



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

forumIdei

Warszawa, czerwiec 2018

Opinia w sprawie dopuszczalności przełożenia wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego oraz organu wykonawczego na poziomie gminy

Piotr Uziębło

Przedmiotem niniejszej opinii jest możliwość odroczenia wyborów powszechnych organów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, która wiąże się z wprowadzonymi do Kodeksu wyborczego zmianami¹ utrudniającymi, a nawet uniemożliwiającymi prawidłowe przeprowadzenie takich wyborów. Kwestia ta łączy się przede wszystkim z niewłaściwym funkcjonowaniem administracji wyborczej, a tym samym z trudnościami w organizacji głosowania. Dodatkowo pojawia się pytanie o to, czy w ogóle da się zrealizować normy Kodeksu wyborczego dotyczące transmisji głosowania w poszczególnych lokalach wyborczych, ewentualnie zapewnienia rejestracji takiego głosowania. Już na wstępie należy dodać, że przełożenie wyborów (np. na wiosnę roku 2019) powoduje konieczność wydłużenia kadencji rad gmin (miast), powiatów, sejmików województwa, a także wójtów, burmistrzów oraz prezydentów miast.

Analiza możliwości zmiany terminu wyborów wymaga krótkiego wprowadzenia. Warto zauważyć, że Konstytucja RP z 1997 roku² nie określa ani długości kadencji poszczególnych organów samorządu terytorialnego, ani też czasu i sposobu zarządzenia wyborów do tych organów. W art. 169 ust. 2 stanowi ona jedynie, że „wybory do organów stanowiących są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów określa ustawa”. W odniesieniu do organów wykonawczych zostawia ona jeszcze większą swobodę ustawodawcy, gdyż stwierdza

¹ Ustawa z 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U., 2018, poz. 140).

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U., nr 78, poz. 483 ze zm.).

jedynie, że „zasady i tryb wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa” (art. 169 ust. 2). W efekcie można byłoby – teoretycznie – uznać, że ustrojodawca przewidział swobodę ustawodawcy w kształtowaniu kadencji organów samorządowych, ma on bowiem możliwość dowolnego ustanawiania ich kadencji, w tym również modyfikowania kadencji organów już funkcjonujących. Hipotetycznie więc konsekwencją tego mogłaby być możliwość odroczenia jesiennych wyborów samorządowych, tym bardziej że są ku temu podstawy wynikające z błędów ustawodawcy i nieprzygotowania władz publicznych do przeprowadzenia głosowania na zasadach wyznaczonych przez Kodeks wyborczy lub inne ustawy regulujące funkcjonowanie powyższych organów.

Stanowisko takie trudno byłoby jednak obronić zarówno w oparciu o zasady ustrojowe przyjęte w obowiązującej ustawie zasadniczej, jak i regulacje wynikające z prawa międzynarodowego o różnym charakterze, w tym też z umów międzynarodowych. Punktem wyjścia do oceny dopuszczalności przesunięcia terminu wyborów jest analiza treści normy wynikającej z art. 2 Konstytucji RP. Zapis ten stanowi, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Norma ta statuuje dwie fundamentalne reguły ustrojowe – zasadę państwa prawa i zasadę państwa demokratycznego. Już pierwsza z nich pozwala na postawienie pytania, czy dopuszczalne jest dokonywanie zmian dotyczących funkcjonowania i kompetencji organów publicznych, których wejście w życie nastąpi jeszcze w bieżącej kadencji tych organów. Według standardów państwa prawnego nowe kompetencje, w tym również dalsza realizacja kompetencji związanych z funkcjonowaniem organu kadencyjnego, nie powinny obowiązywać jeszcze w tej samej kadencji³. Trzeba dodać, że w niektórych państwach rozwiązania takie zostały zawarte wprost w konstytucji, przynajmniej w odniesieniu do parlamentu⁴, w innych zaś uznaje się je za standard wynikający z samej zasady państwa prawa (państwa prawnego).

Nieco inaczej należy ocenić możliwość przesunięcia elekcji z perspektywy zasady prawidłowej legislacji, nie negując w tym miejscu prawnej możliwości dokonania samych zmian k.wyb. w odniesieniu do ich wejścia w życie przy okazji najbliższych wyborów organów samorządu terytorialnego. Wyraźnie zresztą wynika to z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 3 listopada 2006 roku (TK 31/06) stwierdził on, że „konieczność zachowania co najmniej sześciomiesięcznego terminu od wejścia w życie istotnych zmian w prawie wyborczym do pierwszej czynności kalendarza wyborczego jest nieusuwalnym co do zasady normatywnym składnikiem treści art. 2 Konstytucji. To znaczy, że wszystkie nowelizacje prawa wyborczego w przyszłości będą konfrontowane przez Trybunał Konstytucyjny z tak właśnie pojmowanym wymogiem konstytucyjnym, wynikającym z zasady demokratycznego państwa prawnego”⁵.

Abstrahując od tego, czy wspomniane zmiany w Kodeksie wyborczym, utrudniające przeprowadzenie wyborów samorządowych, można uznać za istotne (choć w mojej ocenie takie one są), to jednak został dochowany termin określony w linii orzeczniczej TK. Ten ostatni wskazuje w swoich rozstrzygnięciach jeszcze jeden element, który

³ Por. K.W. Czaplicki, *O potrzebie stabilności prawa wyborczego. Wybrane problemy*, w: *Wokół wyborów i prawa wyborczego*, red. Z. Witkowski, A. Frydrych-Depka, P. Raźny, Toruń 2017, s. 45.

⁴ Zakaz istotnych zmian w zakresie prawa wyborczego wchodzących w życie jeszcze w danej kadencji parlamentu występuje np. w konstytucji Belgii (art. 63) czy Grecji (art. 54).

⁵ OTK ZU 10A/2006, poz. 147.

musi być uwzględniony w analizowanym przypadku. Należyte *vacatio legis* wiąże się z tym, że ustawodawca powinien „umożliwić wszystkim uczestnikom procesu wyborczego zapoznanie się z nowymi regulacjami i dostosowanie swoich działań do zmieniającego się stanu prawnego”⁶. W mojej ocenie konieczne jest też zapewnienie możliwości dostosowania się do tych nowych reguł przez podmioty odpowiedzialne za organizację i przebieg wyborów⁷. W tym sensie trudno wskazać, że spełniony został ów standard wynikający z zasady prawidłowej legislacji.

Znacznie większe znaczenie ma jednak druga z reguł wynikających z art. 2 ustawy zasadniczej, czyli zasada państwa demokratycznego⁸. Jedną z jej przesłanek jest przeprowadzanie wolnych i okresowych wyborów do organów przedstawicielskich. Dotyczy to również wyborów samorządowych, w szczególności do organów stanowiących, które – w świetle konstytucji – muszą pochodzić z wyborów powszechnych. W związku z tym, że przedstawiciele w takich wyborach wyłaniani są w oparciu o mandat wolny oparty na teorii pełnomocnictwa, zakładającej, że owo pełnomocnictwo udzielane jest na określony czas, to tylko na ten czas uzyskują oni legitymację społeczną do wykonywania swoich uprawnień wynikających z mandatu w ramach działania wewnątrz organu, w którym zasiadają. W efekcie po upływie jego kadencji legitymacja taka wygasa. Dlatego też wydłużenie kadencji organów stanowiących musi być uznane za działanie pozwalające na funkcjonowanie organów, których legitymacja uzyskana w wyborach już nie istnieje⁹.

Inną kwestią jest wspomniana okresowość wyborów. Wydłużenie kadencji rzeczoną okresowość zaburza, daje bowiem władzy centralnej, w szczególności ustawodawcy, możliwość kształtowania kadencji organów samorządowych w sposób dowolny, korzystny dla większości parlamentarnej. Przykładowo mogłaby ona tak wybierać termin tych wyborów, aby dawał on tworzącym ją ugrupowaniom możliwie największe korzyści polityczne. Nie oznacza to jednak, że kadencja organów samorządowych jest trwała w sposób bezwzględny. Po pierwsze, może ona być skracana, i to z reguły właśnie wtedy, kiedy wygasa ich legitymacja. W polskim prawie samorządowym dotyczy to możliwości odwołania wybieranych w wyborach powszechnych organów samorządowych w drodze referendum¹⁰. Po drugie – wyjątkowo – kadencja może ulec wydłużeniu. Taki przypadek został wskazany wprost na poziomie konstytucyjnym. Zgodnie z treścią art. 228 ust. 7 ustawy zasadniczej „w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie może być skrócona kadencja Sejmu, przeprowadzane referendum ogólnokrajowe, nie mogą być przeprowadzane wybory do Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz wybory Prezydenta Rzeczypospolitej, a kadencje tych organów ulegają odpowiedniemu przedłużeniu. Wybory do organów samorządu terytorialnego są możliwe tylko tam, gdzie nie został wprowadzony stan nadzwyczajny”.

⁶ Wyrok z 20 lipca 2011 roku, K 9/11, OTK ZU 6A/2011, poz. 61.

⁷ W badanym przypadku to administracja wyborcza jest adresatem norm regulujących procedurę monitoringu lokalu wyborczego.

⁸ Jak słusznie zauważa K.W. Czaplicki, margines swobody dla ustawodawcy w sferze zmian prawa wyborczego „nie oznacza (...) w żadnym wypadku, przyzwolenia na ustanowienie praw wyborczych i dokonywanie ich zmian w sposób arbitralny, bez uwzględnienia uniwersalnych zasad demokratycznego państwa”, K.W. Czaplicki, *op. cit.*, s. 32.

⁹ Podobnie S.J. Jaworski, *Uwaga 2 do art. 371*, w: K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 731–732.

¹⁰ Innym przykładem jest skorzystanie z uprawnień nadzorczych przez organy centralne.

Rodzi się w tym miejscu pytanie, czy poza powyższą sytuacją istnieją inne przypadki, w których może dojść do przedłużenia kadencji organów samorządu terytorialnego. Przypadki te nie wynikają bezpośrednio z unormowań konstytucyjnych, więc teoretycznie można byłoby przyjąć, że powyżej wskazany wyjątek stanowi jedyną dopuszczalną prawnie możliwość odroczenia terminu wyborów. Nie mam wątpliwości, że taka interpretacja jest możliwa do przyjęcia wyłącznie w odniesieniu do tych organów, których kadencja została określona na poziomie konstytucyjnym. Na wybory organów samorządu terytorialnego da się jednak spojrzeć nieco inaczej. W tym wypadku bowiem mogą istnieć pewne normy czy wartości ustrojowe, które pozwalałyby na zmianę terminu wyborów organów stanowiących oraz organu wykonawczego na poziomie gminy. Takie normy czy wartości konstytucyjne mają wszakże moc prawną wyższą niż ustawowo określony czas trwania kadencji powyżej wskazanych organów. Uznanie, czy wspomniane normy lub wartości w danej sytuacji wystąpiły, zależy od konkretnego przypadku uzasadniającego późniejsze przeprowadzenie elekcji, i to na gruncie tego przypadku zostanie dokonana ocena pod względem zgodności z ustawą zasadniczą. Konieczne będzie natomiast respektowanie zasady proporcjonalności¹¹, pozwalającej na uznanie ich prymatu w stosunku do ochrony trwałości kadencji.

W odniesieniu do wskazanych powyżej powodów potencjalnego przełożenia wyborów samorządowych, co stanowi przedmiot niniejszej opinii, odpowiedź na pytanie o spełnienie zasady proporcjonalności nie może być pozytywna. Trudno bowiem przyjąć, że wprowadzone w Kodeksie wyborczym przepisy, których wykonanie nie było realne, na co zresztą wskazywali w czasie prac parlamentarnych przedstawiciele PKW, stanowią ową wartość konstytucyjną. Nie tylko stoi to w sprzeczności z przyjmowaną w teorii legislacji zasadą racjonalnego prawodawcy, ale również nie spełnia standardów wyznaczonych przez zasadę prawidłowej legislacji, zarówno w odniesieniu do wprowadzenia odpowiedniego *vacatio legis*, jak i jeśli chodzi o zasadę określoności przepisów prawnych. W tym pierwszym przypadku wprowadzenie tak daleko idących zmian w sferze administracji wyborczej (powołanie urzędników wyborczych i powierzenie im technicznej organizacji głosowania), a także ustanowienie obowiązku umieszczenia kamer w lokalach wyborczych bez wątpienia wymagało przygotowania. W konsekwencji odpowiednie *vacatio legis* powinno tę konieczność uwzględnić, mimo że zachowany został wspomniany wcześniej okres ciszy legislacyjnej związanej z niemożnością wprowadzania istotnych zmian w prawie wyborczym na co najmniej sześć miesięcy przed pierwszą czynnością wyborczą. Trzeba się bowiem zgodzić z S. Wronkowską i M. Zielińskim, że dłuższe *vacatio legis* powinno być stosowane wtedy, gdy ustawodawca wprowadza nowe instytucje lub reformuje struktury organizacyjne, co powoduje konieczność przygotowania się do zrealizowania takich przepisów¹². W odniesieniu do zasady określoności przepisów prawnych ustawodawca, gdy wprowadzał rejestrację przebiegu głosowania, był na tyle nieprecyzyjny, że pozwalał na bardzo różnorodną interpretację nowych przepisów, w tym też przez adresatów tych przepisów¹³. Ponadto kształt przyjętej regulacji dotyczącej tej kwestii

¹¹ W orzecznictwie TK zasada proporcjonalności w tym wypadku wywodzona jest z zasady demokratycznego państwa prawnego, zob. J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 150–151.

¹² S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 116.

¹³ Jak zauważa T. Zalasinski: „nakaz określoności przepisów prawnych należy (...) rozumieć jako obowiązek konstruowania przepisów poprawnych, jasnych i precyzyjnych (...), tak by możliwe było wywiedzenie z nich jednoznacznych i zrozumiałych dla ich adresatów norm prawnych”, T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 203.

mógł prowadzić do naruszenia wchodzącego w życie niedługo po nowelizacji Kodeksu wyborczego ogólnego rozporządzenia o ochronie danych¹⁴.

Przyjęcie założenia, że błędy legislacyjne mogą stanowić podstawę do zmiany terminu wyborów, w tym wyborów samorządowych, dawałoby – co już wcześniej podkreślałem – swoistą zachętę do ich popełniania w sytuacji, w której większość parlamentarna mogłaby mieć interes w nieprzeprowadzaniu wyborów w terminie wynikającym z przepisów prawa. Ponadto rozwiązanie takie mogłoby prowadzić do odraczania wyborów także w innych przypadkach, których waga byłaby znacząco mniejsza niż reguły wyznaczające kadencję poszczególnych organów. Dlatego zamiast odraczać głosowanie w wyborach, ustawodawca powinien doprowadzić do pilnych zmian w Kodeksie wyborczym, które zapobiegłyby negatywnym konsekwencjom dla transparentności procesu wyborczego. W mojej ocenie najbardziej racjonalne byłoby dokonanie modyfikacji ustawy polegającej na powrocie do sytuacji prawnej sprzed nowelizacji, w szczególności rezygnacja z monitoringu lokali wyborczych i powierzenie organizacji głosowania jednostkom samorządu terytorialnego, które radziły sobie z tym całkiem sprawnie. Uważam też, że pomimo obowiązywania ciszy legislacyjnej trudno byłoby uznać takie zmiany restytucyjne za naruszające zasadę prawidłowej legislacji, a tym samym za sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Jak słusznie bowiem zauważa L. Garlicki, cisza nie ma charakteru absolutnego, a wyjątki od niej mogą wynikać z obiektywnych, nadzwyczajnych okoliczności, przy czym ocena ich zaistnienia powinna należeć do organów niezainteresowanych wynikiem elekcji, np. do PKW¹⁵.

W tym miejscu trzeba również odnieść się do treści uchwały PKW z 28 maja 2018 roku w sprawie braku możliwości stosowania niektórych przepisów ustawy z 5 stycznia 2011 roku – Kodeks wyborczy¹⁶. Stwierdza się tam, że z uwagi na sprzeczność z wtórnym prawem unijnym nie ma możliwości stosowania przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących monitoringu lokalu wyborczego. PKW wskazała, że stanowisko to wynika z pierwszeństwa stosowania tych aktów w przypadku sprzeczności z ustawami wynikającej z art. 91 Konstytucji oraz z postanowień tej ostatniej, dotyczącej jej bezpośredniego stosowania, o ile sama ustawa zasadnicza tego nie zakazuje. Niezwykle krytycznie treść tej uchwały oceniła K. Pawłowicz, stwierdzając, że „Konstytucja w art. 188 »stanowi inaczej« przypisując wyłącznie Trybunałowi Konstytucyjnemu kompetencję oceny konstytucyjności prawa w Polsce, to PKW samodzielnie i uznaniowo (!!!!!) nie mając ku temu żadnej podstawy prawnej, dokonała oceny zgodności polskiej ustawy Kodeks Wyborczy z Konstytucją RP i z unijnym rozporządzeniem, i według własnego uznania przyznała pierwszeństwo przed polską ustawą Kodeks Wyborczy – unijnemu rozporządzeniu”¹⁷.

Ocena stanowiska autorki musi być negatywna. Przede wszystkim trzeba podkreślić, że TK nie posiada kompetencji do badania zgodności z konstytucją rozporządzeń unijnych, tak samo zresztą jak badania zgodności

¹⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 roku w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych); Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 119, 4 maja 2016 (RODO).

¹⁵ L. Garlicki, *Stabilność prawa wyborczego*, w: *25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016)*, t. 2, red. W. Hermeliński, B. Tokaj, Warszawa 2016, s. 55–56.

¹⁶

http://pkw.gov.pl/490_Uchwały/1/25538_Uchwala_Panstwowej_Komisji_Wyborczej_z_dnia_28_maja_2018_r_w_sprawie_braku_mozliwosci_stosowania_niektorych_przepisow_ustawy_z_dnia_5_stycznia_2011_r_Kodeks_wyborczy [30.05.2018].

¹⁷ K. Pawłowicz, *PKW zakazując transmisji z lokali wyborczych w trakcie wyborów złamała ustawę Kodeks Wyborczy i Konstytucję*, <https://wpolityce.pl/polityka/396631-pkw-zakazujac-transmisji-z-lokali-wyborczych-w-trakcie-wyborow-zlamala-ustawe-kodeks-wyborczy-i-konstytucje> [31.05.2018].

ustawy z rozwiązaniami przyjętymi w takim rozporządzeniu¹⁸. Rozporządzenia takie, podobnie jak inne akty wtórnego prawa UE, nie należą bowiem do kognicji polskiego sądu konstytucyjnego. Zgadza się, że w Polsce obowiązuje domniemanie zgodności z konstytucją należycie ogłoszonych ustaw, w tym też – co naturalne – kodeksów, ale kwestia stosowania reguł kolizyjnych przy realizacji obowiązujących bezpośrednio rozporządzeń unijnych pozostających w konflikcie z ustawami należy do organów stosujących prawo. Jak podkreśla K. Działocha: „zasada bezpośredniego skutku i pierwszeństwa stosowania prawa UE zobowiązuje przede wszystkim sądy krajowe i organy administracji państw członkowskich” do odmowy zastosowania normy krajowej, o ile pozostaje ona w kolizji z normami prawa UE¹⁹. W tym wypadku można uznać, że organem takim jest PKW. Trudno też zaaprobować stanowisko K. Pawłowicz, że sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego oznacza nadzór nad przestrzeganiem ustawy Kodeks wyborczy²⁰. Prawo wyborcze może być regulowane również innymi aktami, w tym aktami unijnymi, chociażby w odniesieniu do wyborów do Parlamentu Europejskiego czy samorządu terytorialnego stopnia podstawowego.

Powyższe argumenty nie oznaczają, że stanowisko PKW musi zostać zaaprobowane bezkrytycznie²¹. Uważam bowiem, że kształt prawa UE powinien powodować konieczność przyjęcia takiej interpretacji treści art. 52 § 7 i 7a, aby dała się ona pogodzić z wytycznymi zawartymi w RODO, tym bardziej że wspomniane przepisy trudno uznać za jednoznaczne, a PKW mogłaby – w oparciu o upoważnienie zawarte w § 10 – tak ukształtować sposób prowadzenia transmisji, aby zapewniał on realizację norm wynikających z prawa unijnego, choć oczywiście i tak nie spowodowałoby to, że lokale wyborcze mogłyby realnie zostać przygotowane do przeprowadzenia rzeczonyj transmisji.

Bardzo poważne wątpliwości pojawiają się też przy ocenie spełnienia standardów wynikających z prawa międzynarodowego. Światowa Deklaracja Samorządu Lokalnego (ŚDSL) wskazuje, że wybory do organów przedstawicielskich na poziomie lokalnym powinny być demokratyczne, powtarzane co pewien czas, powszechne oraz równe²². Dla odmiany Europejska Karta Samorządu Lokalnego (EKSL) podkreśla, że członkowie rad lub zgromadzeń powinni pochodzić z wyborów wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych (podobny przepis występuje w Europejskiej Karcie Samorządu Regionalnego)²³. W przypadku tych aktów można mówić o naruszeniu standardów wolnych wyborów. Jedną z ich cech jest przecież ponoszenie odpowiedzialności przed wyborcami na zasadach wcześniej określonej kadencji²⁴. Oznacza to, że kadencja, na jaką zostają wybrani przedstawiciele, powinna być znana z góry i określona jeszcze przed wyłonieniem tych przedstawicieli. Zresztą bardzo podobnie należy interpretować postanowienia ŚDSL wskazującej na okresowość wyborów. Taka okresowość wyklucza arbitralne wyznaczanie terminu głosowania w zależności od czynników niemających

¹⁸ Zob. A. Mączyński, J. Podkowik, *Uwaga 112 do art. 188*, w: *Konstytucja RP. Tom II, Komentarz art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1158.

¹⁹ K. Działocha, *Uwaga 10 do art. 8*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. I*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 292–293.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Zob. więcej A. Rakowska-Trela, *Prawne granice działania administracji wyborczej, w: 25 lat demokratycznego prawa wyborczego..., op. cit.*, s. 71.

²² Zob. A. Skoczylas, W. Piątek, *Uwaga 9 do art. 169*, w: *Konstytucja RP. Tom II, Komentarz art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 938.

²³ *Ibidem*.

²⁴ G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 70.

nadzwyczajnego charakteru. Dodać do tego trzeba postanowienie Kodeksu Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych, który stwierdza, że „podstawowe elementy prawa wyborczego, w szczególności właściwy system wyborczy, członkostwo komisji wyborczych oraz wykreślanie granic okręgów wyborczych – nie powinny być otwarte dla zmian na co najmniej jeden rok przed wyborami” (II. 2)²⁵. W związku z tym zaleceniem Komisji Weneckiej jest stosowanie w sprawach wyborczych dłuższego okresu ciszy legislacyjnej, niż wynika to z orzecznictwa polskiego TK, a w efekcie powoduje, że dokonanie zmian, które doprowadziły do dyskusji o przesunięciu wyborów samorządowych, odbyło się w okresie objętym takim okresem ochronnym.

Konsekwencją tych regulacji jest konieczność uznania za obowiązującą zasady trwałości kadencji organu publicznego. Pośrednio zresztą zasada ta wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Jak stwierdził w wyroku z 18 lipca 2007 roku (K25/07): „nakładanie nowych obowiązków lub ograniczeń w trakcie kadencji na osoby piastujące mandat nie jest zakazane co do zasady”²⁶. Konieczny okazuje się jednak ważny interes publiczny, np. „wyeliminowanie stanów faktycznych o charakterze patologicznym”²⁷, co dotyczyło chociażby braku ochrony trwania mandatu radnych piastujących jednocześnie stanowiska w administracji samorządowej²⁸. Pozwala to na stwierdzenie, że ewentualne modyfikacje prawne wpływające na status piastuna mandatu mogą być wprowadzane dopiero od kolejnej kadencji. Dotyczy to również samego mandatu. Skoro czas jego trwania został jednoznacznie określony, to ewentualne wydłużanie lub skracanie go wymaga sytuacji nadzwyczajnej. Jest nią zarówno wcześniejsze wygaśnięcie mandatu, jak i wydłużenie czasu jego trwania. W badanym przypadku nie sposób jednak uznać za nadzwyczajne czy istotne społecznie okoliczności, w jakich zdecydowano się na uchwalenie przepisów, których wykonanie w praktyce ustrojowej było niemożliwe w terminie wyznaczonym przez ustawodawcę. Można uznać to za sytuację patologiczną, ale wina leży nie po stronie piastunów mandatów w organach samorządu terytorialnego, a po stronie legislatury, która tworzy prawo o takiej treści.

Podsumowując, stwierdzam, że przełożenie wyborów do organów samorządu terytorialnego z powodu faktycznej niemożności realizacji norm wprowadzonych w ustawie zmieniającej Kodeks wyborczy nie jest możliwe. Przyczyna ta nie spełnia bowiem konstytucyjnych warunków, które mogłyby zmienić czas trwania kadencji tych organów, przede wszystkim bowiem stoi w sprzeczności z zasadami państwa prawnego i państwa demokratycznego.

²⁵ https://bisnetus.files.wordpress.com/2016/03/kodeks_dobrej_praktyki_w_sprawach_wyborczych.pdf. [30.05.2018].

²⁶ OTK ZU 7A/2007 poz. 80.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ J. Zakolska, *op. cit.*, s. 108–109.

Piotr Uziębło - doktor habilitowany, profesor Uniwersytetu Gdańskiego w Katedrze Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych na Wydziale Prawa i Administracji UG (aktualnie prodziekan tego wydziału), z którą to Katedrą jest związany od 1998 r. Autor i współautor kilkudziesięciu publikacji naukowych, w tym monografii, komentarzy, artykułów, glos i rozdziałów w publikacjach zbiorowych. W swojej pracy badawczej koncentruje się przede wszystkim na problematyce demokracji partycypacyjnej, wyborów oraz prawa parlamentarnego. Do najważniejszych publikacji można zaliczyć takie pozycje jak: Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych (Warszawa 2006), Demokracja partycypacyjna. Wprowadzenie (Gdańsk 2009) oraz Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich (Warszawa 2013). Członek komitetów redakcyjnych oraz rad naukowych czasopism naukowych (Przegląd Prawa Konstytucyjnego, Gdańskie Studia Prawnicze-Przegląd Orzecznictwa, Studia Wyborcze).

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępnione na licencji
Creative Commons. Uznanie
autorstwa na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



ISBN 978-83-65882-29-5