

AGATA PYRZYŃSKA

---

## Rozważania wokół (nie)dopuszczalności przedłużenia kadencji organów samorządu terytorialnego

### 1. Wstęp

W dniu 29 września 2022 r. Sejm RP uchwalił ustawę o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego (dalej: ustawa z 29 września 2022 r.)<sup>1</sup>. Zgodnie z przywołanym aktem kadencja organów wybranych w wyborach samorządowych w 2018 r. zamiast zakończyć się 21 października 2023 r., ulegnie przedłużeniu do 30 kwietnia 2024 r. Oznacza to, że ustawodawca w drodze tzw. ustawy epizodycznej zdecydował się – wbrew licznym głosom krytycznym zgłaszanym przez przedstawicieli nauki<sup>2</sup> – wydłużyć czas trwania pełnomocnictw przedstawicieli organów stanowiących gmin, powiatów, województw oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast aż o pół roku. Zmiana ta, jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy, wynikała „z wyjątkowego skumulowania dat wyborów samorządowych oraz wyborów parlamentarnych, która jest efektem wejścia w życie ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, która wydłużała kadencję organów

---

<sup>1</sup> Dz.U. poz. 2418.

<sup>2</sup> Fundacja im. Stefana Batorego, *Stanowisko...*

jednostek samorządu terytorialnego z czterech do pięciu lat, co spowodowało skumulowanie dat wyborów samorządowych oraz parlamentarnych w roku 2023<sup>3</sup>. Biorąc pod uwagę układ terminów, zauważyć należy, że w myśl dotychczasowych regulacji wybory samorządowe (I tura) mogłyby się odbyć w dniach 24 września 2023 r., 1 października 2023 r. lub 8 października 2023 r., podczas gdy wybory parlamentarne mogłyby być zarządzane przez Prezydenta Rzeczypospolitej na 15 października 2023 r., 22 października 2023 r., 29 października 2023 r. lub 5 listopada 2023 r.<sup>4</sup> Oznacza to, że procesy wyborcze faktycznie musiałyby się na siebie częściowo nakładać, a w tych jednostkach, w których przeprowadzone zostaną II tury, głosowania mogłyby nawet przypaść tego samego dnia (dotyczy to kombinacji, w których wystąpiłyby „wspólne” terminy 15 października i 22 października 2023 r.). Zdaniem projektodawcy, bezpośrednim skutkiem wejścia w życie ustawy będzie uniknięcie kumulacji terminów wyborów parlamentarnych i samorządowych, co zapobiegnie powstaniu trudności organizacyjnych oraz przyniesie efekt profrekwencyjny (eliminując „chaos informacyjny” wśród wyborców). Nie sposób jednak przy tym nie wspomnieć, że efekt nałożenia się dwóch rodzajów wyborów w 2023 r. był do przewidzenia już w roku 2018 r., kiedy ustawodawca przyjął ustawę z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (dalej: ustawa z 11 stycznia 2018 r.)<sup>5</sup>. Wspomniana zmiana, jako ważna z perspektywy politycznej, nie została wówczas systemowo przemyślana, podobnie jak inne rozwiązania dotyczące terminów w niej ujętych<sup>6</sup>. Nie można jednak uznać, że prawodawca o następstwach przedłużenia kadencji organów samorządu terytorialnego nie wiedział. Godziłoby to bowiem w dogmat racjonalnego prawodawcy, który – jak wskazuje Sławomir Patyra – jeśli nawet nie pożyłby wspomnianych konsekwencji, to z pewnością się na nie godził<sup>7</sup>. Stan taki niepokoi tym bardziej, że fakt niebezpiecznej kolizji akcji wyborczych był wówczas sygnalizowany także przez środowisko eksperckie<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> Poselski projekt ustawy o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego do dnia 30 kwietnia 2024 r. oraz o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy, IX kadencja, druk sejm. nr 2612.

<sup>4</sup> Zob. więcej J. Flis, *Kalendarzowy...*

<sup>5</sup> Dz.U. poz. 130 ze zm.

<sup>6</sup> Szerzej na ten temat: A. Pyrzyńska, *Konsekwencje...*, s. 9–25.

<sup>7</sup> S. Patyra, *Opinia...*, s. 4.

<sup>8</sup> Fundacja im. Stefana Batorego, *Stanowisko...*

Nie ulega wątpliwości, że taki stan rzeczy – w obliczu braku stosownych uregulowań – musi powodować trudności natury organizacyjnej i technicznej, a w niektórych sferach zapewne także prawnej (np. kwestia rozliczenia finansowania kampanii wyborczej podmiotów uczestniczących w obu procesach wyborczych jednocześnie). Pojawia się jednak pytanie, czy rozwiązanie polegające na uchwaleniu ustawy epizodycznej, dotyczącej tak doniosłej materii, jaką jest zmiana czasu trwania pełnomocnictw udzielonych przez wyborców przedstawicielom organów wybieralnych, była najbardziej optymalnym środkiem, który mógł zostać zastosowany przez organy władzy publicznej w celu rozwiązania zaistniałej sytuacji. Należy mieć bowiem na względzie, po pierwsze, charakter ustawy epizodycznej, której stosowanie powinno być traktowane raczej jako rozwiązanie ostateczne, po wtóre – specyfikę materii nią normowanej. Ta z kolei w istocie dotyczy konstytucyjnej zasady kadencyjności organów samorządowych. Dodatkowo nie może umknąć uwadze moment, w którym ustawodawca „zauważył” i podjął czynności mające potencjalnie wyeliminować zaistniały impas. Działania prawodawcy zdecydowanie wykroczyły bowiem poza europejski standard niezmienności najważniejszych elementów prawa wyborczego na co najmniej rok przed wyborami, przy czym okres ten należy liczyć od momentu ich potencjalnego zarządzenia<sup>9</sup>.

Celem niniejszej pracy jest analiza zasadności oraz prawnej dopuszczalności przyjęcia ustawy z 29 września 2022 r., na mocy której ustawodawca wydłużył czas trwania kadencji wybieralnych organów samorządu terytorialnego o pół roku, w celu uniknięcia nałożenia się na siebie dwóch procesów wyborczych. W ramach opracowania analizie poddano zarówno argumenty przemawiające za rozdzieleniem obu procesów wyborczych, jak i te, które z punktu widzenia konstytucyjnoprawnego stanowczo przeczą podjętym działaniom legislacyjnym. W szczególności celem autorki będzie zweryfikowanie, czy środek przyjęty przez ustawodawcę był właściwy, a także ustalenie, jakie wartości w zaistniałej sytuacji winny wieść prym i stanowić podstawę do ewentualnych działań legislacyjnych. Wreszcie, w ramach rozważań ustalone zostanie, czy cel określony przez prawodawcę faktycznie ma szansę zostać osiągnięty na skutek przyjęcia ustawy z 29 września 2022 r.

<sup>9</sup> Warto tu odwołać się do Kodeksu dobrej praktyki w sprawach wyborczych Komisji Weneckiej – zob. Code of Good Practice..., pkt II.2 wytycznych. Na temat standardu niezmienności najważniejszych elementów prawa wyborczego wypowiadał się także polski Trybunał Konstytucyjny, przy czym za *minimum minimorum* przyjmował okres sześciu miesięcy przed wyborami – zob. wyroki TK: z 3 listopada 2006 r., K 31/06, LEX nr 231197; z 28 października 2009 r., Kp 3/09, LEX nr 525654 oraz z 20 lipca 2011 r., K 9/11, LEX nr 936458.

Aby zrealizować wskazane wyżej założenia, w pracy wykorzystano metodę formalnoprawną oraz dokonano analizy dorobku judykatury i doktryny. W niezbędnym zakresie posłużono się także metodą empiryczną (w szczególności w zakresie zidentyfikowania zagrożeń, jakie mogłyby wynikać ze zbiegu wyborów samorządowych oraz parlamentarnych w 2023 r.).

## 2. Potencjalne niebezpieczeństwa związane z kumulacją wyborów samorządowych i parlamentarnych w 2023 r.

Nałożenie się wyborów samorządowych i parlamentarnych, choć nie jest zabronione w myśl obowiązujących przepisów prawa, to bez wątpienia nie stanowi rozwiązania pożądanego w praktyce wyborczej. Jest to bowiem sytuacja, która może powodować utrudnienia tak dla podmiotów administrujących wyborami (organów wyborczych, wyborczego aparatu pomocniczego, jednostek samorządu terytorialnego), jak i komitetów wyborczych, kandydatów, a nawet samych wyborców. Co więcej, utrudnienia te mogą przekładać się na realizację podstawowych zasad prawa wyborczego. Innymi słowy, zorganizowanie wyborów w tak szczególnych okolicznościach nie jest niemożliwe, ale z pewnością wymaga zdecydowanie większego zaangażowania, staranności i konieczności holistycznego spojrzenia na zbiegające się procesy wyborcze.

Wśród podstawowych problemów mogących wynikać w związku z kumulacją dwóch akcji wyborczych z pewnością wymienić należy utrudnienia związane z kampanią wyborczą. W tym zakresie na plan pierwszy wysuwa się niebezpieczeństwo niewłaściwego rozliczenia komitetu z prowadzonej przez niego gospodarki finansowej w obu procesach wyborczych. Fakt udziału danego komitetu w dwóch różnych elekcjach wymaga starannego rozdzielenia wydatków ponoszonych w każdej z nich, co wydaje się zadaniem możliwym, ale wyjątkowo trudnym. Sytuacja może skomplikować się jeszcze bardziej, gdy w obu rodzajach wyborów zarejestrowany zostanie ten sam kandydat. Taki stan rzeczy może stwarzać pole do nadużyć, a faktyczna weryfikacja przez organy wyborcze, jaka część środków komitetu została zgromadzona i przeznaczona na powiązaną z tym kandydatem kampanię samorządową, a jaka na parlamentarną, wydaje się poważnym wyzwaniem.

W omawianej sytuacji problematyczne może okazać się nie tylko rozliczenie kampanii wyborczej, ale także samo jej prowadzenie. Na tym tle dostrzec można kilka problemów. Pierwszym z nich, szczególnie doniosłym, jest kwestia poszanowania ciszy wyborczej w czasie trwania kampanii wyborczej w drugiej z zarządzonych elekcji. Choć sytuacje takie zdarzały się

już w polskiej praktyce wyborczo-referendalnej w latach 2005 i 2015<sup>10</sup>, to niestety ustawodawca dotychczas nie uregulował w przepisach sposobu zachowania komitetów w takim przypadku. W efekcie poszanowanie prawa do czasu wolnego od agitacji wyborczej tuż przed głosowaniem w wyborach samorządowych wymagałoby, po pierwsze, mediacyjnego działania Państwowej Komisji Wyborczej, jako głównego organu nadzorczego nad procesem wyborczym<sup>11</sup>, po drugie zaś, zapewne wypracowania nieformalnego porozumienia komitetów wyborczych i mediów, co w świetle aktualnego poziomu kultury politycznej nie jest kwestią oczywistą. Co więcej, kumulacja dwóch procesów wyborczych mogłaby także stwarzać niebezpieczeństwo braku poszanowania zasady równości wyborów w aspekcie równości szans wyborczych. Jak wspomniano wcześniej, zadaniem niebywale trudnym byłoby jednoznaczne rozdzielenie działań agitacyjnych prowadzonych przez komitet w ramach wyborów samorządowych i parlamentarnych. Jak się wydaje, te komitety, które uczestniczyłyby w obu rodzajach elekcji, mogłyby także spotkać się z zarzutem uprzywilejowanej pozycji z uwagi na częstszą i bardziej intensywną promocję ich programów i kandydatów w przestrzeni publicznej. Co więcej, zdublowanie się kampanii wyborczych, w których komitety nie dysponują porównywalnymi zasobami finansowymi, mogłoby skutkować dominacją kampanii parlamentarnej, ograniczając tym samym prawo do informacji o wyborach w wyborach samorządowych.

Warto też odnotować czysto praktyczne problemy związane z koniecznością zapewnienia nadzwyczaj dużej liczby miejsc do ekspozycji materiałów wyborczych przez komitety. Problem ten nie wydaje się wyłącznie hipotetyczny, gdyż to właśnie kampanie samorządowe i parlamentarne – co do zasady – charakteryzują się największym nasileniem działań agitacyjnych. W pierwszym przypadku wynika to ze znaczącej liczby komitetów uczestniczących w wyborach, w drugim – jest powiązane z politycznym znaczeniem wyborów parlamentarnych. W razie nałożenia dwóch procesów wyborczych wójtowie (burmistrzowie i prezydenci miast)<sup>12</sup> zobowiązani byłiby do podjęcia stosowanych działań w celu zapewnienia takiej liczby miejsc do bezpłatnej ekspozycji materiałów wyborczych, aby żaden z komitetów nie podniósł zarzutu nierównego traktowania<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Szerzej na ten temat: K.W. Czaplicki, *Rola...*, s. 27–28 oraz A. Pyrzyńska, *Zadania...*, s. 302–305.

<sup>11</sup> A. Sokala, *Administracja...*, s. 65.

<sup>12</sup> Zob. art. 114 ustawy z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz.U. z 2022 r. poz. 1277 tekst jedn. ze zm.

<sup>13</sup> Wśród innych komplikacji o charakterze czysto organizacyjnym, wskazywanych przez praktyków, wymienić należy m.in. problemy związane z dokumentami z wyborów. W tym zakresie

Wreszcie wśród problemów wynikających z kumulacji akcji wyborczych wymienić należy te, które związane są z wykorzystaniem zasobów ludzkich. Kluczowe wątpliwości dotyczą składów obwodowych komisji wyborczych. Pojawia się bowiem pytanie, czy udałoby się ukonstytuować wymaganą liczbę obwodowych komisji wyborczych w takiej obsadzie osobowej, która umożliwiłaby skuteczne podejmowanie czynności związanych z przygotowaniem i obsługą głosowania we wszystkich obwodach utworzonych w obu rodzajach elekcji. Oczywiście można, a nawet należy założyć, że część zainteresowanych zgłosi się do pracy w komisjach w obu rodzajach elekcji, jednakże nie zwalnia to organizatorów wyborów z obowiązku przeprowadzenia odrębnych szkoleń powiązanych z poszczególnymi akcjami wyborczymi, zróżnicowanymi pod względem specyfiki i przebiegu. Podkreślić należy, że kwestia właściwego ukształtowania komisji i przygotowania zasiadających w nich członków do wykonywania zadań odgrywa niezmiernie ważną rolę w kontekście realizacji zasady wolnych i uczciwych wyborów.

Na koniec tej części rozważań trzeba wspomnieć o niebezpieczeństwach, jakie mogą zaistnieć w odniesieniu do wyborców. Zbieg dwóch akcji wyborczych może spowodować chaos informacyjny, przede wszystkim w odniesieniu do terminów realizacji poszczególnych czynności wyborczych. Brak właściwego rozeznania wyborców w zakresie kształtu kalendarza wyborczego właściwego dla danych wyborów może skutkować niepodjęciem czynności w odpowiednim momencie procesu wyborczego, a tym samym przekładać się na niemożność skorzystania z określonych rozwiązań gwarantujących realizację zasady powszechności wyborów. Warto w tym miejscu wymienić chociażby terminy zgłoszenia zamiaru głosowania korespondencyjnego, głosowania przez pełnomocnika, dopisania się przez wyborcę do spisu wyborców czy chociażby termin wniesienia protestu wyborczego. Wyborcy mogą także czuć się zdezorientowani koniecznością ponownego dokonywania niektórych czynności w drugim z procesów wyborczych, np. w przypadku chęci skorzystania przez uprawnionych ze wspomnianych wcześniej alternatywnych metod głosowania. Biorąc pod uwagę to, że

na plan pierwszy wysuwa się wątpliwość, czy w krótkim czasie udałoby się bezproblemowo zapewnić terminowy druk kart do głosowania, zważywszy na to, że w samych tylko wyborach samorządowych w gminach do 20 tys. mieszkańców drukuje się ich kilkanaście rodzajów. Byłoby to poważne obciążenie logistyczne dla drukarni w zakresie realizacji tego rodzaju usługi, ale także jeśli chodzi o zakup papieru wykorzystywanego na ten cel w nadzwyczaj dużej ilości. Innym problemem mogłoby okazać się także przechowywanie znaczącej liczby dokumentów z wyborów do czasu przekazania ich do zasobów archiwum państwowego – zob. Wywiad z Szefem KBW...

kwestie te przekładają się na sposób realizacji konstytucyjnie umocowanych podmiotowych praw wyborczych, nie sposób nie dostrzec zagrożeń w tym obszarze. Jak się wydaje, istotną rolę w ich ograniczeniu mogłyby odegrać organy wyborcze, w szczególności Państwowa Komisja Wyborcza, realizując przypisane im zadania informacyjne, poprzez podjęcie stosowanych działań zwiększających świadomości wyborczą wśród obywateli<sup>14</sup>.

Podsumowując powyższe rozważania, należy wskazać, że kumulacja dwóch procesów wyborczych nie jest zjawiskiem typowym, a co za tym idzie – nie została w sposób szczególnie uregulowana przez ustawodawcę i może powodować wiele komplikacji. Podkreślić jednak należy, że zdecydowana większość z nich, choć może oddziaływać na realizację zasad prawa wyborczego, w istocie ma charakter organizacyjny, a zatem przy zaangażowaniu odpowiednich sił i środków – jest możliwa do usunięcia<sup>15</sup>.

### 3. Wątpliwości konstytucyjne dotyczące przedłużenia kadencji organów samorządu terytorialnego do 30 kwietnia 2024 r.

Pomimo wskazanych wyżej trudności w równoległym zorganizowaniu dwóch procesów wyborczych, na kwestię ustawowych zmian w zakresie trwania kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego spojrzeć należy przede wszystkim z konstytucyjnego punktu widzenia. W tym zakresie w pierwszej kolejności odnotować należy, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (dalej: Konstytucja RP)<sup>16</sup> przewiduje wydłużenie kadencji organów samorządu terytorialnego tylko w jednym, ściśle określonym przypadku. Jest on umocowany w art. 228 ust. 7 Konstytucji RP. Zgodnie z przywołanym przepisem w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie mogą zostać przeprowadzone wybory do Sejmu, Senatu, wybory prezydenckie ani wybory do organów samorządu terytorialnego oraz – co ważne – ich kadencje ulegają odpowiedniemu przedłużeniu. Nie ulega zatem wątpliwości, że zmiana okresu kadencji organów samorządowych potraktowana została przez ustrojodawcę

<sup>14</sup> Szerzej na temat zadań informacyjnych organów wyborczych A. Frydrych-Depka, *Prawo...*, s. 62 i n.

<sup>15</sup> Jak wskazuje Helsińska Fundacja Praw Człowieka, „Choć wszystkie te argumenty uznać można za istotne z punktu widzenia prawa, nie sposób nie zauważyć, że ustawodawca zbyt radykalnie ocenia skutki jednoczesnego odbywania się wyborów” – zob. *Pismo Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka...*

<sup>16</sup> Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

wyjątkowo i dopuszczona wtedy, gdy wystąpi sytuacja szczególnego zagrożenia, a zastosowanie zwykłych środków konstytucyjnych okazałoby się niewystarczające dla jego odparcia. Przesłanka warunkująca wydłużenie kadencji musi mieć charakter nadzwyczajny, a zatem taki, którego przede wszystkim nie da się przewidzieć<sup>17</sup>. Przeprowadzenie wyborów w takich szczególnych warunkach zostało uznane przez ustrojodawcę za niebezpieczne z perspektywy interesów państwa oraz możliwości zachowania demokratycznego charakteru procesu wyborczego. Pojawia się jednak pytanie, co w sytuacji, gdy stan nadzwyczajny nie został wprowadzony, a ustawodawca mimo wszystko dokonuje przedłużenia kadencji, tak jak w 2022 r.?

Analiza prawna tego problemu wymaga w pierwszej kolejności odniesienia się do konstytucyjnej zasady kadencyjności i zweryfikowania, czy zasada ta obowiązuje także w odniesieniu do organów jednostek samorządu terytorialnego. Jak zgodnie wskazuje się w doktrynie, zasada ta powstała w celu przeciwdziałania monopolizacji i absolutyzacji władzy<sup>18</sup>. Jej podstawową cechą jest nadanie pełnomocnictwom danego organu z góry oznaczonych ram czasowych, co z kolei powinno przekładać się na utrzymanie stabilizacji składu personalnego organu w czasie trwania jego kadencji<sup>19</sup>. Zasada kadencyjności może być regulowana zarówno na poziomie ustawowym, jak i konstytucyjnym, w obu przypadkach chroniąc pozycję i skład osobowy organu wybieralnego. Nie ulega jednak wątpliwości, że ochrona ta jest o wiele silniejsza w tych przypadkach, które znajdują umocowanie w ustawie zasadniczej. W tym zakresie bowiem ewentualna zmiana czasu trwania kadencji, co do zasady, wymaga uruchomienia szczególnego trybu zmiany konstytucji. *De lege lata* obowiązywanie konstytucyjnej zasady kadencyjności nie budzi żadnych wątpliwości w odniesieniu do Sejmu, Senatu czy Prezydenta Rzeczypospolitej (zob. art. 98 i 127 ust. 2 Konstytucji RP), w przypadku których długość kadencji została określona przez ustrojodawcę wprost. Inaczej sytuacja kształtuje się, gdy chodzi o organy jednostek samorządu terytorialnego, których kadencja doprecyzowana została w poszczególnych ustrojowych ustawach samorządowych. Są to odpowiednio art. 16 i 26 ust. 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>20</sup>, art. 9 ust. 2 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>21</sup> oraz art. 16 ustawy

<sup>17</sup> R. Piotrowski, *Opinia...*, s. 9.

<sup>18</sup> A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, *Zasada...*, s. 38.

<sup>19</sup> Tak D. Łukowiak, *Konstytucyjne...*, s. 132, także S.J. Jaworski, w: K.W. Czaplicki i in., *Kodeks...*, art. 371, s. 706.

<sup>20</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 40 tekst jedn. ze zm.

<sup>21</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 tekst jedn. ze zm.



z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>22</sup>. Z tego też względu może powstać pytanie, czy długość kadencji organów samorządowych podlega ochronie równej tej, która zapewniona została wspomnianym wcześniej organom naczelnym. W tym zakresie konieczne wydaje się sięgnięcie do uregulowań konstytucyjnych związanych z pozycją samorządu terytorialnego, a także do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Jak wskazywał Trybunał już na gruncie obowiązywania tzw. Małej Konstytucji<sup>23</sup>, choć kwestia kadencji rad gmin nie była wówczas regulowana w przepisach konstytucyjnych, to kadencyjny charakter tych organów należało wywodzić z samego faktu ich wybieralności<sup>24</sup>. Twierdził nawet, że „można go [wręcz – A.P.] uznać za konstytucyjnie konieczną cechę tych organów”<sup>25</sup>. W podobnym tonie wypowiadał się Trybunał już po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r. W wyroku z 26 maja 1998 r. (K 17/98) jednoznacznie przesądził bowiem, że zasada kadencyjności organów stanowiących samorządu terytorialnego jest normą konstytucyjną, zaś podstawę jej obowiązywania stanowią art. 2 i 62 ust. 1 Konstytucji RP, gwarantujący obywatelom prawo wybierania przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, oraz art. 169 ust. 2 Konstytucji RP, określający zasady wyboru tych organów<sup>26</sup>. Trybunał wskazał, że „Podstawowym celem praw wyborczych w demokratycznym państwie jest umożliwienie obywatelom udziału w kierowaniu sprawami publicznymi. Niezbędnym warunkiem dla realizacji tego celu jest zapewnienie, aby wybory odbywały się okresowo, w określonych przez prawo terminach. Ustalając treść zasady kadencyjności należy zatem mieć na względzie jej funkcje w zakresie realizacji praw politycznych obywateli”<sup>27</sup>. Tym samym nie ulega wątpliwości, że choć ustawodawca nie określił kadencji organów samorządowych bezpośrednio w ustawie zasadniczej, to objął ją szczególną ochroną, ograniczając jej dowolną modyfikację poprzez wspomniane art. 2, 62 ust. 1 i art. 169 ust. 2 Konstytucji RP,

<sup>22</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 tekst jedn. ze zm.

<sup>23</sup> Ustawa Konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.

<sup>24</sup> Orzeczenie TK z 23 kwietnia 1996 r., K 29/95, OTK 1996, nr 2, poz. 10. Choć doktryna prawa konstytucyjnego, co do zasady, jest zgodna ze stanowiskiem Trybunału, nieco inaczej kwestię tę ujmuje M. Jarentowski, wskazując, że zasada kadencyjności wynika z art. 2 Konstytucji RP – zob. M. Jarentowski, *Opinia...*, s. 3.

<sup>25</sup> Orzeczenie TK z 23 kwietnia 1996 r., K 29/95.

<sup>26</sup> LEX nr 33149.

<sup>27</sup> Wyrok TK z 26 maja 1998 r., K 17/98.

stanowiące rudymenarne regulacje w zakresie pozycji i trybu powołania organów samorządowych<sup>28</sup>.

Dokonując analizy dopuszczalności przyjęcia ustawy z 29 września 2022 r., warto odnieść się do elementarnych cech zasady kadencyjności określonych w wyroku K 17/98. Po pierwsze – jak wspomniano wcześniej – zasada ta opiera się na założeniu, że pełnomocnictwa organu nadawane są na z góry oznaczony czas, po drugie – ramy czasowe nie mogą przekroczyć pewnych „rozsądnych granic”. Wreszcie po trzecie, kadencyjność oznacza nakaz ustanowienia regulacji prawnych, które zapewnią ukonstytuowanie się nowo wybranego organu, tak aby mógł on rozpocząć wykonywanie swoich funkcji bez nadmiernej zwłoki<sup>29</sup>. Z perspektywy analizowanego zagadnienia szczególnie ważne będą dwa pierwsze aspekty. Jeśli chodzi o pierwszy ze wspomnianych, stanowi on o tym, że okres kadencji w wymiarze maksymalnym winien być oznaczony precyzyjnie jeszcze przed wyborem danego organu. Czas ten nie powinien być modyfikowany w odniesieniu do organu już wybranego, a ewentualne zmiany, jeśli są niezbędne i przejdą test proporcjonalności, mogą wywoływać wyłącznie skutki *pro futuro*, a zatem wobec takiego organu, który zostanie wybrany w przyszłości. Odnosząc powyższe ustalenia Trybunału Konstytucyjnego do analizowanej sprawy, należy jednoznacznie stwierdzić, że standard ten nie został zachowany. Długość kadencji organów samorządu wybranych 21 października 2018 r., określona została jako pięcioletnia. Tak określone ramy czasowe były istotnym wyznacznikiem zarówno dla wyborców, którzy zdecydowali o powierzeniu swoich spraw na ściśle określony czas konkretnym kandydatom, jak i dla uczestników rywalizacji wyborczej, którzy publicznie zobowiązali się do reprezentowania wyborców w ciałach przedstawicielskich w tym właśnie okresie. Wydłużenie kadencji o pół roku naruszyło standardy demokratycznego państwa prawnego w kilku jego aspektach. Przede wszystkim, naruszona została wywodzona z art. 2 Konstytucji RP zasada zaufania do państwa, jego organów i stanowionego przez nie prawa. Każdy obywatel ma prawo do pozostawania w przekonaniu, że przyjęte przepisy wyznaczać będą zasady działania organów w dłuższej perspektywie czasowej. Incydentalna zmiana długości kadencji – dodać należy – u schyłku jej trwania, spowodowała, że u obywateli zachwiana została możliwość przewidywania

<sup>28</sup> Na ten temat także J. Korczak, *Kadencyjność...*, s. 46.

<sup>29</sup> Trzeci z aspektów był szczególnie istotny w kontekście rozstrzyganej przez Trybunał Konstytucyjny sprawy dotyczącej przerwy międzykadencyjnej, jaka zaistniała w 1998 r., zob. wyrok TK z 26 maja 1998 r., K 17/98.

działań organów państwa, a zarazem planowania własnych poczynań<sup>30</sup>. Dla wyborców nieprzewidywana zmiana oznaczała także niemożność poddania kontroli przedstawicieli w ustalonym w dacie wyborów terminie, co zdaje się osłabiać kontrolną funkcję wyborów. Tymczasem z istoty demokracji wynika, że wyborca musi mieć prawo – w drodze okresowo odbywających się wyborów – do weryfikacji działania radnego, któremu udzielił czasowego poparcia. Wydłużenie kadencji niesie określone skutki także wobec przedstawicieli, których bezpośrednio dotyczy. Zmiana sytuacji wymaga przemodelowania planów i, co do zasady, dostosowania ich do przedłużonego okresu kadencji. Podkreślić należy, że zmiana ta może mieć daleko idące konsekwencje także wobec podmiotów trzecich, w tym m.in. pracodawców, zobowiązanych do zwolnienia radnego od pracy zawodowej w celu zapewnienia udziału w pracach organów w okresie dłuższym, niż było to przewidywane w momencie rozpoczęcia kadencji. Oznacza to, że przyjęta ustawa wywołuje implikacje nie tylko w sferze obywatelskiej, politycznej i ustrojowej, ale także wychodzi poza te ramy. Modyfikacja kadencji wprowadzona ustawą z 29 września 2022 r. zachwiała także zasadą jednoznaczności prawa, która powinna być gwarancją tego, że prawo – przynajmniej w odniesieniu do aspektów ustrojowych – pozostanie niezmiennie i stwarzać będzie poczucie stabilizacji w kluczowych obszarach funkcjonowania państwa<sup>31</sup>. Wreszcie fakt wydłużenia czasu trwania pełnomocnictw organów wybranych na kadencję 2018–2023 godzi w standard temporalny stosowania tego rodzaju zmiany. Jak wskazano wcześniej, Trybunał Konstytucyjny jasno określił w wyroku K 17/98, że zmiana nie powinna dotyczyć kadencji już rozpoczętej, a ewentualnie może odnosić się do organu, który dopiero zostanie wybrany w przyszłości. Chodzi bowiem o to, by nie zaskakiwać nowymi regulacjami i nie zmieniać zasad w trakcie trwania określonego stanu. Wspomniana zasada trybunalska koresponduje zresztą z europejskimi standardami legislacji wyborczej, określonymi przez Komisję Wenecką, zgodnie z którymi zmiany w prawie wyborczym nie powinny być wprowadzane na co najmniej rok przed wyborami, a gdy już są dokonywane – winny znajdować zastosowanie dopiero do kolejnej elekcji<sup>32</sup>. W omawianym przypadku zasada ta została całkowicie zignorowana.

<sup>30</sup> R. Piotrowski, *Opinia...*, s. 6.

<sup>31</sup> R. Piotrowski, *Opinia...*, s. 6.

<sup>32</sup> Zob. Code of Good Practice..., pkt 66 raportu wyjaśniającego. Podobnie S. Patyra, *Opinia...*, s. 4 oraz K. Urbaniak, *Wybory...*, s. 165.

Odnosząc się do aspektu zasady kadencyjności dotyczącego ram czasowych jej trwania, należy także wskazać, że Trybunał w swoim rozstrzygnięciu w pewnym, bardzo ograniczonym zakresie, dopuścił możliwość przedłużenia kadencji organów samorządu. Dotyczy to sytuacji wyjątkowych, kiedy, po pierwsze, „przemawia za tym konieczność urzeczywistnienia w określonych okolicznościach wartości chronionej przez konstytucję i pod warunkiem, że [taka ingerencja – A.P.] nie jest zakazana przez szczegółowy przepis konstytucyjny”<sup>33</sup>. Co więcej, sąd konstytucyjny wyraźnie podkreślił, że przedłużenie kadencji podlega w takim przypadku ocenie z punktu widzenia zasady proporcjonalności. To z kolei wymaga zweryfikowania trzech kwestii: czy działanie takie pozwala osiągnąć zamierzone skutki; czy jest ono niezbędne do realizacji wartości konstytucyjnej uznanej za wyższą wobec zasady kadencyjności, a danego skutku nie można osiągnąć przy pomocy innych środków, a także czy efekty regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do stopnia naruszenia wartości konstytucyjnych znajdujących się u podstaw zasady kadencyjności<sup>34</sup>. Każdy z tych elementów wymaga szerszej analizy.

Po pierwsze, aby uznać, że zmiana kadencji dokonana ustawą z 29 września 2022 r. była dopuszczalna, należy rozważyć, czy zaistniała w tym przypadku wspomniana wcześniej „wartość chroniona konstytucyjnie”, której urzeczywistnienie wymagało wydłużenia kadencji. Zarówno analiza całokształtu okoliczności, w jakich doszło do zmian legislacyjnych, jak i brzmienie uzasadnienia projektu nie pozwalają na udzielenie pozytywnej odpowiedzi. Projektodawcy w uzasadnieniu nie pokusili się nawet o próbę zidentyfikowania owej wartości, ograniczając się jedynie do zasygnalizowania problemu zaistnienia komplikacji natury organizacyjnej oraz – z czym można polemizować – frekwencyjnej<sup>35</sup>. Nie są to jednak wartości konstytucyjne, których realizacja uzasadniałaby naruszenie – jak ustalono wcześniej – konstytucyjnej zasady kadencyjności organów samorządu terytorialnego<sup>36</sup>. Oczywiście głębsza analiza omawianego przypadku i wskazane przez projektodawców skutki zbiegu procesów wyborczych, w szczególności w zakresie finansowania kampanii wyborczej, mogłyby wskazywać na

<sup>33</sup> Wyrok TK z 26 maja 1998 r., K 17/98.

<sup>34</sup> Wyrok TK z 26 maja 1998 r., K 17/98.

<sup>35</sup> Wydaje się, że teza o kumulacji wyborów zniechęci wyborców do wzięcia udziału w wyborach jest zbyt daleko idąca i trudno znaleźć rzeczowe argumenty na jej poparcie. Przeciwnie, można sądzić, że dominacja tematów wyborczych w mediach i przestrzeni publicznej raczej będzie przypominała o głosowaniach i możliwości udziału w wyborach.

<sup>36</sup> Podobnie R. Piotrowski, *Opinia...*, s. 10.

zagrożenie dla zasady równości wyborów, jednak – jak się wydaje – zakres ich oddziaływania na proces wyborczy nie stwarzałby na tyle poważnego zagrożenia, by w drodze działań legislacyjnych podważać powszechnie uznaną i potwierdzoną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasadę kadencyjności organów samorządowych. Co więcej, przypadek kumulacji wyborów samorządowych i parlamentarnych, jako szczególnie niebezpieczny dla podstaw ustrojowych, nie został wyłączony ani na gruncie konstytucyjnym, ani ustawowym, a tylko taki wniosek mógłby przemawiać za podjęciem tak radykalnych środków.

Podobnie negatywnie wypada przeprowadzenie wymaganego przez Trybunał testu proporcjonalności. W tym zakresie w pierwszej kolejności należy się zastanowić, czy przyjęcie ustawy z 29 września 2022 r. pozwalało osiągnąć zamierzone skutki. Jak wspomniano wcześniej, celem tego aktu w istocie nie była ochrona wartości konstytucyjnej, a raczej wyeliminowanie potencjalnych trudności organizacyjnych wynikających z kumulacji dwóch akcji wyborczych. Tylko w tym zakresie można bowiem rozpatrywać skuteczność przyjętej ustawy epizodycznej. Kwestia ta w zasadzie nie wymaga szerszej analizy – oczywiste jest bowiem, że wydłużenie kadencji jednocześnie ten cel realizuje. Nie można jednak tego zagadnienia pozostawić bez szerszego komentarza w kontekście innych implikacji systemowych, gdyż zdecydowanie poważniejsze konsekwencje omawianej zmiany będą zachodzić w dłuższej perspektywie czasowej. Zmiana długości kadencji organów wybranych 21 października 2018 r., będzie bowiem powodować stały konflikt wyborów samorządowych z wyborami do Parlamentu Europejskiego<sup>37</sup>. Wynika to z faktu, że kadencja posłów do Parlamentu Europejskiego, podobnie jak zmieniona w 2018 r. kadencja organów samorządowych, trwa pięć lat, zaś najbliższe wybory europejskie przypadają właśnie wiosną 2024 r., tak jak „przełożone” wybory lokalne. Ponownie zatem pojawia się pytanie o racjonalność działania polskiego prawodawcy i celowość dokonywanych zmian. Można bowiem mieć wątpliwości, czy kolizja wyborów „europejskich” z samorządowymi będzie niosła mniej negatywnych konsekwencji niż kolizja samorządowo-parlamentarna (co zdaje się przyjmować ustawodawca). Potencjalne skutki zbiegu wyborów samorządowych z wyborami do Parlamentu Europejskiego nie będą przecież znacząco odbiegały od tych, które mogłyby wystąpić w 2023 r., a te prawodawca – przyjmując ustawę z 29 września 2022 r. – uznał za szkodliwe dla polskiego systemu

<sup>37</sup> Zwracano na to uwagę w kilku opiniach podczas procesu legislacyjnego; zob. np. *Pismo Marszałka Województwa Pomorskiego...*; *Pismo Związku Miast Polskich...*

wyborczego. Ponadto należy zastanowić się, czy zabieg legislacyjny zastosowany w 2022 r. nie zostanie w przyszłości potraktowany jako „wygodny” precedens, umożliwiający dokonywanie podobnych zmian, gdy ponownie zaistnieje zbieżność procesów wyborczych<sup>38</sup>. Ta perspektywa nakazuje po raz kolejny krytycznie ocenić środek zastosowany przez ustawodawcę w 2022 r., jako stanowiący narzędzie instrumentalizacji polskiego prawa wyborczego.

Jeśli chodzi o drugi z elementów, który trzeba zbadać w ramach testu proporcjonalności, to wymaga on ustosunkowania się do pytania, czy działanie prawodawcy było niezbędne do realizacji wartości konstytucyjnej uznanej za wyższą wobec zasady kadencyjności, a pożądanego skutku nie można osiągnąć za pomocą innych środków. W tym zakresie – mając na względzie uwagi poczynione wcześniej – już na wstępie wskazać trzeba, że na pytanie to można odpowiedzieć wyłącznie w odniesieniu do jego drugiego członu. Wiadomo bowiem, że przyjęcie ustawy z 29 września 2022 r. nie służyło ochronie konkretnej wartości konstytucyjnej. Warto jednak wskazać, jakie inne środki, mniej ingerujące w zasady konstytucyjne i obowiązujące regulacje, przynajmniej potencjalnie, można było wykorzystać do usunięcia kolizji wyborczej. Pierwszym z nich była możliwość skrócenia kadencji Sejmu i Senatu w trybie art. 98 ust. 3 Konstytucji RP, a zatem na mocy uchwały podjętej przez Sejm (tzw. samorozwiązanie). Innym – hipotecznym – środkiem mogłoby być skrócenie kadencji Sejmu przez Prezydenta Rzeczypospolitej w trybie art. 225 Konstytucji RP, a zatem w przypadku nieefektywnego procedowania nad ustawą budżetową. Ponadto – pozostając w ramach konstytucyjnych – należy przynajmniej wspomnieć o procedurze przedłużenia kadencji na mocy art. 228 ust. 7 Konstytucji RP w związku z wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego, co jednak wydaje się najmniej prawdopodobne. W świetle omawianych okoliczności *de facto* najbardziej przejrzystym i – co podkreśla P. Uziębło – „zamykającym wszelkie wątpliwości konstytucyjne”<sup>39</sup> rozwiązaniem mogłoby być pierwszy ze wspomnianych mechanizmów. Nie tylko byłby on najbardziej uzasadniony, a zarazem najmniej problematyczny, gdy idzie o inne asocjacje prawne, ale stanowiłby także wyraz ponadpartyjnej troski o interes państwa i jego obywateli. Niestety, w aktualnych warunkach zastosowanie tego mechanizmu w praktyce jawi się raczej jako

<sup>38</sup> W praktyce wyborczej nie jest to jedyny przypadek przyjmowania wątpliwych konstytucyjnie i niebezpiecznych rozwiązań przez organy państwa w celu rozwiązania sytuacji incydentalnych. Doskonałym przykładem są wybory Prezydenta Rzeczypospolitej w 2020 r., które nie odbyły się w terminie przewidzianym przez Konstytucję RP; zob. m.in. R. Piotrowski, *Ważność...*, s. 167–169 oraz 175–176.

<sup>39</sup> P. Uziębło, *Czy można...*, s. 2.

iluzoryczne. Na marginesie należy odnotować, że w literaturze wskazuje się także na inne środki nieprzewidziane wprost w Konstytucji RP, mogące zapobiec konfliktowi terminów, jak chociażby przyspieszenie wyborów samorządowych na okres wyprzedzający upływ kadencji, przy założeniu że mandaty byłyby obejmowane dopiero po jej zakończeniu<sup>40</sup>. Byłby to jednak mechanizm wymagający zmian ustawowych, a do tych zawsze należy podchodzić z dużą ostrożnością, w szczególności gdy dotyczą materii ustrojowej. Rozwiązaniem nieeliminującym całkowicie problemu zbiegu wyborów, ale w części minimalizującym jego skutki, mogłoby być wreszcie skorzystanie z możliwości zarządzenia przez Prezesa Rady Ministrów oraz Prezydenta Rzeczypospolitej procesów wyborczych w najbardziej odległych od siebie terminach (tj. odpowiednio 24 września 2023 r. i 5 listopada 2023 r.), co z kolei byłoby zależne od woli tych organów i wymagało porozumienia. Abstrahując jednak od propozycji konkretnych rozwiązań zmierzających do wyjścia z impasu spowodowanego ustawą z 11 stycznia 2018 r., dokonując trybunalskiego testu proporcjonalności, nie sposób stwierdzić, że w momencie przyjęcia ustawy z 29 września 2022 r. nie istniały inne, mniej dotkliwe dla systemu prawnego i wartości konstytucyjnych środki prowadzące do uniknięcia zbiegu procesów wyborczych. Wreszcie, odnosząc się do trzeciego aspektu wymaganego przez Trybunał należy odpowiedzieć na pytanie, czy efekty przyjętej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do stopnia naruszenia wartości konstytucyjnych znajdujących się u podstaw zasady kadencyjności. Do odpowiedzi na to pytanie wystarczająca wydaje się krótka konstatacja, że względy sprawności procesu wyborczego w państwie demokratycznym nigdy nie powinny dominować nad podstawowymi zasadami ustrojowymi.

Jak wspomniano wcześniej, drugim z istotnych elementów zasady kadencyjności wywiedzionym przez Trybunał Konstytucyjny jest wymóg, by ustalone ramy czasowe działania organu przedstawicielskiego nie przekraczały „rozsądnych granic”. Sąd konstytucyjny owe granice rozumie w ten sposób, że częstotliwość wyborów, po pierwsze, ma umożliwić wyborcom udział w kierowaniu sprawami publicznymi, po drugie zaś, zapewnić, by skład organów przedstawicielskich nadmiernie nie odbiegał od aktualnej woli elektoratu<sup>41</sup>. Także w tym kontekście należy przeanalizować zmianę dokonaną ustawą z 29 września 2022 r., by ocenić, w jakim zakresie może ona oddziaływać na charakter i sposób funkcjonowania wybranych organów. Podkreślenia wymaga, że po wejściu w życie ustawy czas kadencji obecnie

<sup>40</sup> Pismo Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka..., s. 4.

<sup>41</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 maja 1998 r., K 17/98.

urzędujących radnych i organów wykonawczych gmin obejmować będzie aż pięć i pół roku (oznacza to wydłużenie dotychczasowego okresu trwania pełnomocnictw prawie o 10%). To dość długi okres, biorąc pod uwagę, że najczęściej występującym modelem jest jednak kadencja czteroletnia<sup>42</sup>. Jak wskazuje się w literaturze, dłuższa kadencja daje większą stabilność pracy organów, co umożliwi realizację zamierzeń długofalowych, ale z drugiej strony ogranicza wpływ obywateli na politykę państwa przez rzadszą wymianę przedstawicieli<sup>43</sup>. Krótka kadencja umożliwi natomiast szybszą reakcję na zmieniające się okoliczności, prowadzi do większej rotacji osobowej w organach, a przede wszystkim umożliwi skuteczniejszą (częstszą) kontrolę wyborców nad wybranymi. Przyczynia się zatem do urzeczywistnienia w większym zakresie zasady suwerenności narodu, a przede wszystkim wzmacnia funkcję kontrolną wyborów. Wydłużenie kadencji organów samorządowych aż do pięciu i pół roku z jednej strony może powodować „wypalenie” samych reprezentantów, z drugiej zaś niekorzystnie wpływać na adekwatność obsady organów względem preferencji wyborczych wyborców. Perspektywa cztero- czy pięcioletnia pozwala już bowiem bardzo dokładnie poznać poziom zaangażowania i dokonać oceny efektywności pracy reprezentantów. Wydłużenie kadencji rodzi zatem uzasadnione wątpliwości co do zachowania wymogu „rozsądnego czasu kadencji”, naruszając jednocześnie zasadę okresowości wyborów, których ramy czasowe – jak wskazywano wcześniej – winny być znane wyborcom już w momencie głosowania.

Poza omówionymi wyżej argumentami na uwagę zasługuje także kwestia zgodności wydłużenia kadencji organów samorządu ze statuowaną w art. 4 Konstytucji RP zasadą suwerenności Narodu. Zgodnie z nią władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu, który sprawuje ją w sposób bezpośredni bądź przez obywateli. Jak słusznie wskazuje Piotr Tuleja, „oznacza to, że nie ma żadnego innego źródła legitymizującego władzę oraz że wszystkie polskie organy władzy publicznej czerpią swą legitymację z zasady zwierzchnictwa Narodu”<sup>44</sup>. Wydłużenie kadencji dokonane ustawą z 29 września 2022 r. zdaje się w sposób oczywisty przeczyć tej zasadzie i ograniczać władzę suwerena. To obywatele w 2018 r., realizując przypisaną im konstytucyjnie władzę zwierzchnią, dokonali wyboru reprezentantów, powierzając im władzę na ściśle określony, pięcioletni okres. Zgodzili się, by

<sup>42</sup> J. Korczak, *Kadencyjność...*, s. 42.

<sup>43</sup> J. Korczak, *Kadencyjność...*, s. 42 oraz K. Urbaniak, *Opinia...*, s. 3 oraz A. Ławniczak, M. Mastrernak-Kubiak, *Zasada...*, s. 12.

<sup>44</sup> P. Tuleja, w: *Konstytucja...*, art. 4.



konkretne osoby reprezentowały ich interesy w tym przedziale czasowym, działając w przeświadczeniu, że po jego upływie pełnomocnictwa wygasną, a wybrani utracą legitymację do sprawowania władzy, co otworzy drogę do nowych wyborów. Zmiana ustawowa przyjęta w 2022 r. prowadzi natomiast do sytuacji, w której źródłem legitymizacji przedstawiciele samorządowych po 21 października 2023 r. nie będzie Naród (wyborcy), lecz parlament, arbitralnie zmieniający zasady reprezentacji i władczo rozstrzygający, że prawo do reprezentowania wyborców przysługiwać będzie dotychczasowym przedstawicielom. Tymczasem – jak już wskazano – to nie parlament jest źródłem władzy w Rzeczypospolitej Polskiej i nie może on zastępować Narodu w jej wykonywaniu<sup>45</sup>. W pełni zgodzić należy się z Markiem Zubikiem, który stwierdza, że „kompetencje Sejmu do ustalenia norm wyznaczających długość kadencji nie idą tak daleko, by w imieniu narodu zastępczo nadać legitymację polityczną działaniu radnych po upływie ich kadencji w takim sensie, w jakim wymaga tego przedstawicielski charakter organów stanowiących jst”<sup>46</sup>. Sejm nie może decydować za obywateli o ich reprezentacji politycznej. Uznanie wydłużenia kadencji za zgodne z art. 4 Konstytucji RP oznaczałoby zgodę na ograniczenie praw suwerennych obywateli na rzecz parlamentu (organu władzy publicznej), a tym samym podważanie kolejnej z podstawowych zasad ustrojowych RP.

#### 4. Podsumowanie

Przyjęcie ustawy z 29 września 2022 r., przedłużającej kadencję organów samorządu terytorialnego do 30 kwietnia 2024 r., trudno uznać za działanie zgodne z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi. Wspomniany akt do-  
rażnie realizuje cel projektodawcy, odseparowując dwa procesy wyborcze (wybory samorządowe i parlamentarne). Wydaje się też być próbą „naprawy” nieprzemyślanych regulacji z 2018 r. Warto jednak wskazać, że następstwa, jakie za sobą niesie, mogą okazać się o wiele bardziej dotkliwe dla systemu ustrojowego niż ewentualna kumulacja wyborów w 2023 r. Po pierwsze, usunięcie w drodze zmian ustawowych jednorazowego konfliktu procesów wyborczych w 2023 r. skutkować będzie powstaniem permanentnego konfliktu wyborów samorządowych z wyborami do Parlamentu Europejskiego w przyszłych okresach wyborczych. Sytuacja ta potwierdza, że ustawodawca,

<sup>45</sup> Tak też J. Zaleśny, *Zmiana...*

<sup>46</sup> M. Zubik, *Przesunięcie...*

pomimo dotychczasowych złych doświadczeń, nie działa racjonalnie i nie dostrzega długofalowych skutków swoich zachowań. Tymczasem pamiętać należy, że termin, w którym odbywają się wybory do Parlamentu Europejskiego, wynika z regulacji unijnych. Oznacza to, że jeśli w 2024 r. połączenie dwóch akcji wyborczych znowu zostanie uznane za niepożądane, prawodawca ponownie stanie przed dylematem, jak ową kolizję rozwiązać. W efekcie już dziś kwestia ta powinna być przedmiotem zainteresowania ustawodawcy i wypracowania takich regulacji, które nie będą budziły zastrzeżeń w kontekście zasad konstytucyjnych oraz europejskiego standardu ciszy legislacyjnej. Choć wydaje się to truizmem, chyba raz jeszcze warto podkreślić, że powinny to być rozwiązania oparte na konsensusie sił politycznych i przy uwzględnieniu głosów ekspertów. Co więcej, winny mieć one charakter stały, gdyż przyjmowanie rozwiązań epizodycznych, i to tuż przed wyborami, bez względu na ich przedmiot i stopień ingerencji w prawo wyborcze, nigdy nie będzie traktowane jako pożądane dla demokratycznego systemu wyborczego. Inną negatywną konsekwencją działań polskiego prawodawcy może okazać się usankcjonowanie jego niekonstytucyjnych zachowań do rozwiązywania podobnych problemów w przyszłości. Przedłużenie kadencji stanowiło bowiem *sui generis* precedens, który nie może być powtarzany. Praktyka pokazuje jednak, że prawodawca w swoich działaniach nierzadko odwołuje się do rozwiązań z przeszłości, nawet wtedy, gdy nie są one stosowane w tych samych okolicznościach.

Dokonując oceny konstytucyjnoprawnej rozwiązania umocowanego w ustawie z 29 września 2022 r., wskazać należy, że jest ono niezgodne z kilkoma zasadami umocowanymi w ustawie zasadniczej. Po pierwsze, przedłużenie kadencji organów samorządu terytorialnego w drodze ustawowej pozostaje w sprzeczności z konstytucyjną zasadą kadencyjności, wywodzoną z art. 2, 62 ust. 1 i art. 169 ust. 2 Konstytucji RP. Ramy czasowe trwania pełnomocnictw muszą być precyzyjnie określone i znane przed wyborem danego organu. Ich zmiana może nastąpić, gdy zachodzą przesłanki stanu nadzwyczajnego określone w art. 228 ust. 7 Konstytucji RP. Wszystkie inne przypadki muszą być oceniane bardzo rygorystycznie, przy uwzględnieniu dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności zasad wyrażonych w wyroku K 17/98. Dokonując zestawienia okoliczności towarzyszących wydaniu ustawy z 29 września 2022 r., nie sposób wskazać, by te warunki zostały spełnione. Po pierwsze, nie istniały nadrzędne wartości konstytucyjne, które uzasadniałyby odstępianie od zasady kadencyjności. Z pewnością za taką nie sposób uznać dążenia prawodawcy do zapewnienia większej sprawności organizacyjnej procesu wyborczego. Choć

komplikacje tej natury przy kumulacji procesów wyborczych byłyby nie do uniknięcia, to nie stanowiłyby one na tyle poważnej przeszkody, która uniemożliwiłaby ich przeprowadzenie. Po drugie, w przedmiotowej sprawie istniały inne środki prawne, których zastosowanie byłoby mniej dotkliwe dla systemu ustrojowego i które mogłyby rozwiązać, a przynajmniej zminimalizować skutki zaistniałego impasu. Rozwiązanie wprowadzone przez ustawę z 29 września 2022 r. naruszyło także zasadę kadencyjności poprzez ustalenie takiego okresu trwania kadencji, który znacząco ograniczył efektywną kontrolę przedstawicieli przez wyborców, naruszając z jednej strony funkcję kontrolną wyborów, po drugie zaś zasadę ich okresowości. Zastrzeżenia te pozostają także w związku z naruszeniem art. 4 Konstytucji RP w zakresie, w jakim przepis ten powierza sprawowanie władzy zwierzchniej w Rzeczypospolitej Polskiej obywatelom. Przedłużenie kadencji w drodze arbitralnej decyzji Sejmu, przy braku wyraźnego konsensusu sił politycznych, w istocie doprowadziło do sytuacji, w której o legitymizacji do sprawowania władzy przez przedstawicieli samorządowych po 21 października 2023 r. zdecydowali nie mieszkańcy lokalnych i regionalnych społeczności, lecz organ władzy publicznej. Nie jest to kwestia o znaczeniu drugorzędym, przeciwnie – w praktyce taki stan może być podstawą do kontestowania skuteczności działań podejmowanych przez organy samorządu terytorialnego po upływie pierwotnej, pięcioletniej kadencji, co pogłębiać będzie istniejący kryzys konstytucyjny. Wreszcie zmiana długości pełnomocnictw organów wybranych na kadencję 2018–2023 stoi w sprzeczności z art. 2 Konstytucji RP i wynikającymi z niej zasadami szczegółowymi, w tym zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez jego organy prawa.

## Abstract

### Considerations on the (In)admissibility of Extending the Term of Office of Local Government Bodies

The aim of the article is to analyze the legitimacy and legal admissibility of the adoption of the Act of 29 September 2022 on the extension of the term of office of local government units. In the act, the legislator extended the term of office of local government bodies by half a year, in order to avoid the overlapping of two election processes in 2023 (local and parliamentary elections). The paper analyzes the arguments in favor of separating the two electoral processes and those which, from the constitutional and legal point of view, contradict the legislative actions taken.

In particular, the aim will be to verify whether the measure adopted by the legislator was appropriate. In order to implement the above-mentioned assumptions, the work uses the formal and legal method and analyzes the achievements of jurisprudence and doctrine. To the extent necessary, the empirical method was also used (in particular in terms of identifying threats that could result from the overlapping of local government and parliamentary elections in 2023).

**Keywords:** term of office, local elections, parliamentary elections, Constitution of the Republic of Poland, legal act

AGATA PYRZYŃSKA  <https://orcid.org/0000-0002-4573-4310>

Dr, Uniwersytet Szczeciński.

## Bibliografia

- Czaplicki K.W., *Rola i zadania Państwowej Komisji Wyborczej w medialnej kampanii wyborczej*, w: *Iudices electionis custodes (sędziowie kustoszami wyborów)*. Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej, red. F. Rymarz, Warszawa 2007.
- Flis J., *Kalendarzowy kalejdoskop*, < <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/04/Kalendarzowy-kalejdoskop.pdf> >, dostęp: 23 czerwca 2023 r.
- Frydrych-Depka A., *Prawo do informacji o wyborach*, „Studia Wyborcze” 2018, t. 25. Fundacja im. Stefana Batorego, *Stanowisko Zespołu Ekspertów Wyborczych oraz Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego w sprawie zmiany terminu wyborów samorządowych*, < <https://www.batory.org.pl/oswiadczenie/stanowisko-zespolu-ekspertow-wyborczych-oraz-zespolu-ekspertow-prawnych-fundacji-im-stefana-batorego-w-sprawie-zmiany-terminu-wyborow-samorzadowych/> >, dostęp: 23 czerwca 2023 r.
- Jarentowski M., *Opinia prawna do ustawy o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego (druk nr 814)*, Kancelaria Senatu, Biuro Legislacyjne, < <https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawa,1400.html> >, dostęp: 23 czerwca 2023 r.
- Jaworski S.J., w: K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Korczak J., *Kadencyjność organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7–8.
- Ławniczak A., Masternak-Kubiak M., *Zasada kadencyjności Sejmu – wybrane problemy*, „Przegląd Sejmowy” 2022, nr 3.

- Łukowiak D., *Konstytucyjne ramy kadencyjności organów władzy publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, z. 1.
- Patyra S., *Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji KRRP z dnia 25 września 2022 r. w sprawie zgodności z Konstytucją RP wniesionego przez grupę posłów projektu ustawy o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego do dnia 30 kwietnia 2024 r. oraz o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (druk sejmowy nr 2612)*, < <https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawa,1400.html> >, dostęp: 23 czerwca 2023 r.
- Piotrowski R., *Opinia w zakresie zgodności uchwalonej przez Sejm w dniu 29 września 2022 r. ustawy o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego ze standardami demokratycznego państwa prawnego oraz o ewentualnych konsekwencjach niezgodności (druk senacki nr 814)*, < <https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawa,1400.html> >, dostęp: 23 czerwca 2023 r.
- Piotrowski R., *Ważność wyborów prezydenckich w świetle Konstytucji RP*, w: *Dylematy polskiego prawa wyborczego*, red. J. Ciapała, A. Pyrzyńska, Warszawa 2021.
- Pismo Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do Przewodniczącego Senackiej Komisji Ustawodawczej z dnia 10 października 2022 r.*, < <https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawa,1400.html> >, dostęp: 23 czerwca 2023 r.
- Pismo Marszałka Województwa Pomorskiego*, < <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/CA79AC8AE02A2E2CC12588CB004FC36B/%24File/2612-001.pdf> >, dostęp: 23 czerwca 2023 r.
- Pismo Związku Miast Polskich z dnia 11 października 2022 r.*, < <https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawa,1400.html> >, dostęp: 23 czerwca 2023 r.
- Pyrzyńska A., *Konsekwencje zmiany terminu głosowania w wyborach samorządowych w 2018 r.*, „Studia Wyborcze” 2020, t. 30.
- Pyrzyńska A., *Zadania nadzorcze Państwowej Komisji Wyborczej w polskim prawie wyborczym*, Warszawa 2019.
- Sokala A., *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna. Charakter prawny. Kompetencje*, Toruń 2010.
- Tuleja P., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021.
- Urbaniak K., *Opinia prawna w sprawie możliwości zmiany terminów wyborów parlamentarnych albo samorządowych*, Fundacja im. Stefana Batorego, < [https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/06/Opinia-prawna\\_prof.-Urbaniak.pdf](https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/06/Opinia-prawna_prof.-Urbaniak.pdf) >, dostęp: 23 czerwca 2023 r.
- Urbaniak K., *Wybory jako demokratyczny sposób kreowania organów władzy publicznej a dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 1.

Uziebło P., *Czy można zmienić termin wyborów samorządowych w przypadku ich zbiegu z terminem wyborów parlamentarnych. Opinia prawna*, Fundacja im. Stefana Batorego, < [https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/06/Opinia\\_przesuniecie-wyborow\\_prof.-Uzieblo.pdf](https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/06/Opinia_przesuniecie-wyborow_prof.-Uzieblo.pdf) >, dostęp: 23 czerwca 2023 r.

Wywiad z Szefem KBW Minister Magdaleną Pietrzak dla Dziennika Gazety Prawnej, < <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/informacje/wywiad-z-szefem-kbw-minister-magdalen-pietrzak-dla-dziennika-gazety-prawnej> >, dostęp: 23 czerwca 2023 r.

Zalesny J., *Zmiana terminu wyborów samorządowych tylko wyjątkowo*, Rzeczpospolita, 28 lipca 2022 r., < <https://www.rp.pl/opinie-prawne/art36770261-jacek-zalesny-zmiana-terminu-wyborow-samorzadowych-tylko-wyjatkowo> >, dostęp: 23 czerwca 2023 r.

Zubik M., *Przesunięcie terminu wyborów nie ma podstaw*, Rzeczpospolita, 25 listopada 2022 r., < <https://www.rp.pl/opinie-prawne/art37486101-marek-zubik-przesuniecie-terminu-wyborow-nie-ma-podstaw> >, dostęp: 23 czerwca 2023 r.

## Akty prawne, projekty i wytyczne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report [Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych. Wytyczne i raport wyjaśniający], adopted by the Venice Commission at its 51st and 52nd sessions (Venice, 5–6 July and 18–19 October 2002), < <https://rm.coe.int/090000168092af01> >, dostęp: 23 czerwca 2023 r.

Ustawa Konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.

Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2023 r. poz. 40 tekst jedn. ze zm.

Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 tekst jedn. ze zm.

Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 tekst jedn. ze zm.

Ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz.U. z 2022 r. poz. 1277 tekst jedn. ze zm.

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. poz. 130 ze zm.

Ustawa z 29 września 2022 r. o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. poz. 2418.

Poselski projekt ustawy o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego do dnia 30 kwietnia 2024 r. oraz o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy, IX kadencja, druk sejm. nr 2612.

## **Orzecznictwo**

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 23 kwietnia 1996 r., K 29/95, OTK 1996, nr 2, poz. 10.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 maja 1998 r., K 17/98, LEX nr 33149.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 listopada 2006 r., K 31/06, LEX nr 231197.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 października 2009 r., Kp 3/09, LEX nr 525654.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2011 r., K 9/11, LEX nr 936458.