



Czy można zmienić termin wyborów samorządowych w przypadku ich zbiegu z terminem wyborów parlamentarnych? Opinia prawna

Piotr Uziębło

Przedmiotem niniejszej opinii prawnej jest analiza możliwości zmiany terminu wyborów samorządowych w sytuacji, kiedy dojdzie do kolizji terminu tych wyborów z wyborami do sejmu i do senatu. Teoretycznie można uznać, że taki zbieg nie jest przeszkodą w przeprowadzeniu wyborów, nawet gdyby odstęp czasowy pomiędzy nimi był niewielki. Jednakże owa sytuacja rodzi daleko idące, negatywne konsekwencje, przede wszystkim z perspektywy zasad prowadzenia kampanii wyborczej, w tym obowiązywania ciszy wyborczej przed jednymi z tych wyborów, podczas gdy w przypadku drugich mogłaby być prowadzona kampania wyborcza, często zresztą przez komitety reprezentujące te same ugrupowania. Ponadto taki zbieg terminów pozwalałby również na manipulowanie wydatkami na potrzeby kampanii, ułatwiając obchodzenie ich limitów¹. Wszystko to skłania do poglądu, że nałożenie się terminów takich wyborów lub też ich bliskość czasowa, związana chociażby z nakładaniem się czasu trwania kampanii wyborczej, nie może być zjawiskiem zasługującym na pozytywną ocenę.

¹ Podobnie: A. Pyrzyńska, *Konsekwencje zmiany terminu głosowania w wyborach samorządowych w 2018 roku*, „Studia Wyborcze” 2020, t. 30, s. 24.

Patrząc na terminy wyborów parlamentarnych w Rzeczypospolitej Polskiej, to w dużej mierze są one sztywne, warunkowane postanowieniami Konstytucji z 1997 roku. Zgodnie z jej art. 98 ust. 2:

„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”².

Jak słusznie zauważa Jarosław Flis³, patrząc na termin najbliższych wyborów parlamentarnych, musiałyby one odbyć się najwcześniej 15 października 2023, a najpóźniej 5 listopada tegoż roku.

Naturalnie, zgodnie z postanowieniami Konstytucji RP, istnieją możliwości przełożenia tego terminu. Po pierwsze, dotyczy to sytuacji skrócenia kadencji sejm i senatu. Może to nastąpić albo uchwałą sejm u podjętą większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby posłów (art. 98 ust. 3 Konstytucji), albo postanowieniem Prezydenta, co jednak może mieć miejsce, „jeżeli w ciągu 4 miesięcy od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej nie zostanie ona przedstawiona Prezydentowi Rzeczypospolitej do podpisu” (art. 225 Konstytucji). Ponadto Prezydent musi skrócić kadencję sejm i senatu, jeżeli ani w trybie podstawowym, ani w żadnym z dwóch trybów rezerwowych nie uda się Radzie Ministrów uzyskać inwestytury sejm⁴. W praktyce więc ewentualne skrócenie kadencji parlamentu – w dużej mierze – zależy od woli większości parlamentarnej wspierającej rząd. Mają oni realne możliwości, aby doprowadzić do wcześniejszych wyborów. Nie można wykluczyć, że w obecnej kadencji taka sytuacja zaistnieje, lecz uznać ją trzeba za ekstraordynaryjną i jedynie hipotetycznie zapobiegającą zbiegowi terminów wyborów parlamentarnych i samorządowych.

Dodać też warto, że istnieje również możliwość wydłużenia kadencji sejm i senatu, na co wyraźnie wskazuje art. 228 ust. 7 Konstytucji RP. Zgodnie z jego treścią:

„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”.

Analizowany przypadek nie rozwiązuje jednak problemu, gdyż w dalszym ciągu wystąpiłby zbieg powyższych terminów, choć oczywiście odroczony w czasie⁵. Nie pozwala on natomiast na zastosowanie wykładni *a contrario*, która *ex lege* wykluczałaby zaistnienie innych przyczyn wydłużenia kadencji organów samorządowych. Jego celem – w tym przypadku – nie jest stworzenie katalogu pozytywnego, który powoduje przedłużenie takiej kadencji, lecz wskazanie szczególnej sytuacji, występującej w czasie stanu nadzwyczajnego i pozwalającej na przeprowadzenie wolnych i rzetelnych wyborów, zarówno jeśli chodzi o zapewnienie prawidłowości samego głosowania, jak i prowadzenie kampanii wyborczej⁶.

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

³ J. Flis, *Kalendarzowy kalejdoskop*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2022, s. 2; <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/04/Kalendarzowy-kalejdoskop.pdf> [dostęp: 7.06.2022].

⁴ Por. więcej A. Bień-Kacała, M. Rączka, *Przedterminowe zakończenie pełnomocnictw parlamentu na przykładzie Polski i Czech*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2-3, s. 61.

⁵ Por. M. Brzeziński, *Wybrane zasady stanów nadzwyczajnych w konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Studia Politologiczne” 2017, vol. 45, s. 280-282.

⁶ Por. P. Chybalski, *Problem interpretacji konstytucyjnego zakazu przeprowadzania wyborów w czasie stanu nadzwyczajnego*, [w:] *Dylematy polskiego prawa wyborczego*, red. J. Ciapała, A. Pyrzyńska, Warszawa 2021, s. 129-130.

W związku z powyższym konieczne jest odniesienie się do potencjalnego przesunięcia w czasie terminu wyborów samorządowych. Ich termin bowiem nie jest normowany na poziomie ustawy zasadniczej. Co więcej, Konstytucja RP nie określa także czasu trwania kadencji organów stanowiących i wykonawczych samorządu terytorialnego, co powoduje konieczność uregulowania tych kwestii na poziomie ustawy zwykłej. Obecnie kadencja tych organów normowana jest w ustawach ustrojowych, regulujących funkcjonowanie poszczególnych samorządów: ustawie o samorządzie gminnym⁷, ustawie o samorządzie powiatowym⁸ i ustawie o samorządzie województwa⁹. We wszystkich tych ustawach kadencja organów stanowiących została określona na 5 lat. Podobne rozwiązanie przyjęte zostało także w odniesieniu do pochodzących z wyborów powszechnych organów wykonawczych gminy, a więc w odniesieniu do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Natomiast terminy przeprowadzenia wyborów określone zostały w kodeksie wyborczym¹⁰, który stwierdza w art. 371 § 1:

„wybory do rad zarządza się 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”.

Zarządzenie wyborów dokonywane jest przez Prezesa Rady Ministrów po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej. W analogiczny sposób uregulowane zostało (art. 474 § 1) też określenie terminu i zarządzenia organu wykonawczego gminy.

Nie może być więc wątpliwości, że dokonanie zmiany terminu przeprowadzenia wyborów samorządowych wymagałoby zmiany ustawowej. Rodzi się jednak pytanie, czy dokonanie takiej zmiany można byłoby uznać za zgodne z postanowieniami Konstytucji RP, która choć nie określa tego terminu, to jednak wyznacza standardy funkcjonowania organów państwa. Nie jest to pytanie czysto teoretyczne, gdyż co jakiś czas z kręgów obecnej większości sejmowej dochodzą głosy o potrzebie przygotowania stosownej ustawy, która przedłuży kadencję organów samorządowych o około pół roku¹¹. Na problem ten spojrzeć trzeba więc kompleksowo, właśnie z perspektywy konstytucyjnych zasad ustrojowych, zarówno tych, które odnoszą się do sposobu stanowienia prawa, jak tych dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego.

W tym miejscu istotne znaczenie ma art. 2 ustawy zasadniczej, stwierdzający: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Z tego przepisu wynikają tak naprawdę dwie zasady ustrojowe – zasada państwa prawa i zasada państwa demokratycznego¹². Obie mają szczególne znaczenie dla oceny dopuszczalności zmian długości kadencji organów samorządowych. Jak podkreślałem już we wcześniejszej opinii: „według standardów państwa prawnego nowe kompetencje, w tym również dalsza realizacja kompetencji związanych z funkcjonowaniem organu kadencyjnego, nie powinny obowiązywać jeszcze w tej samej kadencji”¹³.

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

8 Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 528 ze zm.).

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

10 Ustawa z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1319 ze zm.).

11 T. Żółciak, G. Osiecki, *Samorządowcy porządzą pół roku dłużej. PiS rozważa przesunięcie wyborów lokalnych*, <https://serwis.gazetaprawna.pl/samorząd/artykuły/8233571,samorząd-wybory-lokalne-wiosna-2024-scenariusze-pis.html> [dostęp 20.05.2022].

12 Por. A. Pułło, *Sprawiedliwość społeczna w systemie zasad naczelnych Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 7, s. 5.

13 P. Uziębło, *Opinia w sprawie dopuszczalności przełożenia wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego oraz organu wykonawczego na poziomie gminy*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2018, s. 2, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2019/07/Opinia-w-sprawie-dopuszczalnosci-przełożenia-wyborow-.pdf> [dostęp: 7.06.2022], por.

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

W analizowanym przypadku doszłoby więc do pozakonstytucyjnego przedłużenia kompetencji organów samorządowych, co w daleko idący sposób wpływałoby na ich legitymizację. Legitymacja do wykonywania przyznanych im kompetencji została bowiem udzielona w wyborach na określony czas. Przepisy prawa co prawda przewidują – o czym już była mowa – możliwość przedłużenia takiej legitymacji, lecz warunkowane jest to wystąpieniem okoliczności nadzwyczajnych, powiązanych z wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego. Nie można natomiast za takie okoliczności uznać zbiegu terminów różnych elekcji. W normalnych okolicznościach udzielone w wyborach pełnomocnictwo po prostu wygasa.

Można dodać, że w przypadku organów samorządowych także istnieje możliwość wcześniejszego ustania owego pełnomocnictwa, jednak i w tym przypadku przesłanki wygaśnięcia muszą być prawnie określone już w chwili dokonania wyboru reprezentantów¹⁴. W przeciwnym wypadku wola lokalnego „suwerena” mogłaby być arbitralnie „wygaszana” przez władzę ustawodawczą, za pomocą zmian ustawowych, i wykonawczą, za pomocą udzielonych im kompetencji do takiego działania. Byłoby to jednoznaczne zaburzenie zasady trwałości kadencji organu władzy publicznej, stojące w tym wypadku również w sprzeczności z wolą mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego, wyrażoną podczas elekcji i niewycofaną w wyniku złożenia wniosku o przeprowadzenie referendum odwoławczego, w dodatku takiego, który doprowadził do skutecznego zakończenia procedury owego *recall*. Zgodzić się trzeba z poglądem Dominika Łukowiaka:

„konstrukcja kadencji tworzy pewne minimum o walorze gwarancyjnym, gdyż ustalenie czasowych ram kadencji ma chronić trwałość funkcjonowania danej osoby (zespołu osób) w charakterze organu. Co oczywiste, nie oznacza to jednak absolutnej niezmienności obsady personalnej organu w trakcie całej kadencji, gdyż prawo musi regulować sytuacje, w których kontynuowanie mandatu przez jego piastunów (pojedynczych lub wszystkich łącznie) jest niepożądane bądź wręcz niemożliwe”¹⁵.

Koresponduje z tym również jedna z przesłanek zasady państwa demokratycznego, jaką jest zasada przeprowadzania wolnych i okresowych wyborów¹⁶. Interwały wyborcze winny zostać określone tak, aby okres między poszczególnymi elekcjami danego organu był rozsądny. Nie może on być zarówno zbyt krótki, gdyż nie pozwoli na realizację programu wyborczego tak wyłonionego organu, ale nie powinien być także zbyt długi, gdyż wtedy organ utraci legitymację społeczną, niezbędną dla wykonywania swoich pełnomocnictw¹⁷. Na okresowość wyborów wskazuje też Światowa Deklaracja Samorządu Terytorialnego, co prawda niemająca charakteru wiążącego, lecz stanowiąca wyznacznik regulacji prawnej funkcjonowania takiego samorządu. Zwraca ona uwagę, że wybory do organów przedstawicielskich na poziomie lokalnym powinny być demokratyczne, powtarzane co pewien czas, powszechne oraz równe¹⁸. Rzeczona powtarzalność co określony czas jest tu kluczowa.

14 Więcej: S.J. Jaworski, *Uwaga 1 do art. 372*, [w:] B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 707.

15 D. Łukowiak, *Konstytucyjne ramy kadencyjności organów władzy publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, nr 1, s. 133.

16 Por. P. Uziębło, *Demokratyczne państwo prawa jako filar funkcjonowania współczesnych państw*, „Studia Elbląskie” 2010, nr 11, s. 236.

17 G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 32.

18 Por. A. Skoczylas, W. Piątek, *Uwaga 9 do art. 169*, [w:] *Konstytucja RP*, t. II: *Komentarz art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 938.

W przypadku kadencji organów samorządowych źle się stało, że w 2018 roku¹⁹ została wydłużona ich kadencja do pięciu lat, gdyż stała się ona praktycznie maksymalnym okresem pozwalającym na uznanie legitymacji wyborczej takiego organu, szczególnie że w warunkach polskich swoiste „zużycie władzy” niejednokrotnie następuje znacznie szybciej, co przede wszystkim dotyczy organów o przedstawicielskim charakterze. Dlatego też wcześniejsze rozwiązanie zakładające czteroletnią kadencję było znacząco lepsze. W efekcie przedłużenie obecnej kadencji o kolejne pół roku lub więcej spowodowałoby, że także z perspektywy materialnego odraczenie wyborów będzie skutkowało daleko idącym brakiem umocowania legitymacji organów samorządowych w woli wyborców, podważając – przynajmniej z perspektywy materialnej – zasadność posiadanych przez nie pełnomocnictw do wykonywania zadań i kompetencji.

W analizie tej nie można pominąć istotnie odmiennego poglądu, wyrażonego przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie K 17/98²⁰. W rozstrzygnięciu tym Trybunał dopuścił w pewnych okolicznościach możliwość tak skrócenia kadencji organów samorządowych, jak i jej wydłużenia. Stwierdził on co prawda, że „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”²¹. Jednakże dodał też:

„w szczególnych sytuacjach można jednak dopuścić zmianę obowiązującej regulacji i skrócenie kadencji urzędującego organu, pomimo że prawo pierwotnie w ogóle tego nie przewidywało lub też określało przesłanki skrócenia kadencji w sposób bardziej restryktywny. Takie rozwiązanie jest dopuszczalne wyłącznie, jeżeli szczegółowy przepis konstytucyjny tego nie zakazuje i pod warunkiem, że przemawiają za tym szczególne okoliczności²². Wymaga ono zawsze ustanowienia – zgodnie z przewidzianą przez prawo procedurą – odpowiedniego aktu prawodawczego, zmieniającego wcześniej obowiązujące regulacje prawne określające ramy czasowe działania danego organu”²³.

W rozstrzygnięciu Trybunału Konstytucyjnego czytamy:

„w przypadku organów samorządu terytorialnego nie można (...) *a limine* wykluczyć możliwości przedłużenia ich kadencji w trakcie jej trwania. Ingerencja taka jest dopuszczalna wyłącznie, gdy przemawia za tym konieczność urzeczywistnienia w określonych okolicznościach wartości chronionej przez Konstytucję i pod warunkiem, że nie jest zakazana przez szczegółowy przepis konstytucyjny. Zarówno skrócenie, jak i przedłużenie kadencji organów samorządu terytorialnego w trakcie jej trwania podlega ocenie z punktu widzenia zasady proporcjonalności”²⁴.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego wymaga to spełnienia trzech przesłanek, związanych z tym, że przedłużenie kadencji pozwala na osiągnięcie zamierzonych celów, jest niezbędne do realizacji istotniejszej wartości konstytucyjnej, niemożliwej do zrealizowania w inny sposób, i efekty tej regulacji będą pozostawały w proporcji do naruszenia wartości, jaką jest trwałość kadencji organu samorządowego.

19 Ustawa z 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. 140).

20 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 maja 1998 r., K 17/98 (OTK ZU Nr 4, poz. 48).

21 *Ibidem*.

22 Por. R. Balicki, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 1998 r (sygn. akt K 17/98)*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 4, s. 162.

23 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 maja 1998 r., *op. cit.*

24 *Ibidem*.

Trudno bezkrytycznie przyjąć stanowisko TK wyrażone w powyższym wyroku, gdyż stwarza on – mimo wszystko – możliwość pewnej arbitralności w odniesieniu do zmiany okresu kadencji organów samorządowych w toku kadencji. Naturalnie dokonanie stosownej zmiany ustawowej w tej mierze może podlegać kognicji sądu konstytucyjnego i być oceniane z perspektywy wskazanych wcześniej przez TK warunków. Wymagałoby to jednak istnienia Trybunału rzeczywiście niezależnego od innych władz, co w obecnych warunkach może być uznane za co najmniej dyskusyjne, tym bardziej, że przecież wcześniejsze rozstrzygnięcia TK nie są prawnie wiążące dla składu orzekającego.

W mojej ocenie za trafny uznać trzeba pogląd Wojciecha Brzozowskiego, że mimo wszystko, jeśli nie liczyć wystąpienia stanu nadzwyczajnego, „niedopuszczalność wydłużenia kadencji w toku wydaje się bezsporna”²⁵. Dodaje on wszakże, z czym też trzeba się zgodzić, że „wydłużenie kadencji organu (...) jest możliwe, ale ze skutkiem *pro futuro*, tzn. pod warunkiem, że wydłużeniu ulegnie dopiero kadencja następująca po tej, w trakcie której dokonano zmiany przepisów”²⁶.

Patrząc na możliwość zmiany czasu trwania kadencji organów samorządowych, nie można również pominąć innego elementu zasady państwa prawa, a mianowicie zasady prawidłowej legislacji. Zmiana terminu przeprowadzenia wyborów samorządowych – zarówno poprzez wydłużenie kadencji organów poszczególnych jednostek, jak i poprzez jej ustawowe skrócenie – może budzić poważne zastrzeżenia. Pierwsza wątpliwość wiąże się z naruszeniem zasady należytego *vacatio legis*. Co prawda Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie – poza wspomnianym wcześniej wyrokiem K 17/98 – nie odnosił się bezpośrednio do możliwości zmiany długości kadencji organów samorządowych w trakcie jej trwania, lecz pomocniczo można odwołać się do konkretnych rozstrzygnięć, pośrednio na to wpływających.

Pierwszym z nich jest wyrok TK w sprawie K 31/06, krytykowany zresztą w doktrynie²⁷, w którym Trybunał odniósł się do minimalnego okresu *vacatio legis* w wypadku dokonania istotnych zmian w prawie wyborczym. Czas trwania kadencji musi być wszakże uznany za taką zmianę, gdyż dotyczy właśnie legitymacji wyborczej podmiotu wyłonionego w trakcie elekcji. W tym przypadku TK uznał, że:

„konieczne zatem w tym zakresie (swoistym *minimum minimorum*) powinno być uchwalanie istotnych zmian w prawie wyborczym (...), co najmniej sześć miesięcy przed kolejnymi wyborami, rozumianymi nie tylko jako sam akt głosowania, ale jako całość czynności objętych tzw. kalendarzem wyborczym. Ewentualne wyjątki od tak określonego wymiaru mogłyby wynikać jedynie z nadzwyczajnych okoliczności o charakterze obiektywnym”²⁸.

W przypadku wyborów samorządowych byłby to okres sześciu miesięcy poprzedzających dzień ogłoszenia postanowienia Prezesa Rady Ministrów o zarządzeniu takich wyborów. Z rozstrzygnięcia tego nie wynika jednak całkowity zakaz dokonywania takich zmian w toku kadencji danego organu, co mogłoby sugerować – przynajmniej teoretycznie – możliwość skracania lub wydłużania kadencji określonych na poziomie ustawy zwykłej, tym bardziej jeśli wystąpią nadzwyczajne okoliczności. W tym wypadku zbieg wyborów parlamentarnych i samorządowych można za taki uznać, szczególnie jeśli zmiana taka ma chronić inną wartość ustrojową, jaką jest zapewnienie transparentności finansowania polityki.

25 W. Brzozowski, *Niezależność konstytucyjnego organu państwa i jego ochrona*, Warszawa 2016, s. 202, podobnie R. Balicki, *op. cit.*, s. 163.

26 W. Brzozowski, *op. cit.*, s. 202.

27 Por. T. Zalasziński, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 169.

28 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 listopada 2006 r., K 31/06 (OTK ZU Nr 10A, poz. 147).

Nie można zapominać, że na zasadę prawidłowej legislacji składają się także inne subzasady. W analizowanym przypadku brane pod uwagę muszą być jeszcze co najmniej dwie z nich. Pierwszą jest zasada ochrony praw słusznie nabytych, a więc nabytych nie tylko legalnie, ale i w sposób społecznie uzasadniony. Trybunał Konstytucyjny nie uznaje tej zasady za absolutną²⁹, lecz wskazuje cztery przesłanki, których spełnienie pozwala na wkroczenie w sferę takich praw nabytych. W wyroku w sprawie K 5/99 TK stwierdził:

„ocena dopuszczalności ograniczeń tych praw wymaga rozważenia:

- czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych,
- czy nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych,
- czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także
- czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji”³⁰.

Patrząc na zagadnienie przełożenia terminu wyborów samorządowych z perspektywy ochrony praw nabytych, przyznać trzeba, że postrzegać je można przede wszystkim z perspektywy art. 62 Konstytucji RP, a więc prawa do udziału w wyborach. Ograniczenia do dokonania wyboru w terminie, w którym kończą się pełnomocnictwa organów samorządowych, można w tym wypadku poszukiwać w treści art. 11 ust. 2 ustawy zasadniczej, wskazującego na jawność finansowania partii politycznych, a także zasadach równości wyborów, tak parlamentarnych, jak i samorządowych, postrzeganej przez pryzmat równości szans wyborczych. W badanym przypadku zbieg tych wyborów nie tylko zaburzy transparentność finansowania poszczególnych kampanii wyborczych, ale i pozwoli na zachwianie równości podmiotów uczestniczących w takich kampaniach, przede wszystkim na rzecz najsilniejszych ugrupowań na krajowej scenie politycznej. Powiązanie dwóch różnych kampanii wyborczych skłania zresztą do wniosku, że w zasadzie nie ma innej możliwości zrealizowania rzeczonych norm niż czasowe odseparowanie obu terminów wyborów, co może skłaniać do uznania spełnienia także drugiej przesłanki.

Gorzej wygląda natomiast odpowiedź na dwa kolejne pytania, na które pozytywnego responsu wymaga Trybunał. Dyskusyjnym jest już wszakże uznanie prymatu chronionych wartości przed wartością, jaką jest organizowanie okresowych wyborów, a więc zrealizowanie wspomnianej już wcześniej zasady proporcjonalności. Nie można bowiem jednoznacznie stwierdzić, że równość wyborów oraz transparentność finansowania partii politycznych ma tu znaczenie nadrzędne. Odpowiedzi takiej nie daje sformułowany w orzecznictwie TK test proporcjonalności, „na który składają się trzy elementy: zasada przydatności, zasada konieczności i zasada proporcjonalności”³¹. Trudno powiedzieć, że spełniona zostaje zasada konieczności, wskazująca na konieczność wyboru środka równie skutecznego, acz mniej uciążliwego³². W analizowanym przypadku – przynajmniej teoretycznie – można znaleźć inne możliwości uniknięcia negatywnych skutków zbiegu wyborów parlamentarnych i samorządowych. Ponadto też mocno dyskusyjne jest spełnienie zasady proporcjonalności w wąskim jej znaczeniu.

29 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 kwietnia 1999 r., K 36/98 (OTK ZU Nr 34, poz. 320).

30 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 czerwca 2000 r., K 5/99 (OTK ZU Nr 5, poz. 100).

31 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2013 r., K 14/11 (OTK ZU Nr 1A, poz. 7).

32 J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 25; K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 158.

Bardziej poważne zastrzeżenia dotyczą zapewnienia jednostce przystosowania się do nowej regulacji. Ryzyko zbiegu terminu wyborów parlamentarnych i samorządowych było bowiem już znane w zasadzie od poprzednich wyborów do sejmu i senatu, a więc od prawie 3 lat. W tym czasie nie uczyniono w sferze legislacji nic, co mogłoby zapobiec negatywnym skutkom takiej sytuacji, zarówno z perspektywy praw jednostek wyłaniających przedstawicieli, jak i samych organów samorządowych – chociażby w postaci uszczelnienia regulacji dotyczącej przychodów i wydatków komitetów wyborczych i precyzyjniejszej regulacji weryfikacji ich sprawozdań finansowych.

W tym miejscu odnieść się warto również do zasady ochrony interesów w toku. Chociaż Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie przede wszystkim wiązał ją z podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą³³, ale nie może być wątpliwości, że dotyczy to także organów politycznych o charakterze kadencyjnym. *Clue* tej zasady stanowi stwierdzenie:

„obowiązkiem ustawodawcy jest ustanowienie przepisów, które umożliwią dokończenie przedsięwzięć rozpoczętych stosownie do przepisów obowiązujących w chwili ich rozpoczynania albo stworzą inne możliwości dostosowania się do zmienionej regulacji prawnej”³⁴.

W tym przypadku za rozpoczęcie takiego przedsięwzięcia można uznać właśnie rozpoczęcie kadencji, która wyznacza przecież pełnomocnictwa wybranego organu do realizowania swoich kompetencji. Wydłużenie owych pełnomocnictw wymagałoby koherentności z innymi wartościami konstytucyjnymi, które w tym wypadku są wątpliwe, tym bardziej, że Konstytucja przewiduje taką możliwość wyłącznie w odniesieniu do sytuacji związanych ze stanami nadzwyczajnymi.

Na problem ustawowej zmiany długości kadencji organów samorządowych trzeba również spojrzeć z perspektywy zasady ochrony samodzielności samorządu terytorialnego. Regulacja tej zasady dokonana została w sposób ograniczony w art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, który to przepis stanowi, że „samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej”. W doktrynie podkreśla się: „w kompetencjach ustawodawcy leży regulowanie – w granicach odpowiedzialności przed wyborcami – zakresu samodzielnego działania samorządu terytorialnego w ramach konstytucyjnej jednolitości państwa”³⁵. Patrząc z tego punktu widzenia, wydłużenie lub skrócenie kadencji organów gminy na drodze ustawowej w trakcie ich kadencji może być uznane za naruszenie takiej samodzielności, przynajmniej w negatywnym jej aspekcie³⁶, szczególnie jeśli uwzględni się perspektywę ogółu mieszkańców stanowiących – na mocy art. 16 Konstytucji RP – wspólnotę samorządową.

Podsumowując: w mojej ocenie ustawowe wydłużenie kadencji organów samorządowych jest dalece wątpliwe, jeśli się spojrzy na problem z perspektywy konstytucyjnych zasad ustrojowych. Zdecydowanie lepszym rozwiązaniem byłoby więc skrócenie kadencji sejmu i senatu na mocy własnej uchwały izby pierwszej. Nie tylko prowadziłyby to do zapobieżenia wspomnianemu zbiegowi terminów wyborów parlamentarnych i samorządowych, ale także byłoby korzystne z perspektywy realizacji kompetencji obu izb polskiego parlamentu. Przede wszystkim zapewniłyby to nowo wybranemu sejmowi i senatowi realną możliwość prowadzenia prac nad projektem budżetu przygotowanym już przez nową Radę Ministrów, umocowaną rozstrzygnięciem wyborczym.

33 J. Salachna, *Legislacja samorządu terytorialnego w ujęciu procesowym oraz materialnym*, [w:] *Państwo, gospodarka, prawo. Księga dedykowana Profesorowi Cezaremu Kosikowskiemu z okazji jubileuszu pracy naukowej na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku*, red. A. Piszcz, M. Olszak, M. Etel, Białystok 2015, s. 331.

34 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2007 r., P 28/06 (OTK ZU Nr 9A, poz. 109).

35 P. Czarny, *Uwaga 4 do art. 162*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 503.

36 A. Chorażewska, *Zasada ochrony samodzielności terytorialnej. Studium konstytucyjne*, Katowice 2018, s. 196.

Można wręcz uznać, że wybory w terminie wiosennym byłyby w pełni logiczne i oddawałyby zresztą postulaty zgłaszane już wcześniej w doktrynie polskiego prawa konstytucyjnego i nauk politycznych³⁷. W konsekwencji można więc stwierdzić, że w tym przypadku wszystko pozostaje w umysłach i rękach posłów obecnej kadencji.

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 roku. Autor i współautor kilkudziesięciu publikacji naukowych, w tym monografii, komentarzy, artykułów 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”).

37 Por. m.in. J. Och, *Partycypacja wyborcza obywateli jako komponent podmiotowości politycznej*, [w:] *Perspektywy rozwoju demokracji partycypacyjnej w Polsce. Między teorią a praktyką*, red. W. Kotowicz, E. Subocz, Olsztyn 2017, s. 28; M. Kępa S. Patyra, *Znaczenie ustawy budżetowej z perspektywy doktryny prawa finansowego i konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 3, s. 56–57.

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: Agnieszka Łodzińska
Warszawa 2022
ISBN 978-83-66544-58-1