



21 czerwca 2022

Jak nie zmieniać terminu wyborów samorządowych

Według doniesień medialnych Prawo i Sprawiedliwość planuje przesunięcie terminu wyborów samorządowych. Ryszard Terlecki, przewodniczący Klubu Parlamentarnego PiS, oznajmił, że „projekt ustawy o przełożeniu wyborów samorządowych jest już gotowy” i „lada chwila trafi do Sejmu”. Ma się to stać jeszcze w czerwcu, a ustawa będzie procedowana jako „projekt poselski”. Taki tryb postępowania może wzbudzić wśród obywateli wątpliwości co do uczciwości wyborów



Przyczyną planowanej zmiany są nakładające się terminy wyborów samorządowych i parlamentarnych. Wynikające z tego problemy dla zgodnego z przepisami prowadzenia kampanii i przejrzystości jej finansowania omawiał prof. Jarosław Flis w [analizie dla Fundacji im. Stefana Batorego](#). Były one także przedmiotem jednego z poprzednich wydań Argumentów.

Zacznijmy od pytania czy większość parlamentarna ma w ogóle prawo do zmiany czasu urzędowania władz samorządowych w tej kadencji? Dwie przygotowane dla Fundacji Batorego analizy – [prof. Uniwersytetu Gdańskiego Piotr Uziębły](#) oraz [prof. Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza Krzysztofa Urbaniaka](#) – prezentują nieco odmienne perspektywy.

Obaj autorzy zwracają uwagę, że w przypadku wyborów parlamentarnych terminy ich organizacji są sztywne i regulowane zapisami Konstytucji RP. Stwierdza ona jednoznacznie, że „wybory do Sejmu i Senatu zarządza Prezydent Rzeczypospolitej nie później niż na 90 dni przed upływem 4 lat

od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu, wyznaczając wybory na dzień wolny od pracy, przypadający w ciągu 30 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu”.

Skrócenie kadencji Parlamentu możliwe jest w trzech wypadkach: decyzją 2/3 ustawowej liczby posłów, w sytuacji niezdolności do przedstawienia prezydentowi ustawy budżetowej oraz niezyskania przez Radę Ministrów wotum zaufania ze strony Sejmu. Wszystkie te rozwiązania wymagają jednak zgody – zwykłej lub kwalifikowanej – większości posłów.

Możliwe jest również przedłużenie kadencji Parlamentu wskutek wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, ponieważ w czasie jego trwania i 90 dni po jego zakończeniu niedopuszczalne jest przeprowadzenie wyborów. Taki krok nie rozwiązuje jednak problemu nakładania się wyborów samorządowych i parlamentarnych, a jedynie odkłada go w czasie.

Termin wyborów samorządowych z kolei nie jest regulowany na poziomie konstytucyjnym, lecz ustawowym. Jego zmiana wymaga więc zmiany ustawowej. Co do tego nie ma żadnej wątpliwości. Pytanie brzmi, czy – jak pisze prof. Uziębło – „dokonanie takiej zmiany można byłoby uznać za zgodne z postanowieniami Konstytucji RP, która choć nie określa tego terminu, to jednak wyznacza pewne standardy funkcjonowania organów państwa”.

Szczególne znaczenie ma w tym wypadku art. 2 Konstytucji mówiący, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Zdaniem prof. Uziębły zmiany dotyczące kompetencji organu kadencyjnego – w tym wypadku władz samorządowych – nie powinny obowiązywać w tej samej kadencji, w której są wprowadzane. W przeciwnym bowiem wypadku można sobie wyobrazić sytuację, kiedy czas pracy organów samorządowych jest dowolnie wygaszany lub przedłużany w zależności od woli władzy ustawodawczej. Taka praktyka wpływałaby nie tylko na jakość pracy organów samorządowych – planujących realizację programu wyborczego na okres całej kadencji – ale też na ich społeczną legitymizację.

W dalszej części prof. Uziębło przywołuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego z roku 1998 stwierdzający, że „regulacje prawne określające zasady skrócenia kadencji powinny (...) być ustanowione przed rozpoczęciem kadencji danego organu i nie powinny w zasadzie być zmieniane w odniesieniu do organu urzędującego”. W tym samym wyroku Trybunał uznał jednak, że taka zmiana może nastąpić „w szczególnych sytuacjach”, tj. wówczas gdy „przemawia za tym konieczność urzeczywistnienia w określonych okolicznościach wartości chronionej przez Konstytucję i pod warunkiem, że nie jest zakazana przez szczegółowy przepis konstytucyjny”.

Prof. Uziębło krytycznie odnosi się do stanowiska TK, argumentując, że dopuszcza ono „możliwość pewnej arbitralności w odniesieniu do zmiany okresu kadencji organów samorządowych w toku kadencji”. Zagrożenie jest tym większe obecnie, gdy TK, który mógłby ocenić takie decyzje władzy ustawodawczej, nie jest od tej władzy niezależny. Uziębło przekonuje, że manipulowanie długością kadencji w czasie jej trwania jest niedopuszczalne poza sytuacją „wystąpienia stanu nadzwyczajnego”.

A zatem w obecnych warunkach zdecydowanie lepszym rozwiązaniem od wydłużania kadencji władz samorządowych byłoby – z perspektywy zasady konstytucyjnych – skrócenie kadencji Parlamentu na mocy decyzji sejmowej większości.

Odmiennego zdania jest prof. Krzysztof Urbaniak, który uznaje, że „możliwe jest przesunięcie terminu wyborów samorządowych”. Zaznacza jednak, że taka decyzja wymaga „spełnienia szeregu wymogów, które warunkują konstytucyjność takiego rozwiązania”.

Wśród nich wymienia m.in. konieczność ustalenia przesłanki „niezbędnej konieczności” tego kroku. To z kolei wymaga, aby proces analizy sytuacji był „zobiektywizowany i niezależny”. W tym celu potrzebna jest współpraca przede wszystkim z Państwową Komisją Wyborczą oraz prezydentem jako organem, który „bezpośrednio nie jest zaangażowany w bieżący spór polityczny”. Dodatkowo prof. Urbaniak twierdzi, że w celu odbudowania zniszczonej w Polsce kultury politycznej ostateczna decyzja powinna być podjęta w formie konsensusu „najważniejszych sił politycznych”.

Przed wszystkim stwierdza jednak, że „wyznaczenie nowego terminu wyborów przez ustawodawcę, nie poprzedzone konieczną, niezależną analizą prawną, powinno być traktowane jako arbitralne i nie wypełniającej przesłanki «niezbędnej konieczności»”.

Tymczasem wszystko wskazuje na to, że Zjednoczona Prawica właśnie w ten sposób – arbitralnie i bez konsultacji – zamierza procedować w sprawie zmiany terminu wyborów. Wynika to ze wspomnianych już słów wicemarszałka Sejmu Ryszarda Terleckiego, który 10 czerwca stwierdził, że „projekt ustawy o przełożeniu wyborów samorządowych jest już gotowy”, „lada chwila trafi do Sejmu” i to w formule „projektu poselskiego”, czyli przedłożenia już gotowego projektu pod obrady izby.

Przeciwko takiemu procedowaniu tak ważnej ustawy [protestuje Obywatelskie Forum Legislacji](#). OFL zwraca uwagę, że ustawa procedowana byłaby w czasie jednego (!) – dwudniowego zaledwie – posiedzenia Sejmu. A wybór poselskiej ścieżki legislacji, ograniczającej udział interesariuszy wyklucza z debaty publicznej organizacje pozarządowe i eksperckie, a tym samym ogranicza przejrzystość procesu tworzenia prawa. Jest to procedura tym bardziej destruktywna, że dotyczy kwestii mającej fundamentalne znaczenie dla legitymizacji nowo wybranych władz samorządowych i systemu politycznego w ogóle. I to w czasie, gdy – jak pokazują badania - chociaż blisko 90 proc. Polaków deklaruje, że demokracja jest dla nich istotną wartością, niespełna jedna trzecia uznaje Polskę za kraj w pełni demokratyczny. .

Członkowie Forum proponują by projekt zmian terminu został opracowany przez właściwą komisję sejmową. Pozwoliłoby to na zaangażowanie organizacji i ekspertów w pracę nad nim, już na najwcześniejszym etapie. Takie działania nie tylko byłoby zgodne z dotychczasową praktyką ustawodawczą, ale pozwoli również na dogłębne przedyskutowanie różnych scenariuszy.

Trzeba też podkreślić, że w ramach tzw. kamieni milowych dołączonych do Krajowego Planu Odbudowy polskie władze są zobowiązane do zmian regulaminu Sejmu, Senatu i Rady Ministrów, które wprowadzą „obowiązkową ocenę wpływu i publiczne konsultacje projektów ustaw proponowanych przez posłów i senatorów”, a także ograniczą użycie „przyspieszonych procedur tylko do wyraźnie określonych wyjątkowych przypadków”. Trudno zrozumieć, dlaczego rządząca koalicja, która w rozmowach z Komisją Europejską zgodziła się na powyższe zmiany, nie tylko jeszcze nie wprowadziła ich w życie, ale planuje zastosować kontrowersyjną ścieżkę poselską w tak ważnej sprawie jak zmiana terminu wyborów.

Taki sposób procedowania powinien wzbudzić zdecydowany sprzeciw pozostałych sił politycznych i skłonić do zasięgnięcia opinii Państwowej Komisji Wyborczej.

NA RADARZE

Nowa oferta UE dla Ukrainy (i nie tylko)



W związku z wojną w Ukrainie Unia Europejska potrzebuje nowej strategii działania wobec państw Europy Wschodniej. Nie ma już powrotu do *business as usual* i prostej kontynuacji takich projektów jak Partnerstwo Wschodnie, [twierdzą Piotr Buras i Kai-Olaf Lang](#). Z kolei obietnica członkostwa Ukrainy w UE – choć symbolicznie znacząca – nie ma dziś „prawie żadnego praktycznego znaczenia”. Jak uczą doświadczenia krajów Bałkanów Zachodnich negocjacje akcesyjne mogą trwać latami, nie dając zainteresowanym namacalnej perspektywy ich zakończenia.

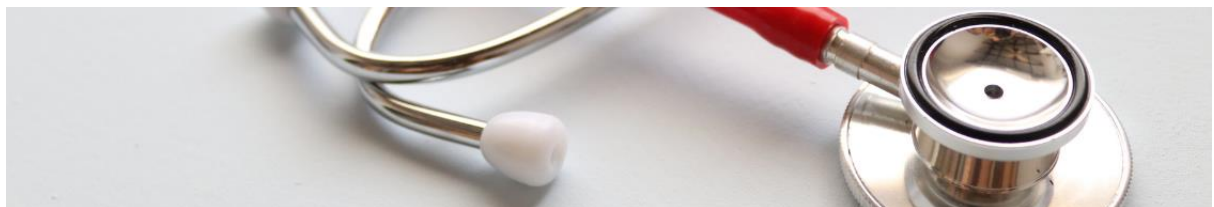
Dlatego Buras i Lang [proponują nowy format współpracy UE z państwami regionu](#). „Partnerstwo dla Rozszerzenia” nie stanowiłoby alternatywy dla członkostwa, ale miałyby nadawać relacjom charakter jak najbardziej praktyczny.

Autorzy wymieniają trzy najważniejsze filary Partnerstwa:

- przyspieszona integracja ze wspólnym rynkiem połączona ze wsparciem finansowym UE;
- wzmocniona pomoc na rzecz transformacji klimatyczno-energetycznej;
- budowa zrębów współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i polityki zagranicznej;

Realizacja tych celów wymagać będzie nie tylko dodatkowych funduszy, ale przede wszystkim nowego „projektu strategicznego”. Buras i Lang oferują szkic takiego projektu. Musi on „polegać na włączeniu nowych krajów już teraz w silniejszą współpracę, przy jednoczesnym – także wzmożonym – nacisku na przestrzeganie fundamentalnych zasad UE: rządów prawa, demokracji i praw człowieka”.

Sprzeciw wobec centralizacji szpitali



W związku z rządowymi planami reformy funkcjonowania szpitali – w tym powołania Agencji Rozwoju Szpitali zajmującej się kategoryzacją placówek, co doprowadzi do dalszej centralizacji zarządzania systemem ochrony zdrowia – przypominamy [stanowisko Zespołu Ekspertów Samorządowych i Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji Batorego](#).

Podobnie jak przedstawiciele władz samorządowych, eksperci Fundacji sprzeciwiają się kierunkowi reform, zwracając uwagę, że „funkcjonowanie systemu opieki zdrowotnej w okresie

pandemii pokazuje, iż najbardziej zawiódł właśnie centralny poziom zarządzania". Tymczasem proponowana reforma wpisuje się w trwający od zmiany władzy w roku 2015 proces „recentralizacji państwa”.

System ochrony zdrowia wymaga reform, ale zmiany powinny zmierzać w dokładnie przeciwnym kierunku, czyli takiego podziału pracy w systemie opieki zdrowotnej, w którym „kompetencje i podmiotowość jednostek samorządu terytorialnego zostałyby wzmocnione”.