystkich uczestników wyborów. Z kolei wskazana zasada równości, tym razem odniesiona do wyborów na Prezydenta RP, przemawia za tym, aby od kampanii wyborczej we wskazanym wyżej okresie powstrzymały się także komitety wyborcze kandydatów niepowiązanych z jakąkolwiek partią uczestniczącą w wyborach parlamentarnych*”.

Cytowane stanowisko PKW należy uznać za słuszne, co więcej: okazało się ono wystarczające. W razie kolizji z jednej strony trwającej kampanii wyborczej, z drugiej zaś – ciszy wyborczej w wyborach innego organu, prymat należy przyznać przepisom ustanawiającym ciszę wyborczą.

Po drugie, wymienione przez projektodawcę argumenty, które mają przemawiać za wydłużeniem kadencji organów JST, nie odwołują się do wartości, które miałyby pierwszeństwo wobec zasady kadencyjności. W szczególności wartością taką nie jest sprawność funkcjonowania aparatu państwowego, mająca zostać naruszona przez potencjalne komplikacje organizacyjne po stronie organów wyborczych, wywołane nakładem pracy (którym wszakże można zapobiec, o czym dalej). Nie jest nią również prywatny interes kandydatów, związany z ewentualnymi trudnościami z finansowym rozliczeniem kampanii. Zasada kadencyjności i ustalonego czasu kadencji jest fundamentalna dla państwa demokratycznego. Interes obywateli w stabilności trwania instytucji demokratycznych przez czas określony na początku kadencji, a także zaufanie obywateli do państwa oraz możliwość politycznej weryfikacji osób wybranych w poprzednich wyborach, są wartościami bez wątpienia ważniejszymi, kluczowymi z punktu widzenia ustroju Rzeczypospolitej. Mając na uwadze brak uprawdopodobnienia przez projektodawcę możliwości wystąpienia i rozmiaru wpływu negatywnych zdarzeń na procedurę wyborczą, nawet ich suma nie pozwala na uznanie,

że równoważą się one, a co dopiero – przewyższają wartości wynikające z zasady kadencyjności organów JST.

Powyższe jest szczególnie widoczne w świetle okresu, o który ma być wydłużona kadencja organów JST. Wybory samorządowe w nowym terminie odbyć się mogą nawet po 7 miesiącach od wyborów w terminie pierwotnym (pierwotny najwcześniejszy termin: 24 września 2023 r., nowy najpóźniejszy termin: 23 kwietnia 2024 r.). Jest to *a prima vista* okres nieproporcjonalnie długi w kontekście konieczności uniknięcia zagrożeń, którym ma zapobiegać Ustawa, a zatem – okres zbyt długi dla uznania, że nie doszło do naruszenia zasady kadencyjności.

Jednocześnie istnieje szereg rozwiązań, które mogą zapobiec wystąpieniu przewidywanych przez projektodawcę skutków, w sposób niebudzący wątpliwości co do zgodności z aktami wyższego rzędu. Przede wszystkim wybory mogą odbyć się w rozsądnym odstępie czasowym (przekraczającym miesiąc) w przypadku odpowiedniego ukształtowania kalendarzy wyborczych. Niezależnie od tego rozwiązania, mając na uwadze treść art. 98 ust. 3 Konstytucji RP, Sejm może podjąć uchwałę o skróceniu swojej kadencji, tak, aby nowe wybory parlamentarne odbyły się z większym, uznanym przez Sejm za stosowne, wyprzedzeniem.

Ponadto, potencjalne zagrożenia, którym Ustawa ma zapobiegać, mogą zostać zniwelowane za pomocą ustaw zwykłych odnoszących się do konkretnych ryzyk, np. w zakresie identyfikacji kandydatów startujących w różnych wyborach (poprzez wprowadzenie obowiązku stosownego oznakowania materiałów wyborczych), terminów na dokonanie rozliczeń finansowych, ciszy wyborczej (poprzez rozciągnięcie zakazu publikowania sondaży w okresie ciszy również na sondaże dotyczące innych, odbywających się równolegle wyborów) czy organizacji wyborów przez organy wyborcze i organy JST (np. poprzez zapewnienie dofinansowania czy gwarancji niezbędnych dla realizacji obowiązków). Istnieją różne możliwości zapewnienia sprawności organizacji wyborów również na poziomie samorządowym, o czym świadczy choćby projekt wprowadzenia Centralnego Rejestru Wyborców. Skoro praktycznie każdy sygnalizowane zagrożenie można w drodze ustawy uchylić albo zminimalizować ryzyko jego wystąpienia lub skutków, oznacza to, że

rozwiązania Ustawy o przedłużeniu, w brzmieniu uchwalonym przez Sejm, są oczywiście nieproporcjonalne (ingerują w wyższą wartość konstytucyjną w sytuacji, gdy przeciwstawiane jej wartości można ochronić bez tej ingerencji).

Nie sposób też nie zauważyć, że kwestię zbiegu terminów wyborów parlamentarnych i samorządowych musiał przewidywać ustawodawca przyjmując ustawę z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. Brak uregulowania kwestii zbiegu wyborów w roku 2023 w tej ustawie wskazuje z jednej strony, że w ocenie prawodawcy nie była to kwestia w żaden sposób problematyczna, a z drugiej – że Ustawa o przedłużeniu stanowi w rzeczywistości odpowiedź na partykularne zapotrzebowanie polityczne. Co więcej, Ustawa o przedłużeniu spowoduje skumulowanie w jednym roku wyborów samorządowych oraz wyborów do Parlamentu Europejskiego, zaplanowanych na rok 2024 – i skumulowanie to będzie trwałe z uwagi na jednakową długość kadencji organów JST oraz PE (5 lat). Trzeba dostrzec, że w przypadku przeprowadzenia wyborów samorządowych 23 kwietnia 2024 r., wybory te odbędą się w odstępie mniejszym, niż 1 miesiąc, od wyborów doPE (przeprowadzanych pod koniec maja lub na początku czerwca). **Tym samym, ustawa nie tylko nie rozwiązuje problemu kumulacji wyborów, ale sprawia, że będzie ona zjawiskiem stałym – skutki ustawy będą zatem dokładnie odwrotne od założonych przez projektodawcę.**

Należy dalej wskazać, że zarówno treść ustawy, jak i tryb jej uchwalenia przez Sejm, stoją w sprzeczności z zasadami wywodzonymi z art. 2 Konstytucji RP (zasada państwa demokratycznego, bezpieczeństwa prawnego oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa). Arbitralne wydłużenie kadencji organów JST, niesłużące realizacji wartości konstytucyjnych, a jednocześnie przynoszące skutek odwrotny do zakładanego, uderza w podstawowe założenia państwa demokratycznego, w którym wybór członków organów następuje na z góry określony czas. Podkopuje również zaufanie obywateli do państwa i prawa, zmieniając „reguły gry” w toku kadencji. Ustawa tworzy niebezpieczny precedens, zachęcający prawodawcę do manipulowania długością kadencji w przyszłości. Ustawa została uchwalona przez Sejm bez konsultacji z podmiotami żywotnie zainteresowanymi i bez

przeprowadzenia analiz możliwości wystąpienia deklarowanych zagrożeń. Jednocześnie, projekt ustawy został złożony jako projekt poselski, co skutkowało ominięciem procedury konsultacyjnej, a proces legislacyjny w Sejmie był wyjątkowo krótki (14 dni), uniemożliwiający przeprowadzenie szerokich konsultacji, analiz i debaty publicznej. Te wszystkie wady Ustawy oraz procesu poprzedzającego jej przyjęcie świadczą o naruszeniu wynikających z art. 2 Konstytucji zasad w stopniu rażącym.

Ponownie należy zwrócić uwagę na fakt, że ustawa nie została skonsultowana z przedstawicielami JST (jedynie kilku marszałków województw zajęło swoje stanowiska – jednoznacznie krytyczne; brak jest głosów przedstawicieli powiatów i gmin). Podzielić należy stanowisko M. Safjana i R. Marchaja co do wynikającego z art. 4 ust. 6 EKSL obowiązku przeprowadzenia takich konsultacji w przypadku, gdy dochodzi do zmian w samorządowej ordynacji wyborczej – akcie mającym kluczowe znaczenie dla funkcjonowania wspólnot lokalnych. Naruszenie art. 4 ust. 6 EKSL rzutuje jednocześnie na istotną wadliwość procedury ustawodawczej, co świadczy o naruszeniu zasady poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji RP).

VII. KONSEKWENCJE WEJŚCIA USTAWY W ŻYCIE

Wejście w życie Ustawy, skutkujące nieuzasadnionym wydłużeniem kadencji organów JST nawet o 7 miesięcy, stanowić będzie bardzo niebezpieczny precedens dla porządku demokratycznego w Rzeczypospolitej. Instrument, który ma charakter ściśle nadzwyczajny, zostanie użyty bez konstytucyjnie ważnego powodu. Otwiera to drogę do manipulacji wynikami wyborów (polegającą na uniknięciu weryfikacji władzy przez wyborców w konstytucyjnym terminie, w oczekiwaniu na „korzystniejsze” dla polityków czasy) oraz bezpodstawnego przyznawania lub odbierania piastunom organów władzy legitymacji, która pochodzi z demokratycznych wyborów. Precedens ten spowodować może postępującą erozję demokratycznego charakteru państwa oraz zaufania obywateli. Spodziewać się można, że dopuszczenie do wadliwego wydłużenia kadencji z uwagi na tak błahе powody, jak podane w uzasadnieniu projektu

uchwalonej ustawy, otworzy drogę do dalszego naruszania zasady kadencyjności w przyszłości.

Co więcej, sprzeczność Ustawy z Konstytucją RP oraz EKSL rzutować będzie negatywnie na istnienie demokratycznej legitymacji piastunów organów JST do sprawowania swych funkcji w okresie pomiędzy konstytucyjnym terminem wygaśnięcia kadencji a nowym terminem wyborów. Spowodować to może paraliż państwa, wyrażający się choćby w kwestionowaniu czynności podejmowanych przez te organy w postępowaniach przed sądami i trybunałami. Odwrócenie skutków wejścia w życie niekonstytucyjnej ustawy może być trudne, jeżeli nie – niemożliwe.

Mając to na uwadze, Senatowi rekomenduje się odrzucenie Ustawy w całości.

VIII. KONKLUZJE I REKOMENDACJE

- 1. Ustawa o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego stoi w rażącej sprzeczności z wynikającą z art. 2, art. 62 ust. 1 i art. 169 ust. 2 Konstytucji RP zasadą kadencyjności organów JST chronionymi przez nie wartościami.**
- 2. Ponadto, ustawa godzi w wywodzone z art. 2 Konstytucji zasady państwa demokratycznego, bezpieczeństwa prawnego oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.**
- 3. Pominięcie etapu konsultacji z przedstawicielami samorządów świadczy dodatkowo o sprzeczności procedury uchwalenia ustawy z art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady poprawnej legislacji.**
- 4. Deklarowane przez projektodawcę zagrożenia, mające wynikać z kumulacji terminów wyborów parlamentarnych i samorządowych, nie zostały choćby uprawdopodobnione. Jednocześnie, usunięcie deklarowanych zagrożeń może nastąpić w sposób proporcjonalny i nienaruszający zasady kadencyjności, poprzez wprowadzenie zmian w innych ustawach.**

5. Zwiększenie odstępu pomiędzy terminami wyborów może nastąpić w drodze legalnych działań organów władzy: poprzez odpowiednie skonstruowanie kalendarzy wyborczych albo poprzez podjęcie przez Sejm uchwały o skróceniu kadencji.
6. Ustawa, jako sprzeczna z Konstytucją oraz wiążącymi Rzeczpospolitą aktami prawa międzynarodowego, powinna zostać odrzucona przez Senat w całości.

/...../

Skład Zespołu przygotowującego Ekspertyzę: 1) dr hab. Mariusz Bidziński, prof. Uniwersytetu SWPS, 2) prof. dr hab. Marek Chmaj (sprawozdawca), 3) dr hab. Marcin Dąbrowski, 4) dr hab. Sławomir Patyra, prof. UMCS w Lublinie; 5) dr hab. A. Rakowska, prof. UŁ (sprawozdawca).