



Warszawa, 25 września 2022 r.

Opinia

Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych

w sprawie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej 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)

I. Uwagi wprowadzające

15 września 2022 r. grupa posłów wniosła do Sejmu projekt ustawy o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego do dnia 30 kwietnia 2024 r. oraz o zmianie ustawy – kodeks wyborczy (Druk sejmowy nr 2612) [dalej: Projekt]. Zgodnie z art. 2 Projektu, następne wybory do rad gmin, rad powiatów oraz sejmików województw, wybory rad dzielnic miasta stołecznego Warszawy, a także wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, miałyby zostać zarządzone nie wcześniej niż 30 grudnia 2023 r. i nie później niż 30 stycznia 2024 r. Data przeprowadzenia głosowania we wskazanych wyborach przypadać miałyby w dzień wolny od pracy przypadający nie wcześniej niż 31 marca 2024 r. i nie później niż 23 kwietnia 2024 r.

Opierając się na utrwalonym stanowisku doktryny prawa należy wskazać, że kadencja organu to z góry wyznaczony czas, na jaki organ jest powoływany i w którym może on kompetentnie wykonywać powierzone mu obowiązki i realizować przyznane mu uprawnienia w określonym składzie osobowym¹. Inaczej niż w przypadku centralnych organów państwowych, kadencja organów samorządu terytorialnego nie jest uregulowana w przepisach Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. [dalej: Konstytucja]². Określają ją tzw. samorządowe ustawy

¹ Zob., m. in. W Brzozowski, *niezależność konstytucyjnego organu państwa i jego ochrona*, Warszawa 2016, s. 182 i n., a także A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, *Zasada kadencyjności Sejmu – wybrane problemy*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 3, s. 10 i n. oraz J. Korczak, *Kadencyjność organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7 – 8, s. 38.

² Konstytucja z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.



ustrojowe: odpowiednio ustawa o samorządzie gminnym³, ustawa o samorządzie powiatowym⁴, ustawa o samorządzie województwa⁵ oraz ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy⁶. Terminy przeprowadzania wyborów do organów samorządu terytorialnego regulują przepisy Kodeksu wyborczego⁷. Wraz z restytucją samorządu terytorialnego, przeprowadzona w ramach demokratycznej transformacji ustroju Rzeczypospolitej przyjęto, że kadencja organów władzy municypalnej wynosić będzie cztery lata, tak jak kadencja centralnej władzy ustawodawczej. W 2018 r. ustawodawca zerwał z tą zasadą, wydłużając kadencję organów samorządu terytorialnego do lat pięciu.

Brak umocowania kadencji organów samorządu terytorialnego w Konstytucji nie oznacza jednak, że kadencje te nie podlegają ogólnym zasadom konstytucyjnym, dotyczącym możliwości ich skracania i przedłużania. Jako jedna z podstawowych instytucji ustrojowych państwa demokratycznego, kadencja organów – zwłaszcza pochodzących z wyborów powszechnych i bezpośrednich - ściśle powiązana jest z zasadą suwerenności Narodu, zasadą demokratycznego państwa prawnego, a także z fundamentalnym prawem obywateli do wybierania przedstawicieli i kandydowania do organów przedstawicielskich. Ochrona tak rozumianej kadencji w jednakowym stopniu odnosi się zarówno do organów centralnych, jak i organów stanowiących i wykonawczych samorządu terytorialnego. Ewentualne wątpliwości w tym zakresie rozwiewa utrwalone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności orzeczenie z 23 kwietnia 1996 r. Trybunał Konstytucyjny wyraził w nim pogląd, że cyt. „przepisy konstytucyjne nie regulują czasokresu kadencji rad gmin, ale nie ulega wątpliwości, że ich kadencyjny charakter jest oczywistą konsekwencją ich wybieralności, można go więc uznać za konstytucyjnie konieczną cechę tych organów”⁸. Tym samym, nie może budzić wątpliwości okoliczność, że w znaczeniu systemowym kadencje organów samorządu terytorialnego mają rangę konstytucyjną, *ergo* jakiegokolwiek ustawowe modyfikacje czasu ich trwania muszą podlegać ocenie pod kątem zgodności z Konstytucją na tych samych zasadach, jak ma to miejsce w odniesieniu do organów centralnych.

³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t. j. : Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.

⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t. j. : Dz. U. z 2022 r., poz. 528 ze zm.

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

⁶ Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, t. j. : Dz. U. z 2018 r., poz. 1817.

⁷ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, t. j. : Dz. U. z 2022 r., poz. 1277.

⁸ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 kwietnia 1996 r., sygn.. K 25/95, OTK ZU 1996, nr 2, poz. 10.



Przedmiotowa opinia prawna obejmuje ocenę zgodności z Konstytucją propozycji zawartych w Projekcie pod kątem naczelných zasad ustroju, wyrażonych w art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego), w art. 4 ust. 2 (zasada przedstawicielstwa) oraz w art. 7 Konstytucji (zasada legalizmu). Ponadto, proponowane rozwiązania poddane zostaną ocenie w kontekście art. 62 ust. 1 Konstytucji (prawo wybierania przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego) w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (zasada proporcjonalności).

II. Ocena zgodności Projektu z art. 2 Konstytucji.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Istota państwa prawnego wyraża się w prymacie norm prawnych nad wszelkimi innymi normami, w tym politycznymi, gospodarczymi, religijnymi, itp. Normy prawne, kształtowane w sposób racjonalny, stanowią bowiem najbardziej obiektywny fundament stabilności funkcjonowania państwa i przejrzystości reguł organizacji społeczeństwa, gwarantując tym samym bezpieczeństwo prawne i polityczne obywateli. Demokratyczny charakter państwa prawnego wskazuje natomiast jednoznacznie, że normy prawne, stanowiące podstawę organizacji systemu ustrojowego, w warstwie aksjologicznej pozostają w bezpośrednim związku z zasadą suwerenności Narodu, co implikuje konieczność kształtowania prawa w sposób umacniający gwarancje wolności i praw jednostki. W efekcie, z zasadą demokratycznego państwa prawnego immanentnie związane są zasada zaufania obywateli do państwa i tworzonego przezeń prawa, zasada ochrony „interesów w toku”, jak również zasada odpowiedniego *vacatio legis* w przypadku zmian normatywnych, które bezpośrednio odnoszą się do sfery statusu jednostki.

Rozwiązania proponowane w Projekcie stoją w sprzeczności ze wszystkimi wymienionymi rudymentami demokratycznego państwa prawnego. Jak trafnie wskazuje J. Zaleśny, pewnością co do terminu następných wyborów organu przedstawicielskiego stanowi jeden z podstawowych wyznaczników zasady zaufania obywateli do państwa⁹. Proponowana zmiana

⁹ J. Zaleśny, *Opinia prawna w sprawie: Czy zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz właściwymi ustawami „wyborczymi” możliwe jest i prawnie dopuszczalne przeniesienie terminu wyborów do jednostek samorządu terytorialnego, które zgodnie z „kalendarzem wyborczym” powinny odbyć się w roku 2023 na rok 2024 ?*, Warszawa, 15 lipca 2022 r., s. 9.



terminu wyborów samorządowych to zaufanie kwestionuje, tym bardziej, że nie znajduje również uzasadnienia w regułach racjonalnego tworzenia prawa. Jak wskazują Autorzy Projektu, potrzeba proponowanej zmiany terminu wyborów samorządowych, cyt. „wynika 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 (Dz. U., poz. 130)”. Jak dalej wskazują inicjatorzy Projektu, cyt. „Owo zbliżenie terminów samorządowych i parlamentarnych jest niepożądane z przyczyn organizacyjnych oraz profrekwencyjnych” (uzasadnienie Projektu, s. 1). Abstrahując od wątpliwości, co do adekwatnego związku przyczynowo – skutkowego pomiędzy wydłużeniem kadencji organów samorządu terytorialnego a „zwiększeniem udziału obywateli w procesie wybierania”, należy jednoznacznie stwierdzić, że już w momencie wprowadzania rzeczonyj zmiany z 2018 r. wiadomo było, że następne wybory samorządowe zbiegną się w czasie z wyborami parlamentarnymi. Okoliczność ta znana była ustawodawcy, zatem trudno jest przyjąć, że skumulowanie terminu wyborów samorządowych i parlamentarnych ma charakter wyjątkowy i niepożądany. Racjonalny ustawodawca musiał zdawać sobie sprawę z takich konsekwencji uchwalenia ustawy z 2018 r., zatem nawet jeśli jej „nie pożądał”, to na pewno z nią się godził. Tym samym, termin przeprowadzenia wyborów samorządowych w 2023 r. stał się integralnym elementem zmiany wprowadzonej w 2018 r., objętej ochroną „interesów w toku”, w znaczeniu, jakie wynika z zasady państwa prawnego. Odwołując się ponownie do stanowiska wyrażonego przez J. Zaleśnego, wyrażonego w przywołanej już opinii prawnej, zdarzenie prawne w postaci obowiązku przeprowadzenia w 2023 r. wyborów parlamentarnych oraz samorządowych nie może stanowić przesłanki uzasadniającej kolejną ingerencję ustawodawcy w okres pełnienia przedstawicielstwa przez osoby wybrane w wyborach samorządowych¹⁰. Na nieracjonalność propozycji ujętej w opiniowanym Projekcie zwraca również uwagę K. Urbaniak, wskazując, że przesunięcie wyborów samorządowych na wiosnę 2024 r. może także prowadzić do kolizji (kumulacji – przyp. Autora) z wyborami do Parlamentu Europejskiego, zaplanowanymi na koniec maja 2024 r.¹¹. Regulacje zawarte w Projekcie naruszają ponadto zasadę demokratycznego państwa prawnego w aspekcie dotyczącym

¹⁰ Ibidem, s. 10.

¹¹ Zob. K. Urbaniak, *Opinia prawna w sprawie możliwości zmiany terminu wyborów parlamentarnych albo samorządowych*, Fundacja im. Stefana Batorego, „Forum Idei”, Warszawa 2022, s. 7.



odpowiedniego *vacatio legis*. Nie ulega bowiem wątpliwości, że z zasady wolnych wyborów, wyprowadzanej z konglomeratu zasad prawa wyborczego *explicite* wymienionych w Konstytucji (w odniesieniu do wyborów samorządowych określa je art. 169 ust. 2) bezsprzecznie wynika, że zmiany dotyczące zasadniczych elementów prawa wyborczego, w tym kadencji, powinny wchodzić w życie od następnej kadencji organu, którego kadencji dotyczą, a ewentualne wyjątki w tym zakresie dopuszczalne są jedynie z powodu wystąpienia nadzwyczajnych i obiektywnych okoliczności¹². Żaden z argumentów podniesionych w uzasadnieniu do Projektu nie spełnia wskazanych wyżej przesłanek. Co więcej, argumentów przeciwko proponowanej regulacji dostarcza również przywołany w uzasadnieniu Projektu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 maja 1998 r.¹³. Trybunał stwierdził w nim bowiem, że ewentualne zmiany długości kadencji powinny wywoływać skutki *pro futuro*, w odniesieniu do organów, które dopiero zostaną wybrane w przyszłości. Zatem, przedłużeniu może ulec dopiero kadencja następująca po tej, w trakcie której Sejm zmienił przepisy. Jednocześnie Trybunał zastrzegł, że nie dotyczy to sytuacji szczególnych, tj. zaistniałych w stanie nadzwyczajnym, o którym mowa w art. 228 Konstytucji, których nie można było przewidzieć.

Rekapitułując podniesione wyżej okoliczności należy jednoznacznie stwierdzić, że **proponowana w projekcie zmiana terminu wyborów samorządowych, w postaci odroczenia ich do 2024 r., jest niezgodna z zasadą demokratycznego państwa prawnego, w zakresie, w jakim narusza zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadę ochrony „interesów w toku”, a także paradygmat odpowiedniego *vacatio legis*.**

III. Ocena zgodności Projektu z art. 4 ust. 2 Konstytucji

Zgodnie z art. 4 ust. 1 Konstytucji władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. Art. 4 ust. Wskazuje z kolei sposoby sprawowania władzy przez suwerena, eksponując przedstawicielstwo jako podstawowy mechanizm realizacji władczych uprawnień

¹² Tak przede wszystkim k. Urbaniak, *Wybory jako demokratyczny sposób kreowania organów władzy publicznej a dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 1, s. 165.

¹³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 1998 r., sygn.. K 17/98, OTK ZU 1998, Nr 4, poz. 48.



Narodu w tym zakresie. Udzielanie przez ogół obywateli korzystających z prawa wyborczego pełnomocnictw do bieżącego decydowania o sprawach dotyczących dobra wspólnego konkretnym osobom i ugrupowaniom politycznym - zarówno na poziomie ogólnopaństwowym, jak i lokalnym - stanowi najważniejszy przejaw realizowania władzy suwerennej. Konstytucja, jako umowa społeczna wolnych obywateli, dopuszcza możliwość odroczenia terminu wyborów na zasadzie wyjątku – wyłącznie w przypadku zaistnienia stanu nadzwyczajnego (art. 228 ust. 7). Wyjątku tego nie można interpretować rozszerzająco, gdyż nie tylko byłoby to sprzeczne z zasadą państwa prawnego, ale również prowadziłyby do absurdalnego - z punktu widzenia aksjologii demokracji - stanu, w którym przedstawiciele suwerena w istocie samowolnie ustalają zasady, w oparciu o które udzielane jest im pełnomocnictwo do działania w imieniu i na rzecz mocodawców. W tym znaczeniu, podejmowane przez większość polityczną działania, zmierzające do odsunięcia w czasie terminu wyborów - niezależnie od tego, czy w wymiarze ogólnopolskim czy tylko lokalnym - stanowią przejaw rażącego ograniczenia władzy suwerena, zatem zakwestionowania fundamentów państwa demokratycznego. Żadna większość parlamentarna, tudzież jakakolwiek inna większość polityczna nie ma monopolu na ograniczanie praw suwerena i nie dysponuje kompetencją do zastępowania go w realizacji władczych uprawnień, gwarantowanych konstytucyjnie.

W tym względzie, kuriozalnie i wręcz obrazoburczo wybrzmiewa argumentacja wnioskodawców opiniowanego Projektu, sygnalizująca troskę o wyborców, cyt. „którzy w tak krótkim odstępie czasowym mogliby być narażeni na chaos informacyjny co do tego, np. jacy kandydaci biorą udział, w której kampanii wyborczej” (uzasadnienie Projektu, s. 2). W ocenie opiniującego, argumentacja ta dowodzi złej wiary inicjatorów Projektu, którzy pod pozorem niezdolności obywateli do racjonalnej percepcji ich praw politycznych podejmują próbę instrumentalizacji politycznej procesu wyborczego.

Reasumując powyższe ustalenia należy jednoznacznie stwierdzić, że **opiniowany Projekt rażąco narusza zasadę suwerenności Narodu, wyrażoną w art. 4 ust. 2 Konstytucji, w zakresie, w jakim dyskrecjonalnie uniemożliwia suwerenowi realizację prawa do udzielenia pełnomocnictwa do działania w jego imieniu w określonym czasie, wynikającego z zasady kadencyjności organów przedstawicielskich.**



IV. Ocena zgodności Projektu z art. 7 Konstytucji

Zgodnie z art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przepis ten, mający fundamentalne znaczenie z punktu widzenia zasady państwa prawnego i bezpieczeństwa obywateli, odnosi się do wszystkich organów, zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym. Istota tak wyrażonej praworządności polega na założeniu, że organom władzy publicznej wolno jest czynić wyłącznie to, na co obowiązujące prawo wyraźnie im pozwala. Formuła ta budować ma między innymi pewność obrotu prawnego, rzutując jednocześnie na wszystkie sfery funkcjonowania państwa, zatem również na egzystencję społeczeństwa.

Wszelkie przejawy działania organów władzy publicznej poza tak wyznaczoną sferą kompetencji *ex lege* muszą być uznane za nielegalne, niezależnie od tego czy pozostają w sprzeczności z normami Konstytucji, czy też ustaw. Zasada ta odnosi się do całego *uniwersum* prawnego w państwie: zarówno do procesu stanowienia prawa, jak również jego stosowania. Analiza propozycji normatywnych, ujętych w Projekcie nie pozostawia wątpliwości, iż wykraczają one poza tak pojmowaną sferę praworządności. Konstytucja jednoznacznie stanowi bowiem w przywołanym już art. 228 ust. 7, iż wybory samorządowe nie mogą być przeprowadzane wyłącznie w czasie stanu nadzwyczajnego (stan wojenny, stan wyjątkowy, stan klęski żywiołowej – przyp. Autora) i tylko wówczas kadencje organów samorządu ulegają odpowiedniemu przełożeniu. W odniesieniu do wyborów do organu samorządu terytorialnego, ustrojodawca wprowadził dodatkowy element limitujący dopuszczalność przedłużenia kadencji wskazując, że wybory samorządowe możliwe są do przeprowadzenia tam, gdzie nie został wprowadzony stan nadzwyczajny (art. 228 ust. 7 *in fine*). Nie ulega wątpliwości, że adresatem tak skonstruowanej normy prawnej są dwa organy władzy centralnej, tj. parlament oraz Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. W stosunku do Sejmu i Senatu, norma konstytucyjna zakazuje wprowadzania zmian odnośnie do kadencji organów samorządowych poza przypadkami stanów nadzwyczajnych. W odniesieniu do Prezydenta Rzeczypospolitej, przywołana regulacja nakazuje rozważenie możliwości wprowadzenia stanu wojennego lub wyjątkowego wyłącznie w niezbędnym zakresie terytorialnym, umożliwiającym



przeprowadzenie wyborów samorządowych tam, gdzie jest to możliwe bez uszczerbku dla zasad, wyrażonych w art. 169 ust. 2 zd. 1 Konstytucji¹⁴.

Propozycje normatywne, ujęte w opiniowanym Projekcie nie spełniają wskazanej wyżej przesłanki. Jej Autorzy dążą do zmiany terminu wyborów samorządowych z przyczyn nie związanych z art. 228 ust. 7 Konstytucji, zatem bez podstawy konstytucyjnej. Przywołane wyżej okoliczności, na które powołują się inicjatorzy Projektu, nie mieszczą się zatem w ramach wyznaczonych dyspozycją art. 7 Konstytucji i jako takie muszą być postrzegane jako złamanie zasady praworządności działania organów władzy publicznej.

Konstatacja ta prowadzi do jednoznacznego wniosku, iż **opiniowany Projekt jest niezgodny z art. 7 Konstytucji.**

V. Ocena zgodności Projektu z art. 62 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji

Zgodnie z art. 62 ust. 1 Konstytucji obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat. Ukształtowane w ten sposób prawo wybierania stanowi jedno z najważniejszych w ustroju demokratycznym praw obywatelskich, korelujące zarówno z zasadą suwerenności Narodu, jak i urzeczywistniające zasadę powszechności wyborów. Do znaczenia prawa wyborczego, określonego w art. 62 ust. 1 Konstytucji odniósł się m. in. Trybunał Konstytucyjny w wyroku przywołanym przez Autorów opiniowanego Projektu. W ocenie Trybunału, sprawowanie władzy przez organy wybieralne jest podstawową formą realizacji zasady suwerenności Narodu. Wybierając określony organ władzy publicznej, obywatele udzielają mu pełnomocnictw o określonej treści i na określony czas. Z uwagi na to, zasada kadencyjności organu jednostki samorządu terytorialnego wymaga każdorazowo precyzyjnego wyznaczenia maksymalnego czasu trwania kadencji danego organu, przy czym czas ten nie może być ustalany w dowolnym momencie. Wyznaczenie czasu trwania kadencji organu powinno być

¹⁴ Wybory do organów stanowiących są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym.



ustalone przed wyborem danego organu i nie powinno być w zasadzie zmieniane w odniesieniu do organu już wybranego¹⁵.

Podobnie jak większość wolności i praw jednostki, prawo to podlega konstytucyjnym ograniczeniom na zasadach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wskazany przepis ustawy zasadniczej stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Szczegółowa analiza opiniowanego Projektu oraz załączonego do niego uzasadnienia nie wskazuje, jakoby u podstaw ograniczenia praw wyborczych członków poszczególnych wspólnot samorządowych leżały którekolwiek z okoliczności, wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Proponowana regulacja nie realizuje zatem wymogów tzw. testu proporcjonalności, uzasadniającego ograniczenie praw jednostki w przedmiotowym zakresie. Proponowane zmiany nie są konieczne w demokratycznym państwie prawnym – co najwyżej wynikają z niefrasobliwości ustawodawcy, który w 2018 r. bezrefleksyjnie wydłużył kadencję organów samorządu terytorialnego, kierując się motywacją *stricte* polityczną, a nie prawną. Proponowane wydłużenie kadencji samorządu – pozbawiające obywateli możliwości weryfikacji udzielonych pełnomocnictw politycznych w pierwotnie ustalonym terminie – nie jest motywowane ani potrzebą zagwarantowania bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, ani ochroną środowiska, zdrowia i moralności publicznej, ani tym bardziej potrzebą ochrony wolności i praw innych osób. Wręcz przeciwnie – proponowane zmiany znacząco ograniczają prawa polityczne obywateli, oczekujących na możliwość przedłużenia lub odmowy przedłużenia legitymacji osobom, które w ich imieniu do tej pory piastowały funkcje w organach samorządu terytorialnego. W kontekście pryncypiów demokratycznego państwa prawnego nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że proponowane rozwiązania stanowią już drugą inicjatywę wydłużenia kadencji organów samorządu terytorialnego na przestrzeni zaledwie czterech lat. Jak trafnie wskazuje J. Zalesny, tak instrumentalne traktowanie reguł prawa wyborczego prowadzić może wprost do ograniczania

¹⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 1998 r., sygn.. K 17/98, OTK ZU 1998, Nr 4, poz. 48.



demokratyczności stosunków publicznych, poprzez osvajanie obywateli z przekonaniem, że wybory stanowią jedynie element gry politycznej, stąd można je przeprowadzać w dowolnym terminie, dogodnym dla aktualnej większości parlamentarnej. Założenie to dewastuje życie publiczne, falsyfikuje ideę społeczeństwa obywatelskiego, utwierdzając obywateli w przekonaniu, że w istocie nie mają wpływu na bieg spraw publicznych.

Mając na względzie dokonane wyżej ustalenia należy jednoznacznie stwierdzić, że **proponowane w opiniowanym Projekcie rozwiązania stoją w jaskrawej sprzeczności z art. 62 ust. 1 Konstytucji, naruszając zasadę proporcjonalności, wyrażoną w jej art. 31 ust. 3.**

VI. Konkluzje

Szczegółowa analiza 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) wraz z uzasadnieniem prowadzi do wniosku, że proponowane w nim rozwiązania są niezgodne z:

- 1) zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) w zakresie, w jakim narusza zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadę ochrony „interesów w toku”, a także paradygmat odpowiedniego *vacatio legis*;
- 2) zasadą suwerenności Narodu, (art. 4 ust. 2 Konstytucji) w zakresie, w jakim dyskrecjonalnie uniemożliwiają suwerenowi realizację prawa do udzielenia pełnomocnictwa do działania w jego imieniu w określonym czasie, wynikającego z zasady kadencyjności organów przedstawicielskich;
- 3) zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji), gdyż przewidują odroczenie terminu wyborów samorządowych poza przypadkami wymienionymi w Konstytucji z 1997 r. jako jedyne przesłanki umożliwiające przedłużenie kadencji organów samorządu terytorialnego;



- 4) z regulacją kształtującą prawo obywateli do wybierania przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego (art. 62 ust. 1 Konstytucji), naruszając przy tym zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Opracował dr hab. Sławomir Patyra – radca prawny