



Opinia prawna w sprawie możliwości zmiany terminów wyborów parlamentarnych albo samorządowych

Krzysztof Urbaniak

Przedmiotem opinii prawnej jest analiza możliwości zmiany terminu wyborów parlamentarnych lub samorządowych w sytuacji, kiedy dojdzie do kolizji terminów tych wyborów. Nakładający się kalendarz wyborów do Sejmu i Senatu oraz wyborów samorządowych tworzy potencjalne problemy w zakresie organizacji, prowadzenia i przejrzystości kampanii wyborczych oraz agitacji wyborczej, delimitacji procesów wyborczych, obowiązywania ciszy wyborczej, finansowania kampanii czy kandydowania i głosowania w wyborach. Wprawdzie część z problemów ma charakter potencjalny, jednak niewątpliwie zbieg terminów może powodować szereg praktycznych oraz prawnych problemów. Najbardziej spektakularny i łatwy do zobrazowania wydaje się problem dotyczący ciszy wyborczej. Zbieg terminów na przykład będzie prowadził do sytuacji, kiedy obowiązywanie ciszy wyborczej przed jednymi wyborami będzie się pokrywało z okresem, w którym dozwolona będzie agitacja wyborcza w drugich wyborach. Z kolei mniej spektakularne medialnie, ale posiadające większe znaczenie dla ochrony praw wyborczych i uczciwości wyborów, są m.in. kwestie dotyczące kandydowania w wyborach czy też finansowania kampanii wyborczych.

Przeglądając się kalendarzowi wyborczemu w wyborach parlamentarnych, trzeba pamiętać, że reguły dotyczące terminu zarządzenia głosowania w wyborach regulowane są przez art. 98 ust. 2 Konstytucji RP. W myśl tego przepisu „wybory do Sejmu i Senatu zarządza Prezydent 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”¹.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

W świetle tej regulacji wybory parlamentarne musiałyby się odbyć 15 października, 22 października, 29 października lub 5 listopada 2023 roku.

Z kolei wybory samorządowe zgodnie z art. 371 § 1 Kodeksu wyborczego zarządza prezes Rady Ministrów „nie wcześniej niż na 4 miesiące i nie później niż na 3 miesiące przed upływem kadencji rad. Datę wyborów wyznacza się na dzień wolny od pracy przypadający nie wcześniej niż na 30 dni i nie później niż na 7 dni przed upływem kadencji rad”². W świetle tej regulacji wybory samorządowe powinny odbyć się 24 września, 1 października lub 8 października, a drugie tury odpowiednio 2 tygodnie później. Porównanie to pokazuje, że w obecnym stanie prawnym nie jest możliwe przeprowadzenie procesów wyborczych w obu tych wyborach w sposób rozłączny³.

W pierwszej kolejności należy poddać analizie możliwości przesunięcia terminu wyborów parlamentarnych. Zgodnie z postanowieniami Konstytucji mogą zaistnieć cztery okoliczności, skutkujące skróceniem lub wydłużeniem kadencji Sejmu i Senatu, co w praktyce powoduje także oczywiście zmianę terminu wyborów. I tak, zgodnie z art. 98 ust. 3 Konstytucji, Sejm może większością co najmniej 2/3 ustawowej liczby posłów (307 posłów) skrócić swoją kadencję i tym samym doprowadzić do wcześniejszych wyborów. Analiza polityczna tego artykułu Konstytucji prowadzi do wniosku, że dla uzyskania w Sejmie wskazanej wyżej większości potrzebne jest porozumienie rządzącej większości parlamentarnej z opozycją. Mimo iż z praktycznego punktu widzenia odpowiednie skrócenie kadencji Sejmu i Senatu jawi się jako rozwiązanie najprostsze i zamykające wszelkie wątpliwości konstytucyjne, to w obecnej sytuacji porozumienie w tej sprawie „ponad podziałami” wydaje się niemożliwe. Do drugiej sytuacji może dojść, „jeżeli w ciągu 4 miesięcy od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej nie zostanie ona przedstawiona Prezydentowi Rzeczypospolitej do podpisu” (art. 225 Konstytucji). W tym wypadku Prezydent może, ale nie musi, skrócić kadencję Sejmu i Senatu. Trzecia sytuacja ma miejsce, kiedy w wyniku zastosowania kolejno trzech przewidzianych w Konstytucji postępowań nie dojdzie do skutecznego udzielenia Radzie Ministrów wotum zaufania. Wtedy Prezydent obligatoryjnie skraca kadencję Sejmu i Senatu.

W przeciwieństwie do uchwały o skróceniu kadencji – gdzie, jak podniesiono, dla skutecznego doprowadzenia do skrócenia kadencji Sejmu i Senatu potrzebna jest współpraca z opozycją – w kolejnych dwóch przypadkach większość parlamentarna we współpracy z Prezydentem może doprowadzić do skrócenia kadencji parlamentu. Pamiętać jednak należy, że nie byłby to prosty proces. Wiązałby się on albo z głosowaniem przeciwko własnemu projektowi budżetu, albo z dymisją rządu, a następnie z torpedowaniem wyłonienia się kolejnego.

W obecnej sytuacji politycznej wydaje się, że przeprowadzenie któregośkolwiek z trzech przedstawionych wariantów jest co najmniej dalece wątpliwe.

Osobną kwestią, o której warto pamiętać, jest fakt, że w świetle Konstytucji istnieje także możliwość wydłużenia kadencji Sejmu i Senatu. Zgodnie z art. 228 ust. 7 Konstytucji „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”. Sytuacji takiej nie można wykluczyć zarówno w kontekście wojny toczącej się bezpośrednio za granicami państwa, jak i problemów związanych w pandemię COVID-19.

2 Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. *Kodeks wyborczy* (Dz.U. 2020, poz. 1319, t.j.).

3 Zob. szerzej: J. Flis, *Kalendarzowy kalejdoskop*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2022.

Pamiętać jednak należy, że wprowadzenie stanu nadzwyczajnego jedynie odsunie w czasie problem kolizji terminów, o których mowa w niniejszej opinii.

Pozostaje jeszcze oczywiście incydentalna zmiana Konstytucji, jednorazowo wydłużająca kadencję parlamentu. Mimo iż najnowsza historia polityczna Polski zna przypadki propozycji wydłużania kadencji organu pochodzącego z wyborów powszechnych⁴, to w obecnej sytuacji politycznej możliwość taka jawi się jako bardzo mało prawdopodobna.

W przeciwieństwie do kadencji Sejmu i Senatu, które uregulowane są w Konstytucji, ustrojodawca w przypadku organów samorządowych nie zdecydował się na taką gwarancję. Tak więc, przynajmniej potencjalnie, w kwestii zmiany terminu wyborów samorządowych mamy większą elastyczność niż w przypadku wyborów parlamentarnych.

Poddając analizie możliwość zmiany terminu wyborów samorządowych, w pierwszej kolejności należy zauważyć, że brak regulacji konstytucyjnej dotyczącej czasu trwania kadencji organów stanowiących i wykonawczych samorządu terytorialnego implikuje konieczność uregulowania tych kwestii w ustawodawstwie zwykłym. Pamiętać jednak należy, że zasada kadencyjności organów samorządowych nie została ujęta w Konstytucji – tak jak to występuje w odniesieniu do Sejmu i Senatu – konstytucyjność tej zasady wywodzi się z art. 169 ust. 2 Konstytucji, który ustanawia zasadę wybieralności organów samorządowych, oraz z art. 62 ust. 1 Konstytucji ustanawiającego jako fundamentalne prawo obywatelskie prawo wybierania do organów samorządu terytorialnego⁵. Stanowisko takie znajduje potwierdzenie w orzecznictwie konstytucyjnym. W orzeczeniu z 1996 roku Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że wprowadzenie „przepisy konstytucyjne nie regulują czasokresu kadencji rad gmin, ale nie ulegają wątpliwości, że ich kadencyjny charakter jest oczywistą konsekwencją ich wybieralności, można go więc uznać za konstytucyjnie konieczną cechę tych organów”⁶. W swoim orzecznictwie Trybunał, formułując podstawowe elementy tej zasady, zaliczył do nich nadanie organowi z góry oznaczonych ram czasowych, które nie powinny przekroczyć rozsądnych granic, oraz ustanowienie regulacji prawnych, zapewniających ukonstytuowanie się nowo wybranego organu w taki sposób, aby mógł on rozpocząć wykonywanie swoich kompetencji bez nadmiernej zwłoki, po zakończeniu poprzedniej kadencji⁷.

Obok regulacji z art. 169 oraz art. 62 Konstytucji, ochrony zasady kadencyjności organów samorządu można także doszukiwać się w innych uregulowaniach Konstytucji, dotyczących standardów funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego oraz jego organów. Tak więc pomimo braku umocowania wprost kadencyjności organów samorządu, posiadają one ochronę dotyczącą czasu wykonywania swoich pełnomocnictw. Spór może dotyczyć jedynie charakteru i zakresu tej ochrony.

Jak już podniesiono, ustawodawca w zakresie określenia długości kadencji organów samorządowych posiada dużą swobodę, ograniczoną jedynie „rozsądnymi granicami” długości tejsze kadencji. Rola ustawodawcy polega na uchwyceniu równowagi między stabilnością i ciągłością organów a kontrolą nad nimi. Im dłuższa kadencja, tym rzadziej obywatele mogą weryfikować swoich przedstawicieli i wpływać na prowadzoną przez nich politykę. Z kolei krótka kadencja umożliwia skuteczniejszą kontrolę wyborców nad ich przedstawicielami, ale prowadzić może do częstych zmian składu osobowego

4 Zob. Poselski projekt ustawy z dnia 6 kwietnia 2020 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, druk poselski nr 337/IX. Projekt proponował nowe ukształtowanie kadencji Prezydenta, poprzez wydłużenie jej do 7 lat.

5 J. Korczak, *Kadencyjność organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7–8, s. 46.

6 Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 kwietnia 1996 r., sygn. K25/95, OTK 1996, nr 2. Poz. 10.

7 A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, *Zasada kadencyjności Sejmu – wybrane problemy*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 3, s. 15.

organów⁸. W przypadku samorządu terytorialnego w Polsce przyjęto tradycyjne rozwiązanie, kształtujące okres kadencji na 4 lata. W 2018 roku ustawodawca postanowił wydłużyć kadencję samorządów o rok. Kadencja normowana jest w ustawach ustrojowych, dotyczących poszczególnych szczebli samorządu, tj. w ustawie o samorządzie gminnym⁹, ustawie o samorządzie powiatowym¹⁰ i ustawie o samorządzie województwa¹¹. Dla wszystkich organów stanowiących oraz organu stanowiącego gminy kadencja ta wynosi obecnie 5 lat.

W doktrynie polskiego prawa konstytucyjnego toczona są rozważania co do możliwości zmiany wymiaru czasowego kadencji oraz ewentualnych ram swobody ustawodawcy w tym względzie. Jeśli chodzi o możliwość skrócenia kadencji organów *in gremio*, dominuje pogląd, że jest to niezgodne z Konstytucją i wywodzoną z niej konstytucyjną zasadą kadencyjności organów samorządowych. W tym miejscu należy przypomnieć, że początek samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej datuje się na rok 1990 (wybory do rad gmin z 27 maja 1990), kiedy to nastąpiło skrócenie kadencji rad narodowych wybranych na czteroletnią kadencję w 1988 roku. Trzeba jednak pamiętać, że ówczesne skrócenie kadencji związane było z tworzeniem zrębów demokratycznego państwa oraz objęte było pełnym konsensem w parlamencie; takie działanie miało jednak fundamentalne uzasadnienie ustrojowe, rozpoczynało bowiem budowę demokratycznego samorządu terytorialnego w suwerennym państwie.

Zarówno doktryna prawa, jak i orzecznictwo dopuszczają incydentalne skrócenie kadencji w indywidualnych przypadkach, co może być wynikiem osobnej regulacji ustawowej (zmiany w podziale terytorialnym, rozwiązanie organów z mocy prawa lub w wyniku czynności prawnej uprawnionego organu, odwołanie organu w drodze referendum)¹².

Dużo bardziej skomplikowaną kwestią jest wydłużenie kadencji. Przypomnieć należy, że zagadnienie sposobu ustalania terminu wyborów samorządowych oraz ich kadencyjność były przedmiotem dyskusji i sporów od momentu reaktywowania samorządu terytorialnego w 1990 roku¹³. Na mocy ordynacji wyborczej do rad gmin z 1990 roku wprowadzono zasadę, w wyniku której kolejne wybory odbywały się w ustalonym okresie po upływie kadencji. W efekcie stworzono mechanizm pozwalający na przerwę międzykadencyjną, w trakcie której gminy nie posiadały władzy stanowiącej. Mimo że konstrukcja taka spotykała się z głosami krytyki, została zaakceptowana w orzecznictwie TK. Trybunał wskazywał jedynie, aby nowe organy ukonstytuowały się „bez nadmiernej zwłoki po zakończeniu poprzedniej kadencji”¹⁴. I tak na mocy ordynacji wyborczej do rad gmin z 1990 roku¹⁵ wybory zarządził Prezes Rady Ministrów, wyznaczając datę głosowania na dzień wolny od pracy, przypadający w okresie dwóch miesięcy po upływie kadencji rady. Z kolei w ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw z 1998 roku¹⁶ datę głosowania wyznaczał Prezes Rady Ministrów na dzień wolny od pracy, przypadający w ciągu 60 dni po upływie kadencji rad. W okresie między kadencjami ciągłość władzy w samorządach zapewniały organy wykonawcze.

8 Tamże, s. 11.

9 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2022, poz., 559, t.j.).

10 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2022, poz. 52, t.j.).

11 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2022, poz. 547, t.j.).

12 J. Korczak, *Kadencyjność organów jednostek...*, dz. cyt., s. 43.

13 A. Pyrzyńska, *Konsekwencje zmiany terminu głosowania w wyborach samorządowych w 2018 roku*, „Studia Wyborcze” 2020, T. 30, s. 11.

14 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 1998 r., sygn. akt K17/98.

15 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz.U. 1990, nr 16, poz. 96).

16 Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. 1998, nr 95, poz. 601).

W 1998 roku doszło też do wydłużenia okresu na przeprowadzenie wyborów do rad gmin. Z uwagi na wejście w życie reformy samorządowej, wprowadzającej trójszczeblowy samorząd terytorialny, w drodze ustawy¹⁷ epizodycznej dokonano wydłużenia okresu przerwy międzykadencyjnej w stosunku do obowiązującej regulacji, aby wybory do rad gmin przeprowadzić wspólnie z wyborami do rad powiatów i sejmików województw. W efekcie wprowadzonej zmiany kolejne wybory miały odbyć się w okresie 120 dni po upływie kadencji. Zmiana ta została zakwestionowana z punktu widzenia jej zgodności z Konstytucją, w tym w szczególności z zasadą demokratycznego państwa prawnego, zaufania obywatela do państwa, stabilności i pewności prawa oraz kadencyjności organów samorządu¹⁸.

W przedmiotowej sprawie Trybunał nie dopatrywał się złamania Konstytucji¹⁹. Stał on na stanowisku, że z zasady kadencyjności organów samorządu wynika m.in. „nakaz ustanowienia regulacji prawnych, które zapewnią ukonstytuowanie się nowo wybranego organu tak, by mógł on rozpocząć wykonywanie funkcji bez nadmiernej zwłoki, po zakończeniu poprzedniej kadencji”. Uznał także, że „wybory muszą być przeprowadzane 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”. To jednak – co najważniejsze z punktu widzenia prowadzonych rozważań – Trybunał uznał, że wydłużenie przedziału czasowego, w którym muszą odbyć się wybory, nie jest zakazane, o ile zachodzi tzw. niezbędna konieczność, a „przerwa nie przekroczy uzasadnionej granicy, determinowanej czasem potrzebnym do przygotowania wyborów”. Innymi słowy, Trybunał sformułował zasadę, w myśl której można w drodze wyjątku odroczyć przeprowadzenie wyborów samorządowych, z uwagi na szczególne okoliczności to uzasadniające.

Mimo precedensu z 1998 roku, w związku z tym, że opinie doktryny są podzielone²⁰, należy jeszcze raz przyjrzeć się konstytucyjnym uwarunkowaniom ewentualnego wydłużenia kadencji samorządu, a co za tym idzie, przełożenia terminu wyborów samorządowych. Jak już podniesiono wyżej, ewentualne przesunięcie w czasie wyborów samorządowych uznane zostało przez TK za zgodne z Konstytucją. Pogląd wyrażony przez Trybunał należy jednak czytać bardzo uważnie i precyzyjnie, TK uznał bowiem, że wszelkie „regulacje prawne określające zasady skrócenia kadencji powinny również być ustanowione przed rozpoczęciem kadencji danego organu i nie powinny w zasadzie być zmieniane w odniesieniu do organu urzędującego”. Od tej zasady Trybunał dopuścił wyjątek, związany z wystąpieniem „szczególnych sytuacji”. Jak należy przyjąć, pogląd TK wiąże się z brakiem wprost regulacji kadencji samorządu w Konstytucji oraz z możliwością pojawienia się okoliczności, kiedy inna wartość konstytucyjna znajdzie pierwszeństwo przed zasadą kadencyjności, rozumianą jako ogólny zakaz zmieniania terminu wyborów.

Reasumując: zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego przesunięcie daty wyborów jest dopuszczalne, wyłącznie jeżeli szczegółowy przepis konstytucyjny tego nie zakazuje, a przemawiają za tym szczególne, obiektywne okoliczności²¹.

17 Ustawa z dnia 20 marca 1998 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz.U. 1998, nr 50, poz. 311).

18 A. Pyrzińska, *Konsekwencje zmiany terminu głosowania...*, dz. cyt., s. 12.

19 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 1998 r., K 17/98 (Dz.U. 1998, nr 67, poz. 446).

20 Zob. np. P. Uziębło, *Opinia w sprawie dopuszczalności przełożenia wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego oraz organu wykonawczego na poziomie gminy*, Fundacja Batorego, Warszawa 2018; W. Brzozowski, *Niezależność konstytucyjnego organu państwa i jego ochrona*, Warszawa 2016, s. 202.

21 Zob. R. Balicki, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 1998 r. (sygn. akt K 17/98)*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 4, s. 156 i n.

Przyjęty przez Trybunał ponad 20 lat temu pogląd bronił się także swoją racjonalnością, dając ustawodawcy ograniczony zakres elastyczności w razie wystąpienia okoliczności ekstraordynaryjnych. Swoboda ustawodawcy ograniczona była bowiem kognicją niezależnego sądu konstytucyjnego, który każdorazowo mógł ocenić zasadność wprowadzenia zmiany terminu wyborów z zasadą proporcjonalności. Pogląd ten bronił się także funkcjonującymi wtedy zasadami kultury politycznej, które wykluczały możliwość arbitralnego przesunięcia wyborów jedynie w celu realizacji interesów politycznych. Można wprawdzie podnosić zarzut, że w obecnej sytuacji ustrojowo-politycznej możliwość rzetelnego i niezależnego skontrolowania zasadności przesunięcia terminu wyborów w odniesieniu do zasad sformułowanych przez TK jest dalece dyskusyjna, jednak nie można z tego wysnuć wniosku, że wątpliwości dotyczące sądu konstytucyjnego mogą wpływać na materialny kształt Konstytucji.

W mojej ocenie także argumenty dotyczące niezgodności przesunięcia wyborów z art. 2 nie zasługują na aprobatę. Nie ulega wątpliwości, że treść zasady demokratycznego państwa prawnego stanowi podstawę funkcjonowania wszystkich organów państwowych²². Nie można jednak przyjmować bezkrytycznie jej restrykcyjnego stosowania w miejscach, gdzie domaga się ona oceny sytuacji przez niezależny sąd konstytucyjny.

Podnoszone niejednokrotnie w doktrynie wątpliwości co do zgodności możliwości przesunięcia terminu wyborów z innymi przepisami i wartościami konstytucyjnymi, choć są zasadne, dotyczą sytuacji regularnej. Nie ulega wątpliwości, że arbitralne przesunięcie terminu wyborów będzie w kolizji z zasadą kadencyjności organów samorządu (art. 169 ust. 2 w związku z art. 62 ust. 1 Konstytucji) oraz zasadą samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wyrażoną w art. 165 ust. 2 Konstytucji. Z zupełnie inną sytuacją mamy do czynienia, gdy pojawiają się okoliczności ekstraordynaryjne. Dopiero ich ocena daje nam odpowiedź na pytanie o zgodność przesunięcia terminu wyborów z Konstytucją.

W okolicznościach ustrojowych i faktycznych, które mogą nastąpić w 2023 roku, należy rozważyć, czy kolizja terminów wyborów do Sejmu i Senatu oraz wyborów samorządowych wypełnia przesłanki „niezbędnej konieczności”. W mojej ocenie, w pierwszej kolejności w przedmiotowej sprawie powinien się wypowiedzieć organ właściwy w sprawach przeprowadzania wyborów i referendum (art. 157 § 1 Kodeksu wyborczego), tj. Państwowa Komisja Wyborcza. To właśnie działająca jako organ niezależny Państwowa Komisja Wyborcza powinna ocenić, czy możliwe jest w obowiązującym stanie prawnym przeprowadzenie wyborów parlamentarnych i samorządowych w taki sposób, żeby nie zostały naruszone podstawowe zasady prawa wyborczego ani żadne swobody obywatelskie realizowane w procesie wyborczym. Jeżeli PKW uzna, że niemożliwe jest bezkolizyjne przeprowadzenie wymienionych wyborów, powinna przedstawić swoje stanowisko, wskazując także na możliwe rozwiązania zaistniałego problemu. Powinna m.in. wskazać, czy przy poszanowaniu zasad, o których była mowa wyżej, możliwe jest przesunięcie terminu I tury wyborów samorządowych na dzień przeprowadzenia wyborów parlamentarnych i ich sprawne, wspólne i bezkolizyjne przeprowadzenie. Takie rozwiązanie wydaje się najmniej ingerować w system wyborczy, a pozwala na przykład zrównać okres ciszy wyborczej, wiąże się jednak z wieloma problemami, choćby z transparentnością finansowania kampanii wyborczej.

Państwowa Komisja Wyborcza powinna także wskazać możliwie najbliższy termin na przeprowadzenie (ewentualne) odroczonych wyborów samorządowych. Pojawiające się bowiem obecnie w domenie publicznej propozycje przełożenia wyborów o mniej więcej pół roku budzą wątpliwości w świetle zasady proporcjonalności, mają cechę warunku nadmiernego i mogą wskazywać na motywacje o charakterze

22 Zob. szerzej: M. Chmaj, M. Urbaniak, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 2*, Difin, Warszawa 2022.

politycznym²³. Przesunięcie wyborów samorządowych na wiosnę 2024 roku może także prowadzić do kolizji z wyborami do Parlamentu Europejskiego, zaplanowanymi na koniec maja 2024. Z kolei przeprowadzenie wyborów samorządowych w pierwszym bezkolizyjnym terminie, przypadającym w okresie zimowym, choć w Polsce niepraktykowane, w sytuacji zaistnienia okoliczności ekstraordynaryjnych nie powinno budzić większych protestów.

Poziom sporu politycznego w polskim parlamencie podpowiada, że stanowisko PKW powinno być skierowane do Prezydenta, który jako strażnik Konstytucji powinien zainicjować debatę wszystkich sił politycznych nad znalezieniem rozwiązania zgodnego z Konstytucją i objętego konsensem wszystkich sił politycznych.

Proponowane działania powinny zostać podjęte niezwłocznie. Z punktu widzenia realizacji zasady dobra wspólnego i przeprowadzania wyborów z poszanowaniem zasad fair play wprowadzenie nowej regulacji powinno być poprzedzone odpowiednim *vacatio legis*. Co do zasady, zmiany prawa wyborczego dotyczące zasadniczych elementów systemu wyborczego, w tym kadencji, powinny wchodzić w życie od następczej kadencji organu, do którego wyborów dotyczą. Ewentualne wyjątki od tak określonego okresu dopuszczone są jedynie z powodu wystąpienia nadzwyczajnych i obiektywnych okoliczności²⁴, zwłaszcza jeśli mają one konsumować wyjątek od ogólnej zasady konstytucyjnej. Ustanowienie nowego terminu wyborów z dużym wyprzedzeniem odsunie zarzuty o charakterze politycznym – instrumentalnego traktowania prawa wyborczego.

Podsumowując: w mojej ocenie możliwe jest przesunięcie terminu wyborów samorządowych. Zależy to jednak od spełnienia szeregu wymogów, które warunkują konstytucyjność takiego rozwiązania.

Po pierwsze, konieczne jest ustalenie istnienia przesłanki „niezbędnej konieczności”. W procesie tym, który powinien być maksymalnie zobiektywizowany i niezależny, konieczny jest udział Państwowej Komisji Wyborczej. W swojej opinii Państwowa Komisja Wyborcza powinna kierować się tym, aby wydłużenie kadencji nastąpiło jedynie w takim zakresie, w jakim jest to konieczne dla sprawnego i zgodnego z prawem przeprowadzenia wyborów. Dopiero w oparciu o jej opinię należałoby podjąć dalsze kroki związane z ewentualnym przesunięciem terminu wyborów samorządowych.

Po drugie, w proces ten powinien być zaangażowany obok PKW inny organ, który bezpośrednio nie jest zaangażowany w bieżący spór polityczny. Taką misję arbitrażu mógłby przyjąć na siebie Prezydent.

Po trzecie, arbitralne wyznaczenie nowego terminu wyborów przez ustawodawcę, niepoprzedzone konieczną, niezależną analizą prawną, powinno być traktowane jako arbitralne i niewypełniające przesłanki „niezbędnej konieczności”. Podobnie należy potraktować sytuację, kiedy termin wyborów zostanie odsunięty poza wynikające z analizy prawnej minimum.

Po czwarte, z punktu widzenia odbudowywania zdestruowanej w Polsce kultury politycznej, przy zmianie terminu wyborów w trakcie trwania kadencji wskazany byłby konsens najważniejszych sił politycznych.

Po piąte, ewentualna zmiana ustawowa powinna wejść w życie w jak najszybszym terminie, aby nie naruszyć zasady równości szans w procesie wyborczym.

23 K. Dziubka, *PiS przesuwają wybory. Opozycja ma spory problem*, <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/pis-przesuwaja-wybory-samorzadowe-ma-jasny-cel/23yt9zm> [dostęp: 12 czerwca 2022].

24 K. Urbaniak, *Wybory jako demokratyczny sposób kreowania organów władzy publicznej a dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 1, s. 165.

Krzysztof Urbaniak – prawnik i politolog, dr hab. nauk prawnych, profesor Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, radca prawny. Specjalizuje się w tematyce wyborczej i konstytucyjnej.

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)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska
Korekta: Jolanta Tyczyńska
Warszawa 2022
ISBN 978-83-66544-59-8