



KANCELARIA
SENATU

BIURO ANALIZ,
DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

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)

Opinie
i ekspertyzy

OE-428

WARSZAWA 2022

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia. Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów. Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 880 ze zm.) i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych. W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2022

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokolowska
tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl

Wicedyrektor – Danuta Antoszkiewicz
tel. 22 694 93 21,
e-mail: Danuta.Antoszkiewicz@senat.gov.pl

Dział Analiz i Opracowań Tematycznych
tel. 22 694 95 33, fax 22 694 94 28
Redaktor prowadzący – Michał Gawryjolek

Opracowanie graficzno-techniczne
Centrum Informacyjne Senatu
Dział Wydawniczy

Kancelaria Senatu
październik 2022

**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)**

Tezy opinii

I. Ustawa jest w całości niezgodna z:

- preambułą Konstytucji RP, w zakresie, w jakim narusza zasadę pomocniczości, rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, dialogu społecznego jako podstawy prawa,
- art. 2 Konstytucji RP, w zakresie, w jakim narusza zasadę kadencyjności organów wybieranych, ochrony zaufania obywatela do państwa, bezpieczeństwa prawnego, jednoznaczności prawa, racjonalności ustawodawcy oraz zasady przyzwoitej legislacji,
- art. 7, art. 112 i art. 119 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie, w jakim została uchwalona niezgodnie z obowiązującą procedurą,
- art. 62 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 2 Konstytucji RP, w zakresie, w jakim przedłużając kadencję organów jednostek samorządu terytorialnego narusza prawo obywateli do wybierania tych organów jako gwarancję prawa do samorządu.

II. Wejście w życie opiniowanej ustawy spowoduje ryzyko pogłębienia kryzysu konstytucyjnego.

Uzasadnienie

I.

1. Opiniowana ustawa (dalej: ustawa) przewiduje przedłużenie kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego, która upływa w 2023 r., do dnia 30 kwietnia 2024 r. W myśl uzasadnienia do projektu tej ustawy¹ przyczyną przedłużenia jest uchwalenie ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych², wydłużającej kadencję organów jednostek samorządu terytorialnego z czterech do pięciu lat, co spowodowało skumulowanie dat wyborów samorządowych oraz parlamentarnych w roku 2023. Według powołanego uzasadnienia wprowadzone przez ustawodawcę wydłużenie kadencji powodujące „zbliżenie terminów” wyborów samorządowych i parlamentarnych „jest niepożądane z przyczyn organizacyjnych oraz profrekwencyjnych”.

2. Samorząd terytorialny, o którym stanowi Konstytucja RP, posługująca się tym właśnie określeniem w art. 16, w myśl którego ogół mieszkańców jednostki zasadniczego podziału terytorialnego jako wspólnota samorządowa uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, służy upodmiotowieniu obywateli w państwie. Samorząd terytorialny jest nierozzerwalnie związany z zasadami i wartościami konstytucyjnymi składającymi się na przyjęte w Konstytucji założenie, zgodnie z którym obywatele są podmiotem władzy, a nie przedmiotem jej oddziaływania. Według Trybunału Konstytucyjnego „samorząd terytorialny jest jedną z głównych idei państwa demokratycznego. Oznacza samorządność społeczności lokalnych w sprawach lokalnych oraz innych przekazanych przez ustawy. Podmiotowość jednostek samorządu terytorialnego na gruncie prawa publicznego i prywatnego, gwarantowana konstytucyjnie, jest podstawą regulacji ustawowej samorządu terytorialnego”³.

Samorząd terytorialny, stanowiący realizację „bezwzględnego nakazu” Konstytucji, jest gwarancją podmiotowości obywatela jako mieszkańca określonej jednostki terytorialnej⁴, a zarazem urzeczywistnieniem jego prawa do samorządu, które „istnieje niezależnie od

1 Druk sejmowy nr 2612, IX kadencja.

2 Dz. U. z 2018 r. poz. 130.

3 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 31/06,

4 Por. L. Garlicki: Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 2021, s. 85,

rozstrzygnięć ustawodawcy. Ustawodawca określa jedynie formy realizacji tego prawa w granicach określonych przez konstytucję, a więc przy założeniu istnienia gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego⁵.

Samorząd ten jest podstawą istnienia społeczeństwa obywatelskiego i „konieczną cechą ustroju władzy lokalnej w społeczeństwie demokratycznym”⁶, a jednocześnie wyróżnikiem konstytucyjnej tożsamości państwa demokratycznego. Postanowienia art. 16 Konstytucji, dotyczące samorządu terytorialnego w kształcie umożliwiającym urzeczywistnienie podmiotowego statusu obywateli, należą do tych przepisów Konstytucji, których zmiana wymaga zastosowania szczególnego trybu, polegającego na możliwości zarządzenia w tym przedmiocie referendum zatwierdzającego. Konstytucyjna instytucja samorządu terytorialnego jako gwarancji podmiotowości jednostki jest jednym z podstawowych wyznaczników tożsamości demokratycznego państwa prawnego. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego samorząd terytorialny jest zarówno podmiotem urzeczywistniającym suwerenność Narodu, skoro „jednostki samorządu wykonują władzę publiczną”, a państwo „dzieli się z samorządem częścią władzy zwierzchniej, która należy do Narodu”⁷, jak też jest także „częścią władzy wykonawczej w państwie. Gdyby go nie było – co zresztą miało miejsce w niedalekiej przeszłości – to wykonywane przezeń zadania musiałyby być realizowane przez aparat państwowy”⁸.

Z tych względów ustawowa regulacja ustroju samorządu terytorialnego wymaga pełnej zgodności z Konstytucją RP, w tym zwłaszcza z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Według Trybunału Konstytucyjnego pozycję ustrojową jednostek samorządu terytorialnego „należy określać wyważając konsekwencje poszczególnych wartości konstytucyjnych i zasad ustrojowych oraz analizując zachodzące między nimi interferencje. Konstytucja nie jest przecież zbiorem oderwanych od siebie zasad, lecz powinna być rozumiana jako racjonalna i harmonijna całość”⁹.

3. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i w doktrynie ugruntowane jest przekonanie, że istotną część treści normatywnej art. 2

5 Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 24/02.

6 Por. L. Garlicki: *Polskie ...*, s. 85.

7 Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. Kp 2/13.

8 Tak w uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lutego 2016 r., I OPS 2/15.

9 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K. 24/02.

stanowi zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Na tę z kolei zasadę składają się liczne, bardziej szczegółowe reguły, nazywane przez Trybunał Konstytucyjny w jego orzecznictwie „zasadami przyzwoitej legislacji”, które zawierają m.in. zakaz działania prawa wstecz, nakaz dochowania *vacatio legis* i stanowienia prawa „w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela”¹⁰. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „w państwie prawa rozstrzygnięcia organów państwa, w tym także rozstrzygnięcia prawodawcy, nie mogą być zaskakujące i nieprzewidywalne”¹¹. Kwestionowana ustawa stanowi przykład takiego właśnie rozstrzygnięcia legislacyjnego. Przedłużenie kadencji organów samorządowych, którego nie można było oczekiwać, skoro trwa jeszcze kadencja ostatnio przedłużona, jest rozstrzygnięciem naruszającym zarówno zasadę zaufania obywateli do państwa, odnoszoną przez Trybunał Konstytucyjny właśnie do jednostek samorządu terytorialnego¹², jak też zasadę bezpieczeństwa prawnego. Zmiana długości kadencji organów samorządowych powoduje, że obywatele tracą pewność przewidywalności działania organów państwa i zdolność prognozowania działań własnych¹³. Tracą tym samym zdolność obdarzania państwa zaufaniem, co stanowi jedną z podstaw jego funkcjonowania w ustroju demokratycznym. Szczególne znaczenie dla zdolności funkcjonowania państwa ma także zasada jednoznaczności prawa wykluczająca sytuację, w której podstawowe regulacje ustrojowe w każdej chwili mogą stać się swoim przeciwieństwem, a kadencja jako pojęcie oznaczające, że uprawnienia organu są ograniczone w czasie, oznacza w istocie, że są one w czasie nieokreślone i niepewne. W demokratycznym państwie prawnym wykluczone jest dowolne zmienianie pojęć determinujących właściwości tego państwa składające się na jego tożsamość.

4. Szczególną rolę w demokratycznym państwie prawnym spełnia pojęcie kadencji, stanowiące pochodną pojęcia wyborów, którego paradygmatem jest przecież ograniczenie w czasie mandatu powoływanego w procesie wyborczym podmiotu. Konstytucja nie definiuje pojęcia wyborów, nie zawiera też definicji kadencji. Są to zatem pojęcia zastane¹⁴.

10 Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 8/98.

11 Tak w szczególności w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 27/95.

12 Por. P. Tuleja: uwagi do art. 2, w: M. Safjan, L. Bosek: Konstytucja RP. Komentarz, Warszawa 2016, t. I, s. 223 i nast.

13 Ibidem. Por. także M. Chmaj, M. Urbaniak: Komentarz do Konstytucji RP. Art. 2, Warszawa 2022.

14 Por. R. Piotrowski: Pojęcia zastane w Konstytucji RP. Dylematy teorii i praktyki, w: T. Giaro, red.: Źródła prawa. Teoria i praktyka, Warszawa 2016, s. 21 i nast.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądów doktryny Konstytucja, nie ustalając znaczenia wielu zastosowanych w niej pojęć, nawiązuje do ich dotychczasowego rozumienia, które - zależąc od poglądów uczonych i kształtu praktyki - wynika „z tradycji, doktryny i orzecznictwa, a także ze sposobu rozumienia (...) w prawie dotychczas obowiązującym”¹⁵. Chodzi zatem o takie znaczenie, jakie „od dawna ukształtowało się w Polsce na tle poglądów doktryny i orzecznictwa”¹⁶. Pojęcia zastane, odwołujące się zwłaszcza do wartości zastanych¹⁷, a także zawartych w Konstytucji klauzul generalnych, sprzyjają znajdującej wyraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego tendencji do odwoływania się do wcześniejszych judykatów, stabilizującej linię orzeczniczą¹⁸. Ukształtowana interpretacja pojęć zastanych „założonych przez ustrojodawcę jako dane”¹⁹ nadaje sens ustawie zasadniczej, co wskazuje na szczególne znaczenie paradygmatu wykładni²⁰ tych pojęć i jego zgodności z Konstytucją. W doktrynie znalazł wyraz pogląd, że sąd konstytucyjny jako interpretator konstytucji „ma bardzo duży zakres swobody, a niekiedy (...) musi podjąć decyzje autorytatywnie kończące spór co do treści (...) pojęć”²¹. Jednak działając w granicach owej swobody interpretacyjnej Trybunał Konstytucyjny nie może postępować arbitralnie, w oderwaniu konstytucyjnych przesłanek ustalania znaczenia pojęć zastanych, którymi są „przepisy dające wyraz założonym ideom ustrojowym lub zawierające pojęcia zastane”²².

Obok koncepcji pojęć zastanych w procesie interpretacji ustawy zasadniczej znajduje zastosowanie zasada, zgodnie z którą pojęcia konstytucyjne mają autonomiczny charakter, a rozumienie określonego terminu przez ustawodawcę nie może wiązać organów państwowych przy interpretacji Konstytucji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „odczytanie sensu i znaczenia przepisu wskazanego jako wzorzec konstytucyjny musi bowiem być dokonane w świetle pojęć, instytucji i mechanizmów

15 Tak w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 24/04.

16 Tak L. Garlicki: *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 131.

17 Por. P. Winczorek: *Konstytucja i wartości*, w: J. Trzeciński, red.: *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997, s. 41.

18 Por. T. Stawecki, J. Winczorek, red.: *Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, Warszawa 2014.

19 Por. S. Wronkowska: *O niektórych osobliwościach konstytucji i jej interpretacji*, w: M. Smolak, red.: *Wykładnia Konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, Warszawa 2016, s. 15.

20 Ibidem.

21 Ibidem, s. 25.

22 Ibidem.

samej Konstytucji²³, ponieważ pojęcia konstytucyjne „nie stanowią mechanicznej transpozycji konstrukcji normatywnych istniejących na gruncie ustawodawstwa zwykłego²⁴. W myśl stanowiska Trybunału Konstytucyjnego „nawet uznając, że w celu ustalenia zakresu pojęć konstytucyjnych mają znaczenie tradycyjne, podstawowe założenia gałęzi prawa, w ramach której znajdują się odpowiedniki pojęć konstytucyjnych – należy jednocześnie przyjąć, że mogą one wyznaczać jedynie ogólne punkty odniesienia dla konkretnych, często zróżnicowanych rozwiązań normatywnych. Rozwiązania te mogą bowiem odbiegać od modelowego założenia przyjmowanego na gruncie danej gałęzi prawa, o ile zarazem respektowany jest system zasad i wartości konstytucyjnych²⁵.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego „przy wykładni pojęć konstytucyjnych definicje formułowane w aktach niższego rzędu nie mogą mieć znaczenia wiążącego i przesądzającego o sposobie ich interpretacji. Jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału, pojęcia konstytucyjne mają charakter autonomiczny wobec obowiązującego ustawodawstwa. Oznacza to, że znaczenie poszczególnych terminów przyjęte w ustawach nie może przesądzać o sposobie interpretacji przepisów konstytucyjnych, albowiem wówczas zawarte w nich gwarancje utraciłyby jakikolwiek sens. Przeciwnie, to normy konstytucyjne winny narzucać sposób i kierunek wykładni przepisów innych ustaw. Punktem zaś wyjścia dla wykładni konstytucji jest ukształtowane historycznie i ustalone w doktrynie prawa rozumienie terminów użytych w tekście tego aktu prawnego²⁶. Tego rodzaju stanowisko prowadzi do usytuowania doktryny w szczególnej sytuacji uznanego przez Trybunał Konstytucyjny współtwórcy norm ustawy zasadniczej. Jednak interpretacje doktrynalne nie mogą być sprzeczne z wartościami konstytucyjnymi²⁷.

A zatem, chociaż Konstytucja nie określa w art. 169 długości kadencji organów stanowiących i wykonawczych samorządu terytorialnego, to ustawodawca nie może tych kadencji dowolnie kształtować, ignorując standardy demokratycznego państwa prawnego²⁸.

23 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 20/02.

24 Ibidem.

25 Ibidem.

26 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 1/05.

27 Por. R. Piotrowski: op. cit., s. 29.

28 Por. w szczególności J. Korczak: Kadencyjność organów jednostek samorządu terytorialnego, „Samorząd terytorialny”, 2014, nr 7-8. Por. także Z. Gromek: Zasada samodzielności samorządu terytorialnego w Konstytucji RP, Warszawa 2022, s. 125 i nast.

5. Związek między zasadą demokratycznego państwa prawnego a długością kadencji organów samorządowych został określony przez Trybunał Konstytucyjny jako konsekwencja podstawowego celu praw wyborczych. Według Trybunału celem tym „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 obywateli²⁹. Identyfikując znaczenie zastanego pojęcia kadencji Trybunał wskazał, że składają się na nie „trzy podstawowe elementy”: po pierwsze, „nakaz nadania pełnomocnictwom danego organu z góry oznaczonych ram czasowych. Po drugie, wymienione ramy czasowe nie mogą przekroczyć pewnych rozsądnych granic. 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, po zakończeniu poprzedniej kadencji”³⁰.

Według Trybunału „zasada kadencyjności wymaga w każdym razie precyzyjnego wyznaczenia maksymalnego czasu trwania kadencji danego organu, przy czym czas ten powinien być ustalony przed wyborem danego organu i nie powinien w zasadzie być zmieniany w odniesieniu do organu już wybranego. Ewentualne zmiany długości kadencji powinny wywoływać skutki *pro futuro*, w odniesieniu do organów, które dopiero zostaną wybrane w przyszłości. Nie dotyczy to sytuacji szczególnych, o których mowa w art. 228 konstytucji, których nie można było przewidzieć”³¹.

Opiniowana ustawa, w zakresie, w jakim przedłuża kadencje organów samorządowych jest zatem niezgodna z tak rozumianym pojęciem kadencji, a tym samym niezgodna z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ: 1) zmienia długość kadencji organów już wybranych, nie zaś tych, które dopiero zostaną wybrane; 2) nie zachodzą przesłanki, których nie można było przewidzieć, określone w art. 228 ust. 7 Konstytucji RP, w myśl którego w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie mogą być przeprowadzane wybory do organów samorządu terytorialnego, a kadencje tych organów ulegają odpowiedniemu przedłużeniu, przy czym „wybory do organów samorządu terytorialnego są

29 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 17/98.

30 Ibidem.

31 Ibidem.

możliwe tylko tam, gdzie nie został wprowadzony stan nadzwyczajny”. Ustawodawca nie mógł nie przewidywać zaistnienia okoliczności, ze względu na które uchwalił opiniowaną ustawę, ponieważ zmienił obowiązujące prawo właśnie w taki sposób, by okoliczności te zaistniały.

Trybunał Konstytucyjny uznał również, że 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. Działanie takie jest dopuszczalne jeżeli:

- 1) pozwala osiągnąć zamierzone skutki;
- 2) jest niezbędne dla realizacji wartości konstytucyjnej - uznanej za wyższą wobec zasady kadencyjności - zaś danego skutku nie można osiągnąć przy pomocy innych środków, uwzględniających w większym stopniu poszczególne wartości konstytucyjne;
- 3) efekty regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do stopnia naruszenia wartości konstytucyjnych znajdujących się u podstaw zasady kadencyjności”³².

Jednakże opiniowana ustawa, w zakresie, w jakim przewiduje przedłużenie kadencji organów samorządowych, nie spełnia określonych przez Trybunał wymagań. Uzasadnienie projektu nie identyfikuje żadnej wartości chronionej przez Konstytucję i niezakazanej przez szczegółowy przepis konstytucyjny. Ponadto, jeżeli przedłużenie kadencji pozwoli osiągnąć zamierzony przez ustawodawcę skutek w postaci przedłużenia kadencji, to samo przedłużenie kadencji nie jest wartością wyższą wobec zasady kadencyjności, a w każdym razie nie stanowią takiej wartości powołane przez projektodawcę w uzasadnieniu względy organizacyjne i profrekwencyjne. Projektodawca nie dokonał analizy innych niż przedłużenie kadencji środków, przy pomocy których byłoby możliwe osiągnięcie jego celów. Efekty regulacji nie pozostają też w odpowiedniej proporcji do stopnia naruszenia wartości znajdujących się u podstaw zasady kadencyjności. Do efektów tych należy przecież odejście od zasady rzetelności wyborów, stanowiącej podstawę kadencyjności, na rzecz sprawności procesu wyborczego. Niezbędnym warunkiem legitymizującym tego rodzaju rozwiązanie z konstytucyjnej

32 Ibidem.

perspektywy byłoby zarówno uznanie, że podstawą opiniowanej ustawy jest dialog społeczny, ponieważ stanowi ona wynik starań samorządu terytorialnego, jak też uznanie, że jest ona rezultatem ponadpartyjnej akceptacji, eliminującej ryzyko politycznej stronniczości znajdującej wyraz w uchwaleniu tej ustawy i obiektywizującej jej uchwalenie. Uzasadnienie projektu, ani też przebieg dotychczasowych prac legislacyjnych nie wskazują, by te warunki były spełnione. Obiektywny charakter okoliczności, o których mowa, wymaga potwierdzenia znajdującego wyraz co najmniej w wynikach głosowania w sprawie zmian w kodeksie wyborczym. Brak zgodnej aprobaty ugrupowań politycznych reprezentowanych w parlamencie uniemożliwia uznanie, że kodeks wyborczy nie jest zmieniany w doraźnych celach politycznych, a więc okoliczności zmiany nie mają charakteru obiektywnego. Dotyczy to właśnie opiniowanej ustawy³³. Ustawę uchwalono w warunkach konfliktu politycznego. Brak ponadpartyjnego kompromisu, pozwalającego uznać istnienie obiektywnych okoliczności i odstąpić od standardu konstytucyjnego, znajduje odzwierciedlenie w przebiegu postępowania ustawodawczego.

Odnosząc się do tego elementu zasady kadencyjności, którym jest wymóg, aby ustalone ramy czasowe działania danego organu nie przekraczały pewnych granic, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że chociaż „Konstytucja pozostawia określenie długości kadencji organów stanowiących samorządu terytorialnego ustawodawcy”, to jednak „organy ustawodawcze nie mają jednak pełnej swobody w ustalaniu tego okresu. Z istoty rozważanej zasady wynika, że kolejne 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, która mogła ulec zmianie już w toku kadencji”³⁴.

6. Ustawa narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego w ten sposób, że jej uchwalenie jest złamaniem zakazu arbitralizmu w działaniu ustawodawcy, stanowiącego według Trybunału Konstytucyjnego jeden z filarów tego państwa³⁵. Ustawodawca arbitralnie przedłużył kadencję organów samorządowych w 2018 roku, a obecnie również arbitralnie dokonuje ponownie jej przedłużenia. Stanowi to jednocześnie

33 Za uchwaleniem ustawy głosowało 231 posłów, przeciw było 209, wstrzymał się 1, nie głosowało 19.

34 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 17/98.

35 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 32/04.

naruszenie preambuły Konstytucji, w myśl której prawa powinny być oparte na zasadzie pomocniczości „umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Arbitralne przedłużanie kadencji jest zaprzeczeniem umacniania uprawnień obywateli, skoro – jak zauważa Trybunał Konstytucyjny – „Obywatele, wybierając określony organ władzy publicznej, udzielają mu jednocześnie pełnomocnictw o określonej przez prawo treści i określonym czasie ‘ważności’. Upływ tego czasu oznacza wygaśnięcie pełnomocnictwa i utratę legitymacji do sprawowania władzy”³⁶. Opiniowana ustawa jest także zaprzeczeniem zasady zapewnienia „rzetelności i sprawności” w działaniu instytucji publicznych, skoro – w świetle uzasadnienia projektu – odzwierciedla ona niedostatki aksjologiczne.

W świetle stanowiska Trybunału Konstytucyjnego postanowienia preambuły mają charakter normatywny i stanowią istotną wskazówkę w zakresie stosowania Konstytucji, w szczególności przez ustawodawcę³⁷.

Według Trybunału Konstytucyjnego „podstawą każdego systemu norm prawnych jest fikcja prawna racjonalności prawodawcy”³⁸, a jednocześnie „punktem wyjścia dla kontroli konstytucyjności prawa jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy”³⁹.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znajduje wyraz przekonanie, „że wszelkie działania prawodawcy są efektem dogłębnego rozważenia problemu i dojrzałej decyzji znajdującej racjonalne uzasadnienie. Wynika więc stąd, że stanowione prawo cechuje się założonym z góry racjonalizmem”⁴⁰.

To właśnie ów racjonalizm ustawodawcy, potwierdzony w treści ustawy, „pozwala wymagać od wszystkich obywateli” respektowania prawa. Zdaniem Trybunału odrzucenie założenia „racjonalności ustawodawcy wiązałoby się z dopuszczeniem możliwości podważania poszczególnych aktów prawnych i odmowy ich stosowania, to zaś groziłoby rozprzężeniem wszystkich więzi prawnych i społecznych. Skoro punktem wyjścia jest przyjęcie racjonalności ustawodawcy (i wynikającego stąd racjonalizmu poszczególnych unormowań prawnych), to racjonalizm stanowionego prawa musi zostać uznany za składową przyzwoitej

36 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 17/98.

37 Tak zwłaszcza w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. Kp 5/08. Por. także L. Garlicki: *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2021, s. 58.

38 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 6/04.

39 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 5/99.

40 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 6/04.

legislacji⁴¹, nieodzownej dla zagwarantowania zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Ustawa oparta na wymienionych w uzasadnieniu przesłankach jest przykładem braku racjonalności ustawodawcy i z tego względu jest w całości niezgodna z art. 2 Konstytucji RP, z którego dekodowana jest zasada racjonalności prawodawcy. Trudno uznać, by o racjonalności ustawodawcy świadczyło przedłużanie kadencji organów samorządowych po to, by ją następnie przedłużać, ponieważ została przedłużona.

Ustawa ma w istocie na celu osiągnięcie rezultatu równoznacznego z wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego jako przeszkody do terminowego przeprowadzenia wyborów samorządowych. Ustawa nie powinna zostać uchwalona, ponieważ jej uchwalenie ma służyć obejściu przepisów Konstytucji dotyczących stanów nadzwyczajnych. Opiniowana ustawa ma umożliwić nieprzeprowadzenie wyborów, chociaż nie wprowadzono stanu nadzwyczajnego, a więc jest przykładem wykorzystania prawa w celu przeciwnym prawu i z tego względu jest w całości niezgodna z art. 2 Konstytucji RP.

7. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, władze publiczne mają obowiązek „rzeczywistego zapewnienia” prawa obywateli, które „nie może być traktowane jako uprawnienie iluzoryczne bądź czysto potencjalne”⁴². W odniesieniu do wyborów organów samorządowych wynika stąd, że wybory te muszą umożliwiać wyborcom realizację ich praw.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazł wyraz pogląd, że stworzenie instytucji publicznej „w kształcie uniemożliwiającym jej rzetelne i sprawne działanie” narusza „zasady państwa prawnego w zakresie konstytucyjnego prawa obywateli”⁴³. Trybunał Konstytucyjny, dokonując oceny konkretnej instytucji publicznej utworzonej ustawą⁴⁴, sformułował tym samym przesłanki oceny zgodności z ustawą zasadniczą także innych instytucji publicznych, na co wyraźnie wskazano w uzasadnieniu powoływanego wyroku, a więc w szczególności instytucji publicznych służących zagwarantowaniu praw politycznych obywateli.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych, w szczególności zaś tych instytucji,

41 Ibidem.

42 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 14/03.

43 Tak w sentencji wyroku w sprawie o sygn. K 14/03.

44 Trybunał w szczególności stwierdził niezgodność z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz. U. z 2003 r. Nr 45, poz. 391 ze zm.).

które zostały stworzone w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję, należy do wartości mających rangę konstytucyjną. Wynika to jasno z tekstu wstępu do Konstytucji (tzw. preambuły), w którym jako dwa główne cele ustanowienia Konstytucji wymieniono: zagwarantowanie praw obywatelskich oraz zapewnienie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. (...) Przepisy, których treść nie sprzyja rzetelności lub sprawności działania instytucji mających służyć ochronie praw konstytucyjnych stanowią zarazem naruszenie tych praw, a tym samym uzasadnione jest ich uznanie za niezgodne z Konstytucją⁴⁵. Powinnością władzy publicznej, wynikającą z art. 62 ust. 1 Konstytucji, jest zagwarantowanie obywatelom prawa wybierania przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego w zakresie i formach określonych przez ustawodawcę, który jednak ma obowiązek respektowania w najwyższym możliwym stopniu reguł konstytucyjnych. Ustawa nie spełnia tego wymagania. Z tego względu ustawodawca, tworząc reguły wyborów samorządowych w kształcie uniemożliwiającym rzetelne i sprawne dokonanie wyboru, naruszył zasady państwa prawnego w zakresie konstytucyjnego prawa obywateli do wybierania przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazło wyraz przekonanie, że „swoboda ustawodawcy w zakresie realizacji wymogu zapewnienia rzetelności i sprawności działania instytucji publicznej jest większa w odniesieniu do instytucji, które dopiero są tworzone, zaś jedyną podstawą prawną ich działania są przepisy ustawowe. W wypadku instytucji, których istnienie przewiduje Konstytucja i które działają co najmniej od jej wejścia w życie, swoboda ustawodawcy w zakresie kształtowania ich podstaw prawnych jest znacznie mniejsza. Ustawodawca, z jednej strony, związany jest bowiem zasadami, normami i wartościami konstytucyjnymi wyznaczającymi pozycję tej instytucji w systemie organów państwa, jak również przepisami konstytucyjnymi kształtującymi jej organizację, kompetencje i zasady działania. Z drugiej strony, ustawodawca nie może obniżyć dotychczasowego poziomu rzetelności i sprawności działania istniejącej instytucji publicznej. Preambuła Konstytucji zobowiązuje go bowiem do tego, by „działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność”, zaś ów obowiązek „zapewnienia” oznacza utrzymywanie istniejącej rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, a w razie potrzeby – podwyższanie ich

45 Ibidem.

poziomu²⁴⁶. Ustawa obniża dotychczasowy poziom rzetelności i sprawności wyborów samorządowych.

Przepisy ustawy są zatem niezgodne z art. 62 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że, tworząc instytucję publiczną w kształcie uniemożliwiającym jej rzetelne i sprawne działanie, naruszają zasady państwa prawnego w zakresie konstytucyjnego prawa obywateli do wybierania przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego.

8. Jak trafnie wskazuje Trybunał Konstytucyjny, nowe ukształtowanie prawa wyborczego „nie jest więc obojętne nie tylko z punktu widzenia głównych podmiotów politycznych uczestniczących w wyborach (partii politycznych), ale także z punktu widzenia realizacji praw podmiotowych obywateli, kształtuje więc w tej płaszczyźnie nową sytuację prawną obywateli. Nie mogą być oni „zaskakiwani” nagłymi i szybkimi zmianami nie tylko w sferze swych praw społecznych i ekonomicznych, ale mają prawo oczekiwać, że istotne reguły wyborcze nie zostaną w sposób nieoczekiwany poddane zasadniczym zmianom²⁴⁷. Z tego punktu widzenia przewidziany w ustawie okres dostosowawczy jest niezgodny z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Nowe reguły dotyczące długości kadencji powinny znaleźć zastosowanie nie do organów, których kadencja trwa, lecz dopiero do organów wybranych na ich miejsce.

9. To, że Sejm uchwała ustawy nie może w państwie demokratycznym oznaczać, że z ich treścią utożsamia się jedynie większość sejmowa. Praktyka ustawodawcza według Trybunału Konstytucyjnego „nie może być bowiem rozpatrywana w oderwaniu od tych wartości, ze względu na które prawo jest stanowione. Ochrona konkretnych wartości o charakterze zabezpieczającym nie powinna prowadzić do zniweczenia wartości podstawowych dla ładu publicznego w Rzeczypospolitej. Należy w tym kontekście pamiętać, że żadna władza nie istnieje sama dla siebie. Podporządkowana jest rzeczywistości wyższej, której służy i do której uczestnicy wspólnoty, czy to lokalnej, czy państwowej, wnoszą własną godność, własne prawa i konkretne poczucie ładu publicznego, ujmowanego w aspekcie prawnoetycznym, ale także oczekują balansowania wartości, które pozostają w dysharmonii, a czasem nawet ich hierarchizowania²⁴⁸.

46 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 47/15.

47 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 31/06.

48 Ibidem.

Opiniowana ustawa dotyczy wyborów samorządowych, a w myśl orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego „ustawy wyborcze nie mogą być zmieniane z wykorzystaniem nadzwyczajnej sytuacji, w której państwo się znalazło lub dla doraźnych celów politycznych. Art. 228 ust. 6 Konstytucji ustanawia bezwzględny zakaz zmiany ustaw wyborczych w okresie stanu nadzwyczajnego, tj. stanu wojennego, stanu wyjątkowego oraz stanu klęski żywiołowej. W tym zakresie ustawy wyborcze zostały poddane takiej samej ochronie jak Konstytucja i ustawy o stanach nadzwyczajnych, które również w okresie stanu nadzwyczajnego nie mogą być zmieniane. Ustrojodawca zakazał również procedowania nad ustawami wyborczymi w trybie pilnym (art. 123 Konstytucji). Tym samym dał wyraz przekonaniu, że zmiany prawa wyborczego nie mogą następować pospiesznie, lecz muszą być poprzedzone rzetelną debatą parlamentarną⁴⁹. Trudno uznać, że tego rodzaju debata miała miejsce w odniesieniu do projektu opiniowanej ustawy, zmieniającej przecież Kodeks wyborczy (druk sejmowy nr 2612), skoro projekt ten wpłynął do Sejmu 15 września 2022 roku, 19 września został skierowany do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu, które odbyło się 28 września i tegoż dnia projekt został skierowany do właściwej komisji sejmowej. 29 września odbyło się II czytanie na posiedzeniu Sejmu. Tego samego dnia odbyło się trzecie czytanie i uchwalono ustawę (231 głosów za, 209 przeciw, 1 poseł wstrzymał się w tym głosowaniu), którą 30 września przekazano Prezydentowi oraz Marszałkowi Senatu.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego „szybkość postępowania ustawodawczego sama w sobie nie może stanowić zarzutu niekonstytucyjności. Może być oceniana po pierwsze ze względu na wpływ, jaki wywierała na respektowanie pluralistycznego charakteru parlamentu, tzn. przez badanie, czy przebieg prac parlamentarnych nie pozbawił określonej grupy parlamentarnej możliwości przedstawienia w poszczególnych fazach postępowania ustawodawczego swojego stanowiska. Po drugie, z punktu widzenia związku między szybkim tempem prac ustawodawczych a jakością ustawy⁵⁰. W przypadku opiniowanej ustawy nastąpiła kumulacja negatywnych skutków zastosowanego tempa prac sejmowych nad projektem, charakterystyczna dla stanu permanentnego prymatu polityki nad prawem parlamentarnym. To, że Sejm uchwała ustawy nie może w państwie demokratycznym oznaczać, że z ich treścią utożsamia się jedynie większość sejmowa, zwłaszcza w sprawach dotyczących wyborów.

49 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 9/11.

50 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 4/06.

Opiniowana ustawa została uchwalona z naruszeniem konstytucyjnych i regulaminowych standardów postępowania⁵¹ nie tylko dlatego, że wprowadza ona zmiany w Kodeksie wyborczym bez zachowania przewidzianych prawem rygorów, ale także dlatego, że ustawa ta nie została rozpatrzona z zachowaniem wymogów dotyczących trzech czytań.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyrażono przekonanie, zgodnie z którym rozpatrzenie projektu ustawy w trzech czytaniach przez Sejm, jak stanowi art. 119 ust. 1 Konstytucji RP, „nie może być rozumiane tylko formalnie (jako wymaganie trzykrotnego rozpatrywania tak samo oznaczonego tekstu), ale służy przede wszystkim możliwie dokładnej i wnikliwej analizie projektu ustawy, a w konsekwencji zminimalizowaniu ryzyka niedopracowania lub przypadkowości przyjmowanych w toku prac ustawodawczych rozwiązań”⁵². Pośpieszne rozpatrywanie projektu ustawy oraz rezygnacja z tych środków działania i procedur sejmowych, które „pozwalają wszechstronnie objaśnić i krytycznie ocenić proponowane rozwiązania prawne, nie sprzyjają ani jakości ustawodawstwa, ani materialnej legitymizacji samego procesu ustawodawczego”⁵³.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny autonomia regulaminowa Sejmu, wynikająca art. 112 Konstytucji, nie oznacza całkowitej swobody i dowolności kształtowania poszczególnych elementów procesu ustawodawczego oraz praktyki ich stosowania. Według Trybunału „rozwiązania przyjmowane w tym zakresie w regulaminie izby muszą (...) uwzględniać zarówno konstytucyjnie zdeterminowane stadia procesu ustawodawczego, jak i uprawnienia organów konstytucyjnie upoważnionych do udziału w tym procesie. Co więcej, rozwiązania regulaminowe muszą uwzględniać te normy, zasady i wartości konstytucyjne, które wprost do postępowania ustawodawczego się nie odnoszą, lecz wyznaczają ogólne standardy demokratycznego państwa prawnego, które w postępowaniu tym muszą być uwzględniane”⁵⁴.

Wymóg rozpatrzenia projektu ustawy w trzech czytaniach, o którym mowa w art. 119 ust. 1 Konstytucji, jest dookreślony w przepisach regulaminu Sejmu poprzez wskazanie konkretnych czynności

51 Tego rodzaju praktyka nie jest nowym zjawiskiem. Por. przykładowo R. Piotrowski: *Prawo w stanie epidemii – uwagi o niezgodności z Konstytucją RP ustawowej regulacji wyboru Prezydenta RP w 2020 r.*, w: M. Błaszczczyk, A. Zientara, red.: *Interdyscyplinarność*, Warszawa 2021, s. 467 i nast.

52 Tak zwłaszcza w uzasadnieniach wyroków w sprawach o sygn. K 37/03, K 53/07, K 31/12, K 35/15, K 47/15.

53 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 47/15.

54 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 35/15.

podejmowanych w ramach procedury ustawodawczej przez izbę, jej organy i poszczególnych posłów. Zgodnie z art. 89 ust. 2 regulaminu Sejmu pierwsze czytanie projektu zmian kodeksu może się odbyć nie wcześniej niż czternastego dnia od doręczenia posłom druku projektu.

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, rozpatrywanie projektu ustawy w trzech czytaniach „musi obejmować sekwencję ściśle określonych czynności, podejmowanych przez organy Sejmu i zmierzających do możliwie dokładnego rozważenia potrzeby i istoty planowanych zmian prawnych”⁵⁵. Rozpatrywanie projektu ustawy przez Sejm, o którym mowa w art. 119 ust. 1 Konstytucji, wymaga stworzenia „odpowiednich ram czasowych, dostosowanych do wagi i stopnia skomplikowania normowanej materii. Stąd też w regulaminie Sejmu przystąpienie do kolejnych czytań uzależnione zostało od pozostawienia posłom czasu na zapoznanie się z wynikami prac przeprowadzonych na wcześniejszych etapach postępowania ustawodawczego oraz przygotowanie się do prac planowanych na dalszych etapach”⁵⁶. Trybunał Konstytucyjny uznał, że procedowanie nad projektami ustaw w wyjątkowo krótkim czasie z pewnością nie sprzyja ich rozpatrywaniu w rozumieniu art. 119 ust. 1 Konstytucji. Stąd też „może ono mieć miejsce wówczas, gdy za szybkim przyjęciem projektu ustawy przemawiają ważne powody, a jednocześnie nie stoją temu na przeszkodzie zasady demokratycznego państwa prawnego, w tym wymóg poszanowania prawa opozycji do bycia wysłuchaną w toku postępowania ustawodawczego”⁵⁷. W postępowaniu dotyczącym opiniowanej ustawy wymóg ten nie był należycie respektowany, zwłaszcza wobec limitowania czasu i liczby wystąpień⁵⁸. Według Trybunału „pewne wskazówki co do ustaw, które nie powinny być uchwalane pośpiesznie, wynikają z Konstytucji. Zgodnie z jej art. 123 ust. 1, w trybie pilnym nie można rozpatrywać rządowych projektów ustaw podatkowych, wyborczych, regulujących ustroj i właściwość władz publicznych, a także kodeksów. Pośpiesznie nie powinna być również zmieniana Konstytucja (...)”⁵⁹.

Wymóg rozpatrywania projektów ustaw w trzech czytaniach oznacza konieczność „uwzględnienia także pluralistycznego charakteru parlamentu”⁶⁰. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał podkreślał konieczność badania tego, czy „przebieg prac parlamentarnych nie

55 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 47/15.

56 Ibidem.

57 Ibidem.

58 Por. Sprawozdanie Stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniu 12 maja 2020 r.

59 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 47/15.

60 Ibidem.

pozbawił określonej grupy parlamentarnej możliwości przedstawienia w poszczególnych fazach postępowania ustawodawczego swojego stanowiska⁶¹. Zdaniem Trybunału „z uwagi na to, że Sejm zasadniczo uchwała ustawy zwykłą większością głosów, rozpatrywanie ich projektów w ramach trzech czytań wymaga poszanowania przez tę większość praw mniejszości. Owe prawa obejmują nie tylko możliwość przedłożenia własnych wniosków i poprawek do projektu ustawy, ale również możliwość żądania ich rzeczywistego rozpatrzenia przez Sejm, a zatem rzetelnego przeanalizowania z uwzględnieniem opinii niezależnych ekspertów i opinii organów władzy publicznej uprawnionych do jej wyrażenia⁶². W świetle orzecznictwa konstytucyjnego można uznać za utrwalony pogląd, w myśl którego rozpatrywanie projektu ustaw w trzech czytaniach „wymaga stworzenia przestrzeni dla realnej, a nie jedynie potencjalnej dyskusji dotyczącej jakości stanowionego prawa, w tym jego zgodności z Konstytucją. Podmiotami uprawnionymi do udziału w tej dyskusji w ramach postępowania ustawodawczego są – poza autorami projektu ustawy – wszyscy posłowie i senatorowie, a ponadto podmioty uprawnione do przedłożenia Sejmowi opinii o projekcie ustawy. Rozpatrzenie projektu ustawy, o którym mowa w art. 119 ust. 1 Konstytucji, wymaga nie tylko zapewnienia możliwości przedstawienia stanowiska przez jedną stronę sporu politycznego czy prawnego, jeśli taki istnieje, ale również możliwości rozważenia i przedyskutowania tego stanowiska przez drugą stronę takiego sporu. Dopiero w następstwie tak rozumianego rozpatrzenia projektu ustawy może nastąpić jej uchwalenie w Sejmie, ewentualnie z uwzględnieniem zgłoszonych w ramach tego postępowania poprawek, o ile zostały one przez większość parlamentarną uznane za zasadne. Wymóg rozpatrzenia projektu ustawy w sposób gwarantujący możliwość rozważenia krytycznych względem niego uwag zgłoszonych przez opozycję parlamentarną i podmioty uprawnione do przedłożenia opinii nie tylko ogranicza swobodę ustawodawcy, a w praktyce swobodę większości parlamentarnej zdolnej do przegłosowania ustawy, ale również jest środkiem poprawy jakości tworzonego prawa⁶³.

Odzwierciedlony w Sprawozdaniu Stenograficznym przebieg prac nad opiniowaną ustawą nie świadczy o rzeczywistym rozpatrywaniu stanowiska mniejszości przez większość, ale o jego mechanicznym odrzucaniu bez zapoznania się z opiniami ekspertów czy stanowiskiem organów władzy publicznej.

61 Tak zwłaszcza w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 4/05 oraz K 23/12.

62 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 47/15.

63 Ibidem.

Uchwalona w ten sposób ustawa jest zatem w całości niezgodna z art. 2, art. 7, art. 112 i art. 119 ust. 1 Konstytucji RP.

II.

10. W zakresie wskazanym w opinii ustawa stwarza zagrożenie dla tej wartości konstytucyjnej, jaką stanowi prawo obywateli do udziału w rzetelnych wyborach organów samorządu terytorialnego, a tym samym zagraża urzeczywistnieniu ich prawa do samorządu.

Przedłużenie kadencji organów samorządu terytorialnego jest obarczone ryzykiem kwestionowania legalności działania tych organów w stanie przedłużenia kadencji. Może to zasadniczo osłabić poczucie pewności prawa i porządku prawnego w państwie, utrudnić funkcjonowanie sądów, które mogą zostać obciążone sprawami wynikającymi z niepewności statusu ustrojowego organów samorządowych. Wpłyne to w sposób negatywny na stan praw jednostki.

Wejście w życie opiniowanej ustawy pogłębi kryzys konstytucyjny, ponieważ będzie kolejnym aktem naruszania obowiązującej Konstytucji i spowoduje, że jeszcze jedna sfera funkcjonowania państwa zostanie zdelegitymizowana, z tym samym nastąpi pogłębienie zjawiska zacierania granicy między tym, co legalne a stanem wątpliwej legalności, którego trwanie jest jednak nieodzowne ze względów praktycznych.

Opiniowana ustawa przyczyni się do erozji demokratycznego państwa prawnego także dlatego, że stworzy precedens polegający na zmianie reguł rywalizacji politycznej w sposób odpowiadający większości, a więc w istocie na zmianie reguł gry w trakcie gry. Tego rodzaju precedens może uzasadniać pragmatyczną rezygnację z przeprowadzania wyborów wtedy, kiedy opowie się za tym większość, której sytuacja jest uzależniona od wyniku wyborów.

Opiniowana ustawa spowoduje, że dysponujące demokratyczną legitymacją organy będą działać w warunkach wymuszonej przez tę ustawę utraty zdolności funkcjonowania na podstawie i w granicach prawa zgodnego z Konstytucją. Znajda się więc w pułapce wymuszonej bezprawności działania.

Podstawą demokratycznego państwa prawnego jest zaufanie do prawa jako potwierdzenia obowiązywania art. 1 Konstytucji, w myśl którego Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Uchwalenie opiniowanej ustawy, pogłębiającej bezwzględność prymatu polityki nad prawem, może utrudnić funkcjonowanie samorządu terytorialnego jako wspólnoty mieszkańców.

11. Z powyższych względów należy uznać tezy opinii za uzasadnione.