



SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ
POLSKIEJ

X kadencja

Zapis Stenograficzny

ze wspólnego posiedzenia
Komisji Praw Człowieka,
Praworządności i Petycji (203.),
Komisji Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej (185.)
oraz Komisji Ustawodawczej (272.)

19 października 2022 r.

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie ustawy o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego (druk senacki nr 814, druki sejmowe nr 2612 i 2635).

(Początek posiedzenia o godzinie 12 minut 01)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Komisji Ustawodawczej Krzysztof Kwiatkowski)

PRZEWODNICZĄCY
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

Szanowni Państwo, otrzymałem sygnał, że mamy kworum.

W imieniu 3 przewodniczących – pana przewodniczącego Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Aleksandra Pocieja, pana przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Zygmunta Frankiewicza oraz swoim, czyli przewodniczącego Komisji Ustawodawczej – otwieram wspólne posiedzenie 3 połączonych komisji.

W porządku posiedzenia mamy 1 punkt: rozpatrzenie ustawy o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego, druk senacki nr 814, druki sejmowe nr 2612 i 2635.

Czy do zaproponowanego porządku posiedzenia ma ktoś uwagi? Nie widzę.

Stwierdzam, że porządek został przyjęty.

Pozwólcie państwo, że teraz dopełnię najsympatyczniejszego obowiązku, czyli przywitam uczestników, według kolejności na liście obecności, tak jak się państwo podpisywali. Chciałbym przywitać: dyrektora Biura Związku Miast Polskich Andrzeja Porawskiego; doradcę Związku Województw RP, pana Rafała Marchewkę; eksperta Związku Powiatów Polskich, pana Przemysława Matysiaka, który uczestniczy w posiedzeniu zdalnie. Unię Metropolii Polskich reprezentuje dyrektor do spraw prawnych oraz organizacyjno-administracyjnych, pani Dorota Bąbiak-Kowalska. Pani Dyrektor, prosimy bliżej.

Szczególnie ciepło chciałbym przywitać ekspertów, którzy na prośbę komisji lub marszałka Senatu przygotowali opinie, z których możemy skorzystać, w kontekście oceny wyżej wymienionego projektu. Przepraszam, zanim powitam ekspertów, chciałbym przywitać przedstawiciela Sejmu, pana posła Dariusza Stefaniuka. Przypominam, że ten... Nie. Przepraszam?

(Poseł Paweł Hreniak: Paweł Hreniak, w imieniu wnioskodawców.)

Pan jest posłem, tak? Bo w dokumentach mamy, że jest pan poseł Stefaniuk.

(Poseł Paweł Hreniak: To jest sprawozdawca. Ja jestem wnioskodawcą.)

A, Pan jest wnioskodawcą. Witamy posła wnioskodawcę, pana Pawła Hreniaka. Witamy serdecznie.

Szanowni Państwo, witam ekspertów. Zespół Doradców do spraw kontroli konstytucyjności prawa przy Marszałku przygotował ocenę tego projektu. Zespół pracował w składzie: profesorem i doktorzy habilitowani, państwo Mariusz Bidziński, Marek Chmaj, Marcin Dąbrowski, Sławomir Patyra, Anna Rakowska-Trela. Jest z nami pan prof. Mariusz Bidziński z tego zespołu – witam bardzo ciepło. Jest z nami także pan prof. Ryszard Piotrowski, który na prośbę 3 połączonych komisji przygotował dla nas opinię odnośnie do projektu. Witamy bardzo serdecznie pana profesora. Jest także przygotowana trzecia opinia, którą oczywiście wszyscy państwo też otrzymaliście i którą jeszcze przywołamy, kiedy będziemy mówić o opiniach. To jest opinia pana prof. Mariusza Jabłońskiego, który dzisiaj niestety nie może uczestniczyć w posiedzeniu.

Zgodnie z Regulaminem Senatu na początku umożliwiam przedstawienie projektu przedstawicielowi wnioskodawcy, czyli panu posłowi.

Wspólne posiedzenie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (203.),
Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej (185.)
oraz Komisji Ustawodawczej (272.)

Pan poseł Paweł Hreniak. Bardzo proszę, Panie Pośle.

(Poseł Paweł Hreniak: Dziękuję, Panie Przewodniczący...)

Przepraszam, ja nie przywitałem, bo nie ma żadnego przedstawiciela rządu. Jak dołączy, to oczywiście go przywitamy. A, przepraszam, teraz państwo weszli, więc mogę przywitać. Przepraszam, że przeszkodziłem panu posłowi.

Witam serdecznie przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, pana Sylwestra Marciniaka. Witam serdecznie szefową Krajowego Biura Wyborczego, panią Magdalenę Pietrzak.

Oddaje głos panu posłowi.

POSEŁ

PAWEŁ HRENIAK

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Panie i Panowie Senatorowie! Szanowni Państwo!

Dziś w imieniu grupy posłów mam zaszczyt przedstawić projekt ustawy o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego. Projekt ustawy sprowadza się do przedłużenia kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego do dnia 30 kwietnia 2024 r. Proponujemy zmianę kodeksu wyborczego i tym samym kalendarza wyborczego. Zgodnie z projektem ogłoszenie terminu wyborów przez premiera nastąpi pomiędzy 30 grudnia 2023 r. a 30 stycznia 2024 r. – tym samym wybory samorządowe odbędą się w 1 z 4 niedziel pomiędzy 31 marca a 23 kwietnia 2024 r.

Proponowany zmieniony kalendarz wyborczy powoduje, że z jednej strony są to najszybsze możliwe po zimie terminy, żeby w warunkach wczesnej wiosny można było prowadzić normalną kampanię wyborczą, a z drugiej strony terminy nie nałożą się na terminy wyborów do Parlamentu Europejskiego, które odbędą się w czerwcu 2024 r. Wskazane w projekcie ustawy terminy spowodują, że wybory samorządowe zakończą się przed rejestracją kandydatów do Parlamentu Europejskiego.

Ten projekt wychodzi naprzeciw wielu sygnałom, które płyną ze strony samorządów, ale również Państwowej Komisji Wyborczej. Pojawił się sygnał mówiący o komplikacji przeprowadzenia w tak bliskich terminach wyborów

parlamentarnych i samorządowych, tym bardziej że jedno i drugie są same w sobie ogromnym wyzwaniem organizacyjnym. Poza tymi problemami technicznymi w mojej ocenie są dużo większe problemy, które wynikają z samego prowadzenia kampanii wyborczej, a przede wszystkim z kwestii rozliczenia tak połączonych kampanii wyborczych. Jak wskazywał w jednej ze swoich wypowiedzi obecny tutaj pan przewodniczący PKW, przy takim wyzwaniu organizacyjnym nie udałoby się uniknąć na skalę masową zwykłych ludzkich błędów. Takie błędy i niejasności w przepisach kodeksu wyborczego odnośnie do łączenia wyborów byłyby bardzo poważną podstawą do kwestionowania wyniku wyborczego. Myślę, że Wysokie Komisje zgodzą się ze mną, że dziś w sytuacji, kiedy za wschodnią granicą mamy wojnę, podważanie wyników wyborów parlamentarnych byłyby dla nas niezwykle groźne, tym bardziej że mamy świadomość tego, że Sejm wybiera władzę wykonawczą.

Myślę, że wszyscy zgodzimy się z tym, że żyjemy w czasach niebezpiecznych, a więc musimy zrobić wszystko, żeby zachować spokój społeczny i nie dać argumentów do tego, żeby podważać legalność władz i wynik wyborczy wyborów do Sejmu i Senatu. To jest w dzisiejszych czasach niezwykle ważne. Zawsze jest to ważne, a dziś jest to szczególnie istotne. W interesie Polski jest to, żeby te wybory rozdzielić. Unikniemy w ten sposób wielu problemów, które byłyby podstawą do podważania wyniku wyborczego i tym samym legalności wyboru władz. Unikamy m.in. problemów organizacyjnych. Samych członków obwodowych komisji wyborczych potrzebowalibyśmy ok. 600 tysięcy. Trzeba byłoby ich przed wszystkim znaleźć, co mogłoby być pewnym problemem, biorąc pod uwagę wcześniejsze doświadczenia, a później przeprowadzić procedurę szkolenia. Ogromnym wyzwaniem organizacyjnym byłby sam druk kart do głosowania i inne działania czysto techniczne, na co również wskazywała Państwowa Komisja Wyborcza. Ale, jeszcze raz podkreślę, to są nie najistotniejsze argumenty.

Przyjmując prezentowany projekt o przesunięciu wyborów, unikamy ogromnych problemów – to jest, myślę, niezwykle istotne – związanych z rozliczeniem kampanii wyborczej. I to byłby chyba – jeszcze raz to powtórzę i podkreślę – największy problem. Nikt nie wie, jak należałoby ją prawidłowo rozliczyć. Byłoby to

pole do poważnych nadużyć. Np. jak rozliczyć kampanię wyborczą w ramach dwóch limitów nakładających się kampanii tej samej osoby, która startuje na wójta i posła. Dane, które są dostępne, mówią, że 70% kandydatów na posłów startuje wcześniej w wyborach samorządowych. To pokazuje, że utrzymanie przejrzystości finansowej kampanii wyborczej byłoby niezwykle trudne czy wręcz niemożliwe. Byłby to zresztą problem na skalę masową, problem, który nawet nie musiałby być zawiniony przez kandydatów i komitety wyborcze.

Pojawia się tu również dodatkowo ważny wątek równych szans kandydatów. Ci, którzy startują w obu wyborach, z całą pewnością mieliby większe szanse i większe możliwości związane z limitami finansowymi niż ci, którzy startowaliby tylko w pojedynczych wyborach. Ta nierówność szans wydaje się tutaj oczywista. Nikt nie wie, jak sobie z tym problemem można byłoby w obowiązujących przepisach i normach prawnych poradzić. A nadużycia w tym obszarze mogłyby być również poważnym argumentem do podważania przed sądami wyników wyborów.

Przyjmując tę ustawę, unikamy również problemów z ciszą wyborczą, z zakazem publikacji sondaży. Przy nakładających się wyborach jest to problem, który również byłby poważnym argumentem do podważenia wyników wyborczych, a tym samym legalności wyboru władz. Unikamy wreszcie chaosu informacyjnego. Tak duża liczba osób kandydujących mogłaby skutkować ogromną liczbą głosów nieważnych. Zresztą to było obserwowane we wcześniejszych wyborach, przede wszystkim w wyborach samorządowych. Wszyscy pamiętamy rok 2014.

Tu chciałbym przypomnieć, bo pojawiły się również w tym zakresie inne głosy, że zgodnie z prawem ustawą możemy przesunąć jedynie wybory samorządowe. Możemy to zrobić zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 26 maja 1998 r., który uznał przedłużenie kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego za dopuszczalne, a jednocześnie nie możemy bez zmiany konstytucji przesunąć terminu wyborów do Sejmu i Senatu. Jak wiemy, jest art. 98, który jasno określa 4-letnią kadencję parlamentu, a jednocześnie, jak wiemy, takiego zapisu dotyczącego samorządu nie ma. Należy tu zaznaczyć, że zmiany w kodeksie wyborczym przeprowadzamy na ponad rok przed wyborami, a więc dotrzymujemy wszelkich terminów.

W kodeksie wyborczym nie ma mowy o tym, w jakim czasie przed wyborami należy dokonywać zmian. Jest za to orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który określa ten termin na 6 miesięcy. My proponujemy dziś zmiany na ponad rok przed wyborami, więc wszelkie normy pozostają tu zachowane.

I na koniec jeszcze raz powtórzę. Wysokie Komisje, ten projekt daje nam możliwość uniknięcia bardzo poważnych komplikacji, które z dużym prawdopodobieństwem służyłyby podważaniu wyniku wyborczego i legalności wyboru władzy, a na taką sytuację w obecnej sytuacji geopolitycznej nie powinniśmy sobie dziś pozwolić. Możemy być pewni, że sytuację niepokoju społecznego wynikającego z podważania wyniku wyborczego wykorzystaliby ci, którzy dziś źle życzą Polsce. Dlatego naszym obowiązkiem jako parlamentu, Sejmu i Senatu, jest zadbać o to, aby nie dawać argumentów do podważania wyników wyborów i przeprowadzić je w takich warunkach, żeby wszyscy mieli równe szanse i wybory były transparentne. Dlatego bardzo proszę państwa senatorów o przyjęcie przedstawionego projektu ustawy. Dziękuję bardzo.

PRZEWODNICZĄCY KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

Dziękuję za przedstawienie projektu.

Szanowni Państwo, teraz poproszę ekspertów o przedstawienie opinii, które były zamówione na potrzeby dzisiejszego posiedzenia. Najpierw poproszę przedstawiciela zespołu doradców przy marszałku. Później pana prof. Piotrowskiego. Pan prof. Jabłoński niestety nie mógł być z nami, więc ja fragmenty tej opinii przytoczę. Następnie będę prosił oczywiście o zabranie głosu przedstawiciela Państwowej Komisji Wyborczej, Biura Legislacyjnego. Następnie odbędzie się dyskusja. I tu wyjątkowo, bo projekt dotyczy państwa, na początku umożliwię zabranie głosu w dyskusji samorządowcom. Chodzi o to, żeby usłyszeć głos tych, których ten projekt dotyczy.

Muszę powiedzieć, że kiedy usłyszałem ze strony pana posła, że ten projekt wychodzi na przeciw głosom jednostek samorządu terytorialnego, to pomyślałem, że wszystkie opinie – podkreślam: wszystkie opinie – które wpłynęły do senackiej Komisji Ustawodawczej, są negatywne, czy to Związek Miast Polskich, czy Unia

Metropolii Polskich – każdy krytykuje projekt, który dzisiaj wpłynął do Senatu. A sposób argumentacji, który stawia pod znakiem zapytania możliwości samorządu w zakresie przeprowadzenia tych wyborów, jest absolutnie nieprzyzwoity z punktu widzenia innego organu władzy publicznej, jakim jest Sejm, który dezawuuje możliwości samorządu w tym zakresie. Dlatego będziemy bardzo ciekawi państwa głosów. Co do powołania się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1998 r to jest to przywołanie fałszywe. Będziemy się mogli przekonać po zapoznaniu się z opiniami ekspertów, którzy przygotowali opinię w tym zakresie. Muszę powiedzieć, że zakończenie argumentacji stwierdzeniem, że ta propozycja i podważanie tego projektu... że podważać go mogą ci, którzy źle życzą Polsce... Muszę powiedzieć, że przypisywanie do obozu zdrady narodowej tych, którzy stoją na straży konstytucyjnych terminów, jest sposobem argumentacji po prostu niegodnym.

Oddaje głos przedstawicielowi senackiego zespołu ekspertów.

Bardzo proszę.

**CZŁONEK ZESPOŁU DORADCÓW
DO SPRAW KONTROLI
KONSTYTUCYJNOŚCI PRAWA
PRZY MARSZAŁKU SENATU X KADENCJI
MARIUSZ BIDZIŃSKI**

Szanowny Państwo! Panie Marszałku!

Mam zaszczyt zaprezentować w imieniu Zespołu Doradców do spraw kontroli konstytucyjności prawa przy Marszałku Senatu X kadencji przygotowaną ekspertyzę w przedmiocie oceny rozwiązań przyjętych w ustawie z dnia 29 września 2022 r. o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego.

Zespół dokonał analizy przedstawionej ustawy uchwalonej przez Sejm w kontekście obowiązujących przepisów, jak również w kontekście istniejącego orzecznictwa, w tym orzecznictwa, na które wnioskodawcy się powoływali. Wnioskodawcy wskazali w treści uzasadnienia, iż projekt wynika z konieczności dokonania szeregu czynności przez samorządy i organy wyborcze. Projekt jest związany z potencjalnymi problemami organizacyjno-technicznymi. Negatywnym aspektem, jeśli ta ustawa by nie obowiązywała, byłoby obniżenie frekwencji czy też utrudnianie

funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie budżetu, jak również inne kwestie, które w uzasadnieniu się znajdują. Projektodawca przywołał również faktycznie wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1998 r., w świetle którego przedłużenie kadencji w ocenie wniosku projektodawców ma być dopuszczalne. Projektodawca kompletnie pominął i w zasadzie nie wskazał w uzasadnieniu jakichkolwiek argumentów merytorycznych, badań naukowych czy też tez, które by faktycznie mogły potwierdzić problemy, jakie miałyby wiązać się z przeprowadzeniem wyborów w dotychczasowym terminie. Nie wskazał również oczywiście na fakt konsultacji z podmiotami zainteresowanymi oraz środowiskami eksperckimi.

Odniosę się teraz do pierwszej kwestii, czyli wyroku. Faktycznie Trybunał Konstytucyjny dopuszcza możliwość przedłużenia kadencji jednostek samorządu terytorialnego, ale jeśli wczytamy się w treść tego wyroku, to zauważymy, że Trybunał podkreślił wyraźnie, że te zmiany mają następować pro futuro, tzn. nie mamy modyfikować i nieuprawnione jest zmodyfikowanie kadencji w trakcie trwania tej kadencji, gdyż wybrane w demokratyczny sposób władze samorządu terytorialnego posiadają legitymacje w konkretnym zakresie od konkretnej grupy społeczeństwa. Zatem jakiegokolwiek zmiany mają być dokonywane tylko i wyłącznie na przyszłość, oczywiście z wyjątkiem, który wynika z art. 228 konstytucji, tj. sytuacji, których nie można było przewidzieć.

Co to oznacza w kontekście projektowanych zmian? W naszej ocenie, w ocenie zespołu ekspertów projektowane zmiany, w tym kluczowe, tj. art. 1, pozostają w jaskrawej sprzeczności z konstytucyjną zasadą kadencyjności jednostek samorządu terytorialnego, nie spełniają wymogów określonych przez Trybunał Konstytucyjny, a co za tym idzie, pozostają w sprzeczności z art. 2, art. 62 ust. 1 oraz z art. 169 ust. 2 Konstytucji RP. Z czego wynikają nasze wnioski, nasze konkluzje? Po pierwsze, ustawa w ocenie ekspertów nie prowadzi do osiągnięcia zakładanych celów. W świetle lakonicznego uzasadnienia projektu niepopartego żadnymi analizami, merytorycznymi badaniami czy danymi trudno jest w ogóle wskazać, czy skutki kiedykolwiek w jakimkolwiek zakresie w ogóle wystąpią. Prawda jest taka, że jeśli ustawodawca odpowiednio wcześniej, a ten czas jeszcze występuje, podejmie

i podjąłby odpowiednie działania, projektowane poziomy ryzyka nigdy nie muszą wystąpić, a organy jednostek samorządu terytorialnego pracujące z należyтым wyprzedzeniem mogą wprowadzić i dostosować swoje funkcjonowania tak, aby nikt nie miał wątpliwości, iż poradzą sobie z tym zakresem. Podobnie jest w przypadku argumentu dotyczącego frekwencji wyborczej. Nie ma również przecież żadnych podstaw, które wskazywałyby, że skumulowanie wyborów przełoży się na niską frekwencję. Wręcz przeciwnie, można podejrzewać, że skoro będzie duża aktywizacja społeczna i obywatelska, to frekwencja może być odpowiednio wyższa, zwłaszcza że będziemy mieli w krótkim okresie możliwość oddania głosu i w jednych, i w drugich wyborach.

Podsumowując, można powiedzieć, że te założenia mają tylko i wyłącznie czysto hipotetyczny charakter nie tylko co do rozmiaru i wpływu na funkcjonowanie państwa, ale również co do samej materializacji jakichkolwiek niekorzystnych konsekwencji z tym związanych. Dla przypomnienia powiem o tym, co wskazujemy w naszej ekspertyzie. Mianowicie w Polsce sytuacja, z którą mielibyśmy do czynienia, występowała już wielokrotnie, np. w latach dziewięćdziesiątych, w 1997 r., w wyborach w roku 2005, 2010, 2015, i 2019. I nigdy nie było negatywnych skutków z punktu widzenia funkcjonowania państwa czy też możliwości zorganizowania odpowiednich czynności wyborczych czy to przez jednostki samorządowe, czy sposobu rozliczeń, czy sposobu funkcjonowania Państwowej Komisji Wyborczej.

Chybiony w naszej ocenie również jest argument dotyczący finansowania czy też problemu z jawnością finansowania, z transparentnością finansowania i rozliczaniem się ze środków, które są przeznaczane na obie kampanie wyborcze. Można odpowiednio wcześniej wprowadzić, jeśli dzisiaj są jakiegokolwiek wątpliwości, zmiany ustawowe w zakresie sposobu i transparentności rozliczeń. Co więcej, można potencjalne komplikacje, które miałyby się znaleźć, już dzisiaj sobie określić i w jakiś sposób ustawodawczy je usunąć. To powoduje, że jakiegokolwiek trudności w rozliczaniu kampanii wyborczych wydają się być tylko i wyłącznie obawą prywatnego interesu kandydatów, którzy być może sobie nie poradzą z rozliczeniem finansów. Nie jest to ani interes obywateli, ani interes państwa. To komitety wyborcze czy kandydaci, czy partie mają obowiązek

odpowiednio się przygotować i profesjonalnie przeprowadzić wszystkie czynności związane z rozliczeniem finansowania swoich kampanii, tak aby nie było później jakichkolwiek zarzutów ze strony Państwowej Komisji Wyborczej.

Niezależnie od tych argumentów warto podkreślić, że projektodawcy przeoczyli też jedną istotną kwestię. Przecież zamiast zmieniać zasady gry, które w tej chwili funkcjonują, istnieją i próbować sztucznie przedłużać kadencje samorządów, co, jak wskazałem, jest sprzeczne mimo wszystko, wbrew twierdzeniu projektodawców, z treścią uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Zawsze istnieje możliwość odpowiedniego skrócenia kadencji Sejmu, tak aby dać możliwość nienakładania się obu kadencji. Wtedy wszystkie potencjalne ryzyka zostaną wyeliminowane bez jakichkolwiek wątpliwości i bez zarzutów co do naruszania zasady demokratycznego państwa prawnego, w tym nie wpłyną na funkcjonowanie w naszym systemie prawnym kadencji samorządów, które są sztucznie przedłużane na potrzeby polityczne.

W efekcie przeprowadzonych przez nas analiz doszliśmy do konkluzji, iż ustawa nie tylko nie rozwiązuje problemu kumulacji wyborów, ale tak naprawdę generuje i sprawia, że w przyszłości będzie to zjawisko stałe. Konkluzja ta wynika z faktu, iż przedłużenie kadencji jednostek samorządu terytorialnego spowoduje skumulowanie wyborów samorządowych i wyborów do Parlamentu Europejskiego. Biorąc pod uwagę uprzednio wprowadzone zmiany w 2018 r. w zakresie przedłużania kadencji jednostek samorządu terytorialnego, spowoduje to, że kadencje te będą trwały taki sam okres, czyli 5 lat, i co 5 lat będziemy mieli dokładnie taką samą kumulację. Zakładając, że w przypadku przeprowadzenia wyborów najwcześniej 23 kwietnia 2024 r. wybory te odbędą się w terminie praktycznie krótszym niż 1 miesiąca od wyborów do Parlamentu Europejskiego, które mają być przeprowadzone pod koniec maja ewentualnie na początku czerwca. To spowoduje, że problem kumulacji, problem, na który wskazują projektodawcy, będzie problemem stałym, a nie zostanie on zniwelowany, co w ocenie ekspertów również mogło być, a nie zostało przewidziane już przy projektowaniu w 2018 r. przedłużenia kadencji jednostek samorządu terytorialnego. W naszej ocenie próba sztucznej zmiany długości kadencji, powołując się na argumenty, które nie

znajdują uzasadnienia w świetle przepisów konstytucyjnych, ustawowych, jak również orzecznictwa, stworzy bardzo niebezpieczny precedens dla porządku demokratycznego Polski. Tak naprawdę wprowadzimy instrument, który będzie powodował pewnego rodzaju usprawiedliwienie, że w przyszłości w każdej sytuacji, gdy będziemy widzieli, że okres wyborów z punktu widzenia poparcia społecznego nam nie sprzyja, będzie wydłużany odpowiednio o 1 rok, o 2 lata, o 0,5 roku w jakimkolwiek zakresie, byleby go przesunąć w czasie. Taka zasada czy takie rozwiązanie będzie, w naszej ocenie, sprzeczne z konstytucją, z demokratycznym porządkiem państwa prawnego i tak naprawdę będzie odbierało legitymacje obywatelom do tego, by mogli wybierać na stricte sztywno określone kadencje swoich przedstawicieli.

Na koniec warto podkreślić, że ustawa, która została uchwalona przez Sejm, pozostaje w sprzeczności nie tylko z przepisami konstytucji. Również procedura jej uchwalenia bez przeprowadzenia konsultacji – to był projekt posełski, jak wiadomo, w celu uniknięcia tego całego procesu konsultacyjnego – będzie w naszej ocenie również naruszała zasady wynikające z art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz art. 2 konstytucji w zakresie poprawnej legislacji, gdyż, jak wynika i z doktryny, i z doświadczeń, i z dotychczasowego orzecznictwa, wybory czy też zmiany w procedurach wyborczych powinny być zawsze poprzedzone konsultacjami. Tutaj tego elementu nie mamy, co spowoduje, że przez ten przedłużony okres kadencji jednostek samorządu terytorialnego będzie powstawała wątpliwość co do legalności i co do zasadności ich działania. Będzie to wątpliwość, której prawdopodobnie nie da się w jakikolwiek sposób w przyszłości usunąć, zaś podważanie legitymacji wybranych w inny sposób organów być może będzie stanowiło kolejny asumpt do tego, by kierować sprawy w indywidualnych rozstrzygnięciach do sądów czy powszechnych, czy administracyjnych w zależności od przedmiotu sporu.

Stąd zespół ekspercki w składzie, w którym pan marszałek przedstawił, doszedł do jednoznacznej konkluzji, iż projekt ten, a w zasadzie ustawa uchwalona przez Sejm narusza przynajmniej 3 przepisy konstytucji, jak również narusza postanowienia Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Dziękuję uprzejmie.

PRZEWODNICZĄCY
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

Dziękuję bardzo.

Proszę o przedstawienie drugiej opinii.

Oddaję głos panu prof. Ryszardowi Piotrowskiemu.

Panie Profesorze, bardzo proszę.

CZŁONEK ZESPOŁU DORADCÓW
DO SPRAW KONTROLI
KONSTYTUCYJNOŚCI PRAWA
PRZY MARSZAŁKU SENATU X KADENCJI
RYSZARD PIOTROWSKI

Bardzo dziękuję.

Szanowni Panowie Przewodniczący! Szanowni Państwo Senatorowie! Szanowni Państwo!

Przedmiotem mojej opinii jest ustalenie zgodności uchwalonej ustawy ze standardami demokratycznego państwa prawnego oraz próba oceny ewentualnych konsekwencji stwierdzenia niezgodności. Tezy mojej opinii są następujące.

Po pierwsze, ustawa jest w całości niezgodna z preambułą Konstytucji RP w zakresie, w jakim narusza zasadę pomocniczości, rzetelności i sprawności działania instytucji publicznej, dialogu społecznego jako podstawy prawnej.

Po drugie, ustawa jest w całości niezgodna z 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.

Po trzecie, ustawa jest niezgodna z art. 7, 112, 119 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie, w jakim została uchwalona niezgodnie z obowiązującą procedurą.

Wreszcie jest ona niezgodna z art. 62 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 2 konstytucji w zakresie, w jakim przedłużając kadencję organów jednostek samorządu terytorialnego, narusza prawo obywateli do wybierania tych organów jako gwarancję ich prawa do samorządu.

Jeśli zaś chodzi o skutki, to wejście w życie opiniowanej ustawy spowoduje ryzyko pogłębienia kryzysu konstytucyjnego.

Główne wątki uzasadnienia są następujące. Po pierwsze, należy wziąć pod uwagę oczywisty

pogląd Trybunału Konstytucyjnego, że samorząd terytorialny jest jedną z głównych idei państwa demokratycznego i stanowiąc realizację bezwzględnie nakazu konstytucji, jest gwarancją podmiotowości obywatela jako mieszkańca określonej jednostki terytorialnej. Jest podstawą społeczeństwa obywatelskiego. I dlatego, że tak jest i że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego samorząd terytorialny jest zarówno podmiotem urzeczywistniającym suwerenność narodu, jak to podkreślał Trybunał, skoro jednostki samorządu wykonują władzę publiczną, a państwo dzieli się z samorządem częścią władzy zwierzchniej, która należy do narodu, to samorząd, według Trybunału, jest też częścią władzy wykonawczej w państwie. Z tych względów ustawowa regulacja ustroju samorządu terytorialnego wymaga pełnej zgodności z konstytucją – tu nie może być wątpliwości – w tym zwłaszcza z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Jak powiada Trybunał Konstytucyjny w jednym ze swoich orzeczeń, pozycję ustrojową jednostek samorządu terytorialnego należy określać, wyważając konsekwencje poszczególnych wartości konstytucyjnych i zasad ustrojowych oraz analizując zachodzące między nimi interferencje. Konstytucja, jak mówi Trybunał, nie jest przeciw zbiorem oderwanych od siebie zasad, lecz powinna być rozumiana jako racjonalna i harmonijna całość.

Teraz trzeba odnieść się do zasady demokratycznego państwa prawnego, skoro samorząd terytorialny jest tak z tą zasadą związany. I tutaj znowu Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że istotną częścią treści normatywnej zasady demokratycznego państwa prawnego jest zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. I na tę zasadę składają się liczne zasady przyzwoitej legislacji. Ale najważniejsze jest, że w państwie prawa rozstrzygnięcia organów państwa, w tym prawodawcy, nie mogą być zaskakujące i nieprzewidywalne. Tymczasem kwestionowana ustawa stanowi niestety przykład takiego właśnie rozstrzygnięcia, ponieważ przedłużenie kadencji organów samorządowych nie jest czymś, czego nie można było oczekiwać, skoro trwa jeszcze kadencja ostatnio przedłużona. Jest to też rozstrzygnięcie naruszające zasadę zaufania obywateli do państwa. I tutaj Trybunał Konstytucyjny tę właśnie zasadę odnosi do jednostek samorządu terytorialnego, jak też zasadę bezpieczeństwa prawnego. No, jeśli obywatele

tracą zdolność obdarzania państwa zaufaniem, obdarzania samorządu zaufaniem, to i ono traci swoją tożsamość. Bo jeżeli coś może stać się w każdej chwili swoim przeciwieństwem, jak kadencja np. określonego organu, to to oznacza, że uprawnienia tego organu nie są w czasie ograniczone i stają się nieokreślone i niepewne, a w demokratycznym państwie prawnym wykluczone jest dowolne zmienianie pojęć determinujących właściwości tego państwa, które się składają na jego tożsamość.

Teraz trzeba poświęcić trochę uwagi pojęciu „kadencja”. Otóż to pojęcie nie jest w konstytucji zdefiniowane, ale jego istotą, jego paradygmatem jest ograniczenie w czasie mandatu powoływanego w procesie wyborczym podmiotu. Pojęcie „kadencja”, podobnie jak pojęcie „wybory”, to jest pojęcie zastane, tzn. takie, którego sens wynika z konstytucji, wynika z doktryny, wynika z dotychczasowej praktyki, ale nie może być determinowane przez ustawy. Konstytucja nie może być pisana przez ustawę. I teraz przy wykładni tych pojęć zastanych należy kierować się właśnie tymi wartościami konstytucyjnymi i zdolnością jej rozumienia. To nie jest takie proste zrozumieć konstytucję. To wymaga wielu właściwości intelektualnych, nie tylko, ale w każdym razie potrzebne jest tutaj zrozumienie konstytucji i zrozumienie, że chociaż ona nie określa w art. 169 długości kadencji, to ustawodawca nie może tych długości kadencji dowolnie kształtować, ponieważ ustawodawca jest skrępowany konstytucją. Jest taka bardzo piękna mozaika z czasów starożytnych przedstawiająca Odyseusza, który żeby uniknąć uwiedzenia przez syreny, a to było niebezpieczne, kazał się przywiązać do masztu linami i w ten sposób przetrwał. No i jest takie rozpowszechnione przekonanie wśród wielu konstytucjonalistów, można powiedzieć, ugruntowane światowo, że konstytucja to są właśnie takie liny, które krępują rząd, partie polityczne. Te liny są paskudne, nieprzyjemne, nikt nie lubi być skrępowany, ale trudno, dopóki one są, to są.

Trybunał także mówi, że zasada kadencyjności wymaga precyzyjnego wyznaczenia maksymalnego czasu trwania kadencji. Ten czas powinien być ustalony przed wyborem danego organu i nie powinien być w zasadzie zmieniany w odniesieniu do organu już wybranego. Tu jest to słowo „w zasadzie”. Można powiedzieć, że ta ustawa, w zakresie, w jakim przedłuża kadencję

organów, jest niezgodna z tym rozumieniem pojęcia „kadencji”, które mamy w świetle orzecznictwa Trybunału, zmienia długość kadencji, ale niezgodna jest dlatego, że z tego orzecznictwa Trybunału wynika, że kadencję można przedłużyć, ale pod pewnymi warunkami. Ja zasadniczo uważam, że kadencji żadnego organu w ogóle przedłużyć nie można, bo to można zrobić w stanie nadzwyczajnym, ale Trybunał jest bardziej realistyczny niż ja, mniej fundamentalistyczny. On zakłada, że mogą być okoliczności, w których tę kadencję organów samorządu trzeba przedłużyć, np. reforma ustrojowa. Reformujemy ustrój samorządu, a ponieważ tego nie można było przewidzieć, wobec tego kadencję samorządu możemy przedłużyć poza stanem nadzwyczajnym. No, to nie bardzo jest konsekwentne, dlatego że jak nie możemy przedłużyć kadencji tych organów, których kadencja jest określona w konstytucji, to niby dlaczego nie moglibyśmy tego zrobić, gdyby była reforma ustrojowa? Ale Trybunał kierował się skutkami swoich orzeczeń, nie chciał psuć tej reformy ustrojowej, która się wtedy dokonywała i powiada, że jest ekscjepcja, jest wyjątek. Możemy przedłużyć, jeżeli w ten sposób możemy osiągnąć zamierzone skutki, to jest niezbędne dla realizacji wartości konstytucyjnej uznanej za wyższą wobec zasady kadencyjności, a tego skutku nie można osiągnąć przy pomocy innych środków uwzględniających w większym stopniu poszczególne wartości konstytucyjne. I tutaj zaczyna się wielka debata, co to są te wartości konstytucyjne wyższe od zasady kadencyjności. Moim zdaniem samo istnienie państwa jest taką wartością wyższą, ale od tego mamy stany nadzwyczajne. Taką wartością wyższą może być jakieś wyższe dobro od prawa obywateli do tego, żeby jak wybiorą, to nie można było tego wyboru zignorować. Poza samym istnieniem państwa, koniecznością zachowania państwa, zachowania jego ustroju bez wprowadzania stanów nadzwyczajnych ja takiego dobra nie jestem w stanie zidentyfikować poza tą koniecznością, już ultima ratio dla ojczyzny ratowania. Oczywiście, że można sobie wyobrazić, że będzie w tej sprawie inne rozumowanie, bo stoimy w takiej przestrzeni, w której dookreślenie wymaga odpowiedzi na pytanie... właściwie ten, kto określa, powinien odpowiedzieć na pytanie, jaki ma ten swój aksjologiczny fundament.

I wreszcie Trybunał mówi, że efekty regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do stopnia

naruszenia wartości konstytucyjnych. Moim zdaniem takiej proporcji nie ma. Tu zresztą pan profesor, przedstawiając stanowisko zespołu doradców, mówił o tym w skrócie, że możemy narobić więcej szkody niż pożytku. To by było takie bardzo lapidarne określenie, bo czasu jest bardzo mało.

Najgorsze jest to, że uzasadnienie projektu nie identyfikuje żadnej wartości chronionej przez konstytucję i niezakazanej przez szczegółowy przepis konstytucyjny. Można oczywiście powiedzieć, że uzasadnienie nie musi identyfikować tego, ale jeżeli taka wartość jest poza tym, że nie ufamy naszym organom i naszej zdolności do przeprowadzenia wyborów, co należałoby jakoś wykazać, to trudno mi taką wartość zidentyfikować.

Tej proporcji nie ma tutaj również dlatego, że efekty regulacji nie pozostają w proporcji do stopnia naruszenia. Co należy do tych efektów? Odejdźcie od zasady rzetelności wyborów stanowiącej podstawę kadencyjności na rzecz sprawności procesu wyborczego. Ale wcale nie ma pewności co do tego, że rzeczywiście ta sprawność jest. Można byłoby przyjąć, że takie wartości istnieją, gdyby była dla nich ponadpartijna akceptacja, gdyby była zgodna aprobatą ugrupowań politycznych, które by powiedziały: rzeczywiście dla ojczyzny ratowania rzucim się przez morze i te wybory przesuniemy w czasie. Ale takiej aprobaty nie ma. Przebieg prac legislacyjnych wyraźnie wskazuje, że tej aprobaty nie ma.

Trybunał jeszcze, chciałbym zacytować, mówi, że chociaż: „Konstytucja pozostawia określenie długości kadencji organów stanowiących samorządu terytorialnego ustawodawcy, to jednak organy ustawodawcze nie mają pełnej swobody w ustalaniu tego okresu”. Kolejne wybory muszą być przeprowadzane w rozsądnych odstępach czasu, tak aby umożliwić wyborcom udział w kierowaniu tym samorządem terytorialnym”. Demokratyczne państwo prawne to również zakaz arbitralizmu, jak Trybunał Konstytucyjny stwierdził, w działaniu tego państwa. Tu mamy klasyczny przykład naruszania tego zakazu, arbitralne przedłużanie kadencji wcześniej. Teraz trudno powiedzieć, w jakiej mierze to pozostaje w relacji do zainteresowanych, do obywateli, ale ustawodawca to nie jest przecież jakiś imperator, który mówi: „teraz tak, teraz siak ma być, inaczej ma być”. To nie w demokratycznym

państwie prawnym, tylko w jakimś zupełnie innym państwie.

Teraz kwestia racjonalności. Znowu nie bardzo wiemy, co to jest ta racjonalność, ale Trybunał mówi, że wszelkie działania prawodawcy są efektem racjonalności dogłębnego namysłu, bo inaczej to nie ma sensu. Trzeba założyć, że ustawodawca nie jest szalony, jest racjonalny, ma pełną wiedzę o rzeczywistości. Tu w szczególności można wspomnieć wcześniejsze prace teoretyków prawa: prof. Jerzego Wróblewskiego czy pani prof. Bronkowskiej. Bo jeżeli zakładamy, że ustawodawca nie jest racjonalny – chociaż on nie jest racjonalny, my to wiemy – jeżeli zakładamy, że on jest emocjonalny, no to koniec, nie jesteśmy w stanie poruszać się jakkolwiek rozsądnie, wobec tego zakładamy, że jest racjonalny. No i tu jest całe obszerne orzecznictwo – nie będę tego referował – dotyczące właśnie racjonalności, ale tutaj tej racjonalności nie ma. Wobec tego ustawodawca odchodzi od racjonalności.

Wreszcie mamy kwestię rzetelności i sprawności działania organów władzy publicznej. Uchwalenie tej ustawy stanowi poważne ryzyko dla realizacji tej zasady.

No i sprawa naruszenia art. 62 konstytucji, tzn. zagwarantowania obywatelom prawa do wybierania przedstawicieli organów samorządu terytorialnego. Tu znowu Trybunał Konstytucyjny powiada, że swoboda ustawodawcy w zakresie realizacji wymogu zapewnienia rzetelności i sprawności działania instytucji publicznej jest większa w odniesieniu do instytucji, które są tworzone, a jeżeli to są instytucje już istniejące, to wtedy trzeba działać w sposób ograniczony, ustawodawca nie ma swobody w tym zakresie. Zasada rzetelności powoduje, że jeżeli tworzymy instytucję publiczną w kształcie uniemożliwiającym jej rzetelne i sprawne działanie, to naruszamy zasady państwa prawnego właśnie w zakresie prawa obywateli, do którego ta instytucja się odnosi, czyli w zakresie prawa wybierania przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego.

Vacatio legis, wszystko pięknie, wynosi 6 miesięcy, ale Trybunał powiada, że obywatele nie mogą być zaskakiwani nagłymi i szybkimi zmianami i że nowe rozwiązania dotyczące długości kadencji powinny znaleźć zastosowanie nie w odniesieniu do organów, których kadencja trwa, lecz dopiero w odniesieniu do organów wybranych na ich miejsce. Czyli możemy zrobić

kadencję, powiedzmy, 6-letnią, chociaż to już jest dyskusyjne z punktu widzenia orzecznictwa Trybunału, czy to jest rozsądne, czy to jest nierozsądne, ale dopiero w stosunku do tych organów, które teraz zostaną wybrane bez przedłużania kadencji.

I wreszcie kwestia tej procedury ustawodawczej. Już kończę. To, że Sejm uchwała ustawy, to w państwie demokratycznym nie znaczy, że to są tylko i wyłącznie ustawy większości. Myśmy się do tego przyzwyczaili, ale to nie ma nic wspólnego ani z demokracją, ani z parlamentem w tym rozumieniu, w jakim to się rozumie w Europie, w jakim to się rozumie w przestrzeni demokratycznej. Parlament nie polega na tym, że przechodzi wyłącznie wersja większości. I tu znowu jest ogromne orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, które mówi, że zasada trzech czytań nie może być rozumiana formalnie. Ja już nie chcę mówić, jak to uchwalono tę ustawę, kiedy prowadzący obrady posłowi, który się zgłasza i mówi: „Jestem! Jestem!”, mówi: „Niestety, niestety”. W tym klimacie trudno mówić o parlamencie. To nie jest parlament. Dlatego moim zdaniem... Tu jeszcze mamy przecież zmianę kodeksu wyborczego. To jest w ogóle horrendum z punktu widzenia orzecznictwa Trybunału dotyczącego postępowania ustawodawczego, postępowania z kodeksami i dotyczącego pluralistycznego charakteru. Wypowiedzi limitowane w czasie 1 minuta, 4 minuty – no, przecież to nijak się ma do wymagań konstytucyjnych dotyczących tworzenia prawa.

I konsekwencje. Uchwalenie tej ustawy stworzy zagrożenie dla wartości konstytucyjnej, jaką stanowi prawo obywateli do udziału w rzetelnych wyborach do organów samorządu terytorialnego. Wobec tego to zagraża prawu obywateli do samorządu. Dalej. Przedłużenie kadencji organów samorządu terytorialnego jest obciążone ryzykiem kwestionowania legalności działania tych organów w stanie przedłużenia kadencji. No, to może zasadniczo osłabić poczucie pewności prawa i porządku prawnego, może utrudnić funkcjonowanie sądów, które mogą zostać obciążone sprawami wynikającymi z niepewności statusu ustrojowego organów samorządowych. Tu przecież jest cała sfera aktów prawnych, które samorząd tworzy i które rzutują na prawa obywateli. To wpłynie w negatywny sposób na status jednostki w państwie. Teraz wejście w życie tej ustawy pogłębi kryzys konstytucyjny.

To będzie kolejny akt naruszania obowiązującej konstytucji. Jeszcze jedna sfera funkcjonowania państwa zostanie faktycznie zdelegitymizowana i nastąpi takie dalsze zacieranie granicy pomiędzy tym, co jest stanem wątpliwej legalności... Ale trwanie tej wątpliwej legalności jest nieodzowne ze względów praktycznych, bo inaczej nie mamy państwa. Wobec tego to się oczywiście przyczyni do erozji demokratycznego państwa prawnego. Powstanie precedens, o którym pan profesor wspominał, polegający na zmianie reguł rywalizacji politycznej w sposób odpowiadający większości, a więc na zmianie reguł gry w trakcie gry w sposób wygodny dla tego, kto wygrywa: ja gram w to, w co wygrywam – mówi jeden z bohaterów pewnego utworu.

Te organy samorządowe dysponujące przecież teraz demokratyczną legitymacją będą działać w warunkach wymuszonych przez ustawę utraty zdolności funkcjonowania na podstawie i w granicach prawa zgodnego z konstytucją, a więc znajdą się w takiej pułapce bezprawności działania. To też utrwała, zresztą dość oczywiste, poczucie, przekonanie, że mamy bezwzględny prymat polityki nad prawem. Ale to może utrudnić funkcjonowanie samorządu jako wspólnoty mieszkańców, ponieważ bezwzględny prymat polityki nad prawem, niezależnie od tego czyjej polityki, zawsze jest dla dobra wspólnego niszczący.

To wszystko. Bardzo dziękuję. Przepraszam za to przydługie wystąpienie.

**PRZEWODNICZĄCY
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Bardzo serdecznie dziękuję obu panom profesorom za pogłębioną wieloaspektową analizę pokazującą wszystkie kluczowe elementy. Dziękuję tym bardziej, że głosy państwa profesorów w tym wypadku, w kontekście tego projektu, krytyczne, wręcz miazdzące, dla tego projektu dają nam odpowiedź na pytanie, dlaczego skorzystano w tak ważnej sprawie z poselskiej inicjatywy ustawodawczej, dzięki której ominięto sformalizowaną procedurę konsultacji społecznych, uniemożliwiając zabranie głosu w procedurze opisanej przepisami prawa tych, których ta ustawa dotyczy, czyli organom samorządu terytorialnego, tym, którym się zmienia długość kadencji. Senat jest tym miejscem, gdzie

państwo będziecie mogli zabrać głos, przedstawić swoją opinie. My tworzymy przepisy prawa w konsultacji z tymi – w przeciwieństwie do Sejmu – których te przepisy dotyczą.

Szanowni Państwo, autor trzeciej zamówionej opinii niestety nie może być z nami. To jest opinia pana prof. dr hab. Mariusza Jabłońskiego. Ja oczywiście nie będę państwu przedstawiał całej opinii, przedstawię tylko kilkudzaniową konkluzję z tej opinii.

„Uchwalona regulacja budzi wątpliwości konstytucyjne i to nie tylko z perspektywy zasad prawidłowej legislacji w odniesieniu do nakazu dochowania trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu normatywnego i w tym zakresie z treścią art. 2 Konstytucji, ale w szerszej perspektywie jej postanowienia ujęte w treści art. 1 są sprzeczne z: art. 2 Konstytucji RP (zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa) w zakresie, w jakim jej postanowienia (art. 1) naruszają nakaz podmiotowego traktowania jednostki (obywatela) i gwarantowanych jej konstytucyjnie praw wyborczych ze względu na uchwalenie regulacji spełniającej przesłanki «niepewności» działania władzy ustawodawczej – w szczególności ze względu na brak wykazania przez prawodawcę istnienia innej ważnej wartości konstytucyjnej uzasadniającej uchwalenie takiej regulacji, a w konsekwencji przyznania pierwszeństwa dobru mniej cennemu w postaci komfortu organizacyjnego organów przeprowadzających wybory czy też partii politycznych w kontekście rozliczania wydatków kampanijnych z jednej strony, z drugiej zaś poświęcenia dobra wyższej wagi, jakim są prawa wyborcze (czynne i bierne) oraz podejmowanie decyzji wyborczych w zaufaniu do ściśle określonego okresu kadencji organu wyłanianego w wyborach powszechnych”.

Stoi w sprzeczności także z: „art. 2 Konstytucji RP, w powiązaniu z zasadą społeczeństwa obywatelskiego – w odniesieniu do skutku, jakim jest przerzucenie na obywatela skutków braku wcześniejszych działań prawodawczych (w tym dotyczących postanowień ustawy z 2018 roku) i w konsekwencji doraźnego uchwalenia regulacji prawnych dotyczących organów i instytucji państwowych nieprecyzujących dostatecznie ich ratio legis, a zatem sprzecznych z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa”.

Jest sprzeczna z: „wyrażoną w preambule do Konstytucji RP zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych ze względu na brak przeprowadzenia kompletnego testu proporcjonalności i wykazania z perspektywy wkroczenia w sferę gwarantowanych konstytucyjnie wolności i praw jednostki – w tym przypadku praw wyborczych (art. 62 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) – konieczności i niezbędności przeprowadzanych zmian legislacyjnych”.

Stoi także w sprzeczności z: „art. 165 ust. 2 w związku z art. 16 Konstytucji RP w zakresie poszanowania zasady ochrony samodzielności samorządu terytorialnego w związku z brakiem rzeczywistego wykazania przez prawodawcę, że konkretna wartość konstytucyjna przemawia za przyjęciem takiego właśnie rozwiązania”.

I ostatni element tej konkluzji: „Art. 3 ustawy z 29 września 2022 roku jest sprzeczny natomiast z: art. 2 Konstytucji RP w zakresie wymogu zapewnienia należytego *vacatio legis* – wobec niedochowania przez prawodawcę standardów wprowadzenia zmian w prawie wyborczym w sytuacji, w której nowe przepisy mają wpływ nie tylko na frekwencję, ale również na zakres wybieralności”. Podpisane: pan prof. Mariusz Jabłoński.

Ja teraz oddam głos panu przewodniczącemu Marciniakowi. Będę gorąco prosił o jedną rzecz. Duża część tych opinii zwraca uwagę na to, że zmiana z 2018 r. przyjęta z inicjatywy posłów PiS, która wydłużyła tę kadencję, wprowadziła niestety stały element, wtedy świadomie, w 2014 r. kolizji z wyborami samorządowymi. Pan przewodniczący Marciniak był już wtedy wiceprzewodniczącym PKW. Chciałem zapytać, czy Państwowa Komisja Wyborcza zgłaszała wtedy ten problem dotyczący inicjatywy legislacyjnej wprowadzenia kolizji z terminem wyborów samorządowych i czy w swoich analizach państwo uwzględniacie, że zjawisko kumulacji, czyli zbiegu wyborów samorządowych i wyborów do Parlamentu Europejskiego, po wprowadzeniu tej zmiany będzie zjawiskiem stałym.

Oddaję głos. Pan przewodniczący, pan minister Marciniak. Bardzo proszę.

(Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej Sylwester Marciniak: Dziękuję bardzo. Panie Przewodniczący! Wysokie Komisje!)

Moim zdaniem mikrofon jest niewłączony. Musi się na czerwono zapalić lampka, przycisk

mikrofonu trzeba włączyć. Tam jest napis: „mikrofon”. Może poproszę kogoś... Już służymy pomocą. O, teraz się zapalił przez moment.

**PRZEWODNICZĄCY
PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ
SYLWESTER MARCINIAK**

O, teraz jest dobrze.

Dziękuję za zaproszenie.

Panowie Przewodniczący! Wysokie Komisje!

Proszę państwa, dzisiaj jest 19 października 2022 r. Gdyby nie zmiana sprzed 4 lat najpóźniej w ostatnią niedzielę odbyłyby się wybory do samorządu terytorialnego. Pan przewodniczący pytał o kwestie związane z legislacją. Również pan prof. Piotrowski wspominał o racjonalności ustawodawcy. Ja się przyznam, jestem uczniem prof. Zygmunta Ziemińskiego, który właśnie wprowadził pojęcie „racjonalnego ustawodawcy”. Jeżeli chodzi o ustawę z 2018 r., to należy zwrócić uwagę, że w pierwotnym projekcie ustawy nie było mowy o przedłużeniu kadencji z 4 do 5 lat. Dopiero w trakcie obróbki legislacyjnej na wniosek 2 klubów parlamentarnych... Wpłynął wniosek o przedłużenie do 5 lat kadencji wszystkich organów samorządu terytorialnego. Kiedy doszło do głosowania nad poprawką przedłużającą kadencje radnych wszystkich stopni, burmistrzów, prezydentów i wójtów, okazało się – to było w dniu 14 grudnia 2017 r. – że na 428 głosujących posłów 413 było za jej przyjęciem. Było pytanie, dlaczego PKW nie zgłosiła uwag? Bo do pierwotnego projektu nie mogła zgłosić uwag, dlatego że w dalszym ciągu była 4-letnia kadencja. Podkreślam, choć tu właściwie nie trzeba, na tej sali... Należy jeszcze zwrócić uwagę, że Państwowa Komisja Wyborcza jest organem apolitycznym, najwyższym organem do przeprowadzenia wyborów. W tej chwili mamy taki stan prawny, że wybory powinny odbyć się w przyszłym roku. Dzisiaj jest 19 października. Gdyby kalendarz wyborczy nie uległ zmianie, to znaczna część osób, również siedzących na tej sali, przygotowywałyby się do wyborów do Sejmu i do Senatu.

Nie jest tak, że Państwowa Komisja Wyborcza w ogóle wcześniej nie działała, że się nad tym wszystkim nie zastanawialiśmy. Mianowicie w dniu 4 lipca br. spotkaliśmy się z Fundacją im. Stefana Batorego i otrzymaliśmy opinię tej

fundacji, przygotowaną m.in. przez pana prof. Jarosława Flisa. „Kalendarzowy kalejdoskop” – tak zatyłował swoją opinię. Profesor stwierdził, że kiedy terminy wyborów samorządowych i sejmowych wynikające z kodeksu wyborczego są do siebie bardzo zbliżone, problemy, jakie wiążą się z kalendarzowym kalejdoskopem wyborczym, można podzielić na 3 grupy: niepewność, napięcia i nadużycia. To jest bardzo obszerny artykuł, ale na jedną rzecz chciałbym zwrócić uwagę. Tam jest mowa o sympatiach i podwójnych kandydaturach. Okazuje się, że w roku 2018, 2019 kandydaci, którzy rok wcześniej startowali w wyborach samorządowych, stanowili pomiędzy 60 a 75% wszystkich wystawionych kandydatów przez 4 największe partie sejmowe. Czyli gdybyśmy nie podjęli jakichś działań, to efekt byłby taki, że za rok mielibyśmy taką sytuację że 60–70% kandydatów do Sejmu i do Senatu startowałoby wcześniej na różnorodne stanowiska w wyborach samorządowych. Tak że polecam...

W podsumowaniu pan prof. Flis stwierdził, że jest to przedsięwzięcie niezwykle skomplikowane, a decyzja – wielowymiarowa. Wskazał również na to, że jeżeli chodzi o wybory samorządowe i wybory parlamentarne, to nie jest to tylko kwestia dnia głosowania. To jest, proszę państwa, kwestia całego cyklu wyborczego – rejestracji komitetów wyborczych, rejestracji kandydatów i wreszcie rozliczenia finansowego kampanii samorządowej i kampanii parlamentarnej. W wyborach samorządowych wysokość finansowania jest prawie trzykrotnie wyższa. Przypuśćmy, że mamy właśnie rok 2023. W tej chwili byłibyśmy w trakcie kampanii do Sejmu i do Senatu, jeśli ewentualnie byłby wyznaczony ostatni termin wynikający z kalendarza wyborczego, z konstytucji i z kodeksu wyborczego.

Zadaniem organów wyborczych jest również wskazanie pewnych zagrożeń, które jednak istnieją. Ja podzielałam tutaj opinie panów profesorów, ekspertów, ale musimy mieć na uwadze, że są tu jednak ewentualne zagrożenia, które mogą wprowadzić chaos i niepewność co do wyników wyborów. Proszę zwrócić uwagę, że przy wyborach samorządowych o ważności wyborów nie orzeka Sąd Najwyższy, tylko orzekają sądy okręgowe. Nie wiem, jakie będzie orzeczenie sądu, a tych sądów będzie kilkadziesiąt, jeżeli będzie zarzut, że dany kandydat, który został wybrany prezydentem, radnym, burmistrzem, korzysta

jednocześnie z takiej jakby większej możliwości, że startuje również do Sejmu czy do Senatu. W tym okresie nawet trudno będzie rozdzielić, kiedy startuje na burmistrza, a kiedy startuje na posła czy senatora. Naszym zadaniem jest wskazanie tych zagrożeń, a decyzja należy do parlamentu.

Kolejna, również istotna kwestia. W opinii Fundacji Helsińskiej pojawił się taki argument, był on zresztą również w opinii biura ekspertyz Senatu, że w 2005 r. w zbliżonych terminach przeprowadzono wybory parlamentarne i prezydenckie. Proszę państwa, w wyborach parlamentarnych jest ok. 10 tysięcy kandydatów, w wyborach prezydenckich w 2005 r. było 12, a w ostatnich wyborach samorządowych na wszystkie szczeble, do rad gmin, powiatów, sejmików województwa, na stanowiska burmistrzów, wójtów i prezydentów miast, startowało blisko 200 tysięcy osób, dokładnie 180 tysięcy osób. Tak więc skala zadań związanych z przeprowadzeniem wyborów jest zupełnie inna. Moglibyśmy ewentualnie zobaczyć zarządzenie prezesa Rady Ministrów o terminie wyborów samorządowych w 2018 r. i zarządzenie prezydenta o zarządzeniu wyborów parlamentarnych w 2019 r. Niestety część tych czynności się na siebie nakłada. Na to, proszę państwa, nakładają się też obowiązki komisarzy wyborczych. Z jednej strony będą działały terytorialne komisje wyborcze, których przewodniczącymi będą komisarze wyborczy, a z drugiej strony będą działały okręgowe komisje wyborcze, ale w trochę innym składzie, gdzie przewodniczącym ponownie będzie komisarz wyborczy. Dojdzie, że tak powiem, do rozdwojenia jaźni, dlatego że na to wszystko, proszę państwa, nakłada się też obywateli. To jest jakby taki trójkąt. Wyborców – dla nich działamy, im służymy – jest 30 milionów. Musimy też pamiętać o organach wyborczych. Jeżeli jest 28 tysięcy komisji obwodowych, to 200–250 tysięcy osób musi być zaangażowanych w proces wyborczy, w proces przeprowadzenia wyborów. Pamiętajmy, że na razie w wyborach samorządowych mamy w kodeksie wyborczym 2 komisje – komisję do przeprowadzenia wyborów i komisję do ustalenia wyników. Co więcej, w wyborach samorządowych mamy, proszę państwa, jakby 2 etapy. Z badań wynika, że w 50% miejsc będzie druga tura wyborów samorządowych, wyborów wójtów, burmistrzów, prezydentów, czyli po raz kolejny kilkadziesiąt, a może kilkaset osób

będzie zaangażowanych w pracę obwodowych komisji wyborczych.

Proszę państwa, naszym zadaniem jest wskazanie zagrożeń. Tak jak wspominałem, jeżeli chodzi o kwestie konstytucyjne, to są one istotne, ale chociażby z uwagi na legislację, na to, w jaki sposób określono... Kadencja jest 5-letnia i to się nakłada.

Jeszcze jedno pytanie. Pan przewodniczą wspominał o ewentualnej kolizji wyborów samorządowych i europejskich. Jeżeli chodzi o wybory samorządowe, to, tak jak wspominałem, jest blisko 200 tysięcy kandydatów. Gdyby kalendarz wyborczy... Pierwszy termin wypadłby bodajże 7 kwietnia, a 7 czerwca byłyby wybory europejskie. To jest okres 2 miesięcy. Te wybory się jakby nie nakładają w kwestii rejestracji kandydatów i komitetów wyborczych. Poza tym skala kandydatów i komitetów wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego jest zupełnie inna. To jest skala prawie 1:10, jeżeli chodzi o kwestie związane z rejestracją komitetów i rejestracją kandydatów.

To tyle. Jeżeli będą jakieś pytania, to oczywiście jestem do dyspozycji.

PRZEWODNICZĄCY
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

Dziękuję bardzo.

Teraz oddaję głos przedstawicielowi Biura Legislacyjnego celem przedstawienia opinii biura.

GŁÓWNY EKSPERT
W BIURZE LEGISLACYJNYM
W KANCELARII SENATU
MAREK JARENTOWSKI

Dziękuję bardzo.

Z punktu widzenia kadencji organy władzy publicznej, w szczególności wymienione te w konstytucji, organy kolegialne, można podzielić na 3 grupy.

Pierwsza grupa to ta, w przypadku której konstytucja jasno mówi o kadencji. Np. pierwszego prezesa Sądu Najwyższego powołuje się na 6-letnią kadencję. Bywa też tak, że konstytucja nie określa co prawda wyraźnie kadencji, ale wskazuje jakieś nieuchronne zdarzenie, które powoduje de facto zakończenie kadencji. Np.

prezes Rady Ministrów składa dymisję Rady Ministrów na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu.

Druga grupa to organy, w przypadku których konstytucja mówi, że mają kadencje, ale nie mówi jaką. Przepis mówi, że szef Sztabu Generalnego Sił Zbrojnych jest mianowany na czas określony, ale kadencję określi ustawa.

Trzecia grupa to właśnie organy, w przypadku których konstytucja milczy na temat tego, czy w ogóle mają one kadencje, czy nie. Tak jest w przypadku rzecznika praw dziecka czy Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Teoretycznie te organy mogą być powoływane na czas określony. Co ciekawe, jest tak w przypadku organów, o których dzisiaj komisje rozmawiają. Chodzi o organy jednostek samorządu terytorialnego. Trybunał w przywoływanym już dzisiaj kilkukrotnie wyroku, jeszcze w oparciu o konstytucję z 1992 r., stwierdził, że przepisy konstytucyjne nie regulują wprawdzie okresu kadencji rad gmin, ale nie ulega wątpliwości, że ich kadencyjny charakter jest oczywistą konsekwencją ich wybieralności, można go więc uznać za konstytucyjną cechę tych organów. Trzeba jednak sprecyzować, że kadencyjność rad nie jest, jak zdaje się sugerować wyrok Trybunału, konsekwencją tego, że one są wyłaniane w wyborach, ponieważ czymś innym jest sposób kreacji organu, to, czy on jest wybierany, losowany, czy mianowany, a czymś innym, okres wykonywania funkcji przez konkretny skład organu. Przykładowo: marszałkowie Sejmu i Senatu też są wybierani i nie mają kadencji, choć teoretycznie mogliby mieć np. roczne kadencje. Zatem, naszym zdaniem, reguły kadencyjności należałoby poszukiwać w powiązanej z zasadą państwa demokratycznego, czyli z art. 2 konstytucji, zwyczajowej, aczkolwiek konstytucyjnej normie prawnej, ukształtowanej, uznanej w rozwoju państwa demokratycznego, a więc niewymagającej, przynajmniej w przekonaniu redaktora konstytucji 1997 r., werbalizacji. Ona jest z tego powodu oczywista, że we wszystkich krajach demokratycznych, czy konstytucja wyraźnie o tym mówi, czy nie, organy jednostek samorządu terytorialnego mają kadencje. Obecnie, zgodnie z ustawą, ona wynosi 5 lat, a przed nowelizacją wynosiła 4 lata.

Teraz pytanie. Co oznacza „kadencja”? Samo słowo „kadencja” używane jest nie tylko w prawie, ale także w muzyce, w mechanice. Gdyby

zsumować te definicje, okazałoby się, że jest to jakiś przewidywalny z góry koniec. Jest to, jak mówi Trybunał, nakaz nadania pełnomocnictwom danego organu z góry oznaczonych ram czasowych. Zdaniem Trybunału kadencyjność oznacza nie tylko nadanie pełnomocnictwom danego organu z góry znanych ram czasowych, ale też nakaz stabilizacji składu personalnego tego organu w ramach kadencji. Powyższa zasada nabiera dodatkowej wyrazistości w odniesieniu do organów, które są wybierane w wyborach powszechnych przez wyborców. Ogólne konsekwencje zasady kadencyjności splatają się wówczas z obowiązkiem szanowania woli wyborców wyrażonej w demokratycznym akcie głosowania.

Trybunał mówi, że analizowana zasada nie wyklucza wprowadzenia regulacji prawnych umożliwiających skrócenie kadencji danego organu. Regulacje trafnie określające zasady skrócenia kadencji powinny być ustanawiane przed rozpoczęciem kadencji danego organu i w zasadzie nie powinny być zmieniane w odniesieniu do organu urzędującego, a jeśli już, to tylko wtedy, kiedy przemawiają za tym szczególne okoliczności.

Trybunał mówi też, że z istoty kadencyjności wynika tym bardziej, że kadencja danego organu nie powinna być przedłużana w odniesieniu do organu urzędującego. Obywatele wybierają określony organ władzy publicznej, udzielając mu jednocześnie pełnomocnictw o określonej przez prawo treści i w określonym czasie ważności. Upływ tego czasu oznacza wygaśnięcie pełnomocnictwa, utratę legitymacji do sprawowania władzy. Władza nie może sama sobie przedłużać legitymacji. W przypadku organów samorządu terytorialnego nie można z góry wykluczyć możliwości przedłużenia ich kadencji w trakcie jej trwania. Ingerencja taka jest dopuszczalna wyłącznie wtedy, gdy przemawia za tym konieczność urzeczywistnienia w określonych okolicznościach wspomianej już, a niewyrażonej w uzasadnieniu wartości chronionej przez konstytucję i pod warunkiem, że nie jest to zakazane przez żaden przepis szczegółowy.

Trybunał zwykle w takich przypadkach, gdy narusza się... gdy ustawa ogranicza jakieś wolności czy prawa obywatelskie, a także w odniesieniu do innych zmian, przewiduje tzw. test proporcjonalności. To jest art. 31 ust. 3 konstytucji. Ten test wynika też z art. 2. Zadajemy sobie

wtedy takie 3 pytania. Po pierwsze, czy dane działanie – w tym przypadku przedłużenie kadencji – pozwala osiągnąć zamierzone skutki, o których mówi wnioskodawca? Po drugie, czy jest niezbędne dla realizacji danej wartości konstytucyjnej, której to wartości nie można zrealizować w inny sposób? I po trzecie, czy efekt regulacji, w tym przypadku przedłużenie kadencji, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wartości konstytucyjnej, którą naruszamy, czyli zasady kadencyjności? Dla przykładu podam, że Trybunał za zgodne z konstytucją uznał przesunięcie wyborów – nawet nie przedłużenie kadencji, a przesunięcie wyborów – w związku z reformą samorządową w 1998 r.

Ten sam test, który zwykle przeprowadza Trybunał, można przeprowadzić także w odniesieniu do tej ustawy. Już będę kończył. Po pierwsze: czy ustawa ta pozwala osiągnąć zamierzony skutek? Czy przeciwdziała wskazywanym przez projektodawcę trudnościom w przeprowadzeniu wyborów i kampanii wyborczej do Sejmu oraz do organów jednostek samorządu terytorialnego w tym samym okresie? Odpowiedź jest pozytywna. Ta ustawa pozwala uniknąć tych komplikacji, ale ustawa ta nie usuwa takich przypadków na przyszłość. Robi to jednorazowo, to jest charakterystyczne. Robi to tylko teraz. Dlaczego?

Po drugie: czy ustawa ta jest niezbędna dla ochrony jakiejś wartości konstytucyjnej? Wskazywaliśmy kłopoty organizacyjne. Ale czy one są wartością konstytucyjną? Nie wskazano tu wartości konstytucyjnej, nie ma też przeszkód konstytucyjnych. Nasza konstytucja w ogóle nie przewiduje takiej przeszkody, by wybory różnych organów odbywały się tego samego dnia. Konstytucja niejednokrotnie przewiduje różne kadencje różnych organów i nie wskazuje, czy one są wybierane w określonych miesiącach. W Stanach Zjednoczonych 8 listopada będą teraz wybory do wszystkich organów. Jednego dnia będą wybory do wszystkich organów, oprócz wyborów prezydenta. Jednego dnia. Nie ma z tym problemów. Są zatem kraje, które nie mają problemów z przeprowadzeniem wyborów jednego dnia. Jeśli chodzi o wartości konstytucyjne, to można próbować odpowiadać wnioskodawcy, jakie wartości konstytucyjne przemawiają za przesunięciem tych wyborów. Tu też odwołam się do art. 31 ust. 3. To nie znaczy, że odpowiedź będzie pozytywna, bo konstytucja podpowiada,

jakie wartości konstytucyjne pozwalają ograniczać normy konstytucyjne. Są to bezpieczeństwo i porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowie i moralność publiczna, wolności i prawa innych osób. Trudno powiedzieć, żeby ta ustawa chroniła te wartości.

I trzecie pytanie czy też trzecia kwestia wynikająca z tego testu trybunalskiego. Gdyby nawet uznać, że z jakichś powodów wybory do parlamentu i wybory do organu samorządu terytorialnego nie powinny odbywać się w tym samym czasie albo ich jednoczesne przeprowadzenie w obecnym stanie prawnym jest trudne... Czy można było zapobiec temu w inny sposób niż poprzez przedłużanie kadencji, poprzez tę nowelizację? Wydaje się, że można było temu zapobiec. Można było dokonać tej zmiany w chwili, kiedy zmieniano kadencję z 4-letniej na 5-letnią. Wtedy można było to zrobić. Jeszcze przed rozpoczęciem trwającej kadencji. Jeszcze lepszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie przepisu na przyszłość, a więc nie takiego, który teraz pozwala aktualnej większości manipulować terminem wyborów. Lepiej byłoby wprowadzić na przyszłość przepis przewidujący, że w przypadku takiej koincydencji kadencja organów samorządowych ulega przedłużeniu z mocy prawa, a premier zarządza wybory w najbliższym możliwym terminie. Wtedy w ogóle nie byłoby zarzutu, że ktoś dla własnych celów partyjnych czy wyborczych manipuluje terminem wyborów.

Jeśli w tej nowelizacji chodzi jedynie o wynikające z koincydencji wyborów problemy natury prawno-logistycznej, to wystarczającym rozwiązaniem byłaby zmiana przepisów w taki sposób, aby przeprowadzenie wyborów w zbliżonym czasie było możliwe. Wspominałem już przykład Stanów Zjednoczonych. Oni nie mają z tym problemu. Możliwości rozwiązania problemu było kilka, a zastosowano, naszym zdaniem, najbardziej wątpliwy, mogący wzbudzać podejrzenie, że większość rządząca pod koniec kadencji wydłuża albo skraca kadencje organów władzy publicznej w sposób dogodny dla siebie. Rodzi to ryzyko, że w przyszłości będzie tak postępowala każda większość rządząca.

Podsumowując, powiem, że opiniowane przedłużenie kadencji rad nie jest związane z reformą ustrojową państwa. Zaproponowane rozwiązanie nie jest też niezbędne dla realizacji wartości konstytucyjnych, a ponadto może być zastąpione innymi przepisami, niesprzecznymi

z konstytucją i z regułami państwa demokratycznego. Dziękuję bardzo.

**PRZEWODNICZĄCY
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Dziękuję bardzo serdecznie.

Teraz zgodnie z deklaracją oddam głos samorządom. Będę państwa prosił... Macie prawo zabrać głos, po to właśnie jest Senat jako izba, w której wysłuchujemy głosów tych, których to dotyczy. Oczywiście będę prosił, jeżeli macie państwo jakieś dodatkowe argumenty, o powiedzenie, jak to wszystko wygląda z waszego punktu widzenia. Tu wyjątkowo senatorowie wypowiedzą się w drugiej części dyskusji.

Proponujemy z uwagi na zakres tych wyborów i liczbę kandydatów następującą kolejność. Jako pierwszy Andrzej Porawski, Związek Miast Polskich. Jako druga pani Dorota Bąbiak-Kowalska, Unia Metropolii Polskich. Później, jako trzeci w kolejności kandydatów w tych wyborach, pan Przemysław Matysiak ze Związku Powiatów Polskich i pan Rafał Marchewka ze Związku Województw RP. Radnych do sejmiku jest relatywnie najmniej, stąd taka kolejność.

Oddaję głos. Pan dyrektor Andrzej Porawski.

**DYREKTOR BIURA ZWIĄZKU
MIAST POLSKICH
ANDRZEJ PORAWSKI**

Szanowni Państwo Senatorowie! Szanowni Państwo!

Kiedy zaczęto mówić o pomysłach przedłużenia kadencji jednostek samorządu terytorialnego, myśmy w pierwszym rzędzie przeprowadzili niewiążący sondaż wśród samorządowców. Okazało się, że opinie są zróżnicowane, aczkolwiek większość samorządowców jest przeciwna temu przedłużaniu. Różne argumenty podnoszono w dyskusji. Były argumenty dotyczące terminu uchwalenia budżetu jednostek samorządu terytorialnego, terminu kolizji jednych i drugich wyborów. Ostatecznie po wysłuchaniu rozmaitych opinii, a także zapoznaniu się z ekspertami prawnymi i przede wszystkim z głosem jednostek samorządu terytorialnego jako organizatorów wyborów na szczeblu lokalnym zarząd Związku Miast Polskich na posiedzeniu

w Hrubieszowie w drugiej połowie września przyjął stanowisko, w oparciu o które prezes związku wystąpił do Senatu z wnioskiem o odrzucenie uchwalonej przez Sejm ustawy, zwracając uwagę przede wszystkim na fakt rzekomego konfliktu między wyborami, bo to z punktu widzenia organizacji wyborów jest najbardziej istotne. Liczba kandydatów oczywiście nie ma tu znaczenia, ale mają znaczenie kalendarze wyborcze i organizacja poszczególnych komisji wyborczych. Otóż w przypadku wyborów w 2023 r. bez przedłużania kadencji jednostek samorządu terytorialnego wybory mogą być ogłoszone w odstępie 6 tygodni i co do zasady nie ma istotnych kolizji w kalendarzach wyborczych, które są do zrealizowania przez jednostki samorządu terytorialnego.

Jeśli chodzi o problemy dotyczące rozliczenia kampanii, to myśmy się tym nie zajmowali, bo to nie jest materia jednostek samorządu terytorialnego. Zwracamy jednak uwagę, że przepisy kodeksu wyborczego w tym zakresie są dosyć jasne, a dodatkowo mogą być jeszcze rozjaśnione przez wytyczne Państwowej Komisji Wyborczej, które są często spotykaną dodatkową regulacją, uszczegółowiającą pewne przepisy.

Rezygnacja z koincydencji w roku 2023 w sposób wynikający z uchwalonej ustawy spowoduje stały konflikt między wyborami samorządowymi, które również mogą mieć 2 tury, a wyborami do Parlamentu Europejskiego, które przynajmniej na dzisiaj... Nie ma jeszcze decyzji w tej sprawie, ale dzisiaj wszystko wskazuje na to, takie także jest nasze doświadczenie, że odbędą się one na koniec maja, a nie w czerwcu, zwłaszcza że jedyne dotychczasowe przesunięcie terminu wyborów do Parlamentu Europejskiego było spowodowane kolizją z Zielonymi Świątkami. W roku 2024 nie ma takiej kolizji i w związku z tym wszystko wskazuje na to, że one będą jednak na koniec maja.

Od strony organizacyjnej dawaliśmy radę, i to w trudniejszej sytuacji, kiedy jeszcze mechanizmy funkcjonowania, a także obsługa informatyczna nie były tak zaawansowane jak obecnie. Daliśmy radę przeprowadzić, w sensie organizacyjnym, na lokalnym szczeblu wybory, które były odległe od siebie o 2 tygodnie. W 2005 r. odległość między wyborami parlamentarnymi a wyborami prezydenckimi... Tutaj liczba kandydatów nie ma nic do rzeczy, bo wybory jako takie prowadzi się w podobny

sposób na szczeblu lokalnym. Nie było żadnych problemów ze zorganizowaniem tych wyborów w tak niewielkim odstępie czasowym, a zwracam uwagę, że przy 6 tygodniach jest nawet możliwość rozłącznego powołania obwodowych komisji wyborczych, ponieważ czas wynikający z kalendarza wyborczego na powołanie obwodowych komisji wyborczych daje możliwość, żeby to były inne lub te same komisje, daje swobodę w powoływaniu komisji wyborczych na szczeblu lokalnym.

Oczywiście w stanowisku zarządu Związku Miast Polskich zwracamy uwagę na niedopuszczalność przedłużenia kadencji jednostek samorządu terytorialnego bez bardzo ważnego powodu. Kadencyjność to jest zobowiązanie w stosunku do wyborców i jako samorządowcy czujemy wagę udzielonego nam mandatu. Ten mandat został nam udzielony na 5 lat. Chcę zwrócić uwagę, że poprzednia zmiana długości kadencji nastąpiła przed jej rozpoczęciem, w związku z tym z punktu widzenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 1998 r. nie była ona kontrowersyjna, a przedłużanie kadencji w trakcie jej trwania, i to bliżej końca niż początku, jest, naszym zdaniem, kontrowersyjne. My nie jesteśmy tak zawansowanymi prawnikami jak państwo profesorowie, którzy już się wypowiedzieli, niemniej podzielamy pogląd, że byłoby to niedobre z punktu widzenia zaufania obywateli do państwa, zaufania obywateli do tych organów, do których na razie mają największe zaufanie, jeśli chodzi o zaufanie do organów władzy publicznej. Uważamy, że tych argumentów nie wolno zlekceważyć i w związku z tymi argumentami Związek Miast Polskich zwrócił się do Senatu o odrzucenie ustawy w całości. Dziękuję bardzo.

PRZEWODNICZĄCY KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

Dziękuję panu dyrektorowi. Stanowisko Związku Miast Polskich otrzymali wszyscy senatorowie członkowie 3 połączonych komisji. Oczywiście zostało ono przesłane w formie elektronicznej.

Poproszę o zabranie głosu panią dyrektor do spraw prawnych oraz organizacyjno-administracyjnych Unii Metropolii Polskich, panią dyrektor Dorotę Babiak-Kowalską.

DYREKTOR DO SPRAW PRAWNYCH
I ORGANIZACYJNO-ADMINISTRACYJNYCH
W UNII METROPOLII POLSKICH
IM. PAWŁA ADAMOWICZA
DOROTA BABIAK-KOWALSKA

Dziękuję bardzo.

Proszę państwa, ja nie chciałabym powtarzać tutaj wszystkich argumentów, które padły, szczególnie tego, co powiedział pan dyrektor Andrzej Porawski. Z całą pewnością podpisujemy się pod opiniami prawnymi profesorów, w szczególności pana prof. Piotrowskiego.

My jako Unia Metropolii Polskich także podzielamy pogląd, że przesunięcie tych wyborów nie byłoby prawidłowe. Naszym zdaniem, uzasadnieniem przedłużenia kadencji mogą być tylko przyczyny, które stanowią wartości konstytucyjnie chronione, ważniejsze od zasady kadencyjności. W naszej ocenie taki zabieg byłby dopuszczalny np. w sytuacji, w której przeprowadzenie wyborów w normalnym terminie zagrażałoby ich powszechności, równości czy bezpośredniości. Tutaj takich argumentów nie ma. Sama kolizja kalendarzy wyborczych i wynikające z niej problemy z zastosowaniem przepisów dotyczących ciszy wyborczej czy innych kwestii nie uzasadniają takiego zabiegu. Wszystkie problemy, które były tutaj wskazywane, mogłyby zostać rozwiązane poprzez odpowiednią zmianę przepisów, chociażby przepisów prawa wyborczego, które regulują np. ciszę wyborczą czy kwestie związane z rozliczaniem finansowania kampanii wyborczych. Wydaje się jednak, że żadnych problemów by nie było przy prawidłowym przeprowadzeniu wyborów oraz wyznaczeniu wyborów parlamentarnych i samorządowych w maksymalnie odległych od siebie terminach. Dziękuję bardzo.

PRZEWODNICZĄCY
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

Bardzo serdecznie dziękuję, Pani Dyrektor.
Poproszę o zabranie głosu pana Przemysława Matysiaka, przedstawiciela...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

To oddaję głos panu Rafałowi Marchewce ze Związku Województw RP.

Bardzo proszę.

DORADCA W ZWIĄZKU WOJEWÓDZTW RP
RAFAŁ MARCHEWKA

Dziękuję bardzo.

Szanowny Panie Przewodniczący! Wysokie Komisje!

Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej z zaniepokojeniem przyjął informację na temat procedowanej w polskim parlamencie zmiany terminu wyborów samorządowych, które zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa powinny odbyć się jesienią 2023 r. W ocenie Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej ingerencja w kadencyjność organów pochodzących z wyborów powszechnych to ingerencja w wyrażoną demokratycznie wolę suwerena, którym jest naród. Stabilność kadencji organów przedstawicielskich obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, w tym jednostek samorządu terytorialnego, jest szczególnie istotna, ponieważ wyznacza długość kontraktu, jaki poprzez wybory powszechne obywatele zawierają ze swoimi przedstawicielami. Fundamentalnym standardem jest to, że zmiana długości trwającej kadencji może wystąpić jedynie w wyjątkowym przypadku, wyłącznie w sytuacji określonej prawem. Standard taki wyraża Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, która przewiduje możliwość przedłużenia kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego wyłącznie w jednej okoliczności, tj. w sytuacji wprowadzenia w kraju stanów nadzwyczajnych. Stanowi o tym wyraźnie przepis art. 228 ust 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Z uwagi na wskazaną normę konstytucyjną, w ocenie Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej, wprowadzanie zmian długości trwającej kadencji organów powinno następować wyłącznie w sytuacjach nadzwyczajnych, czyli w przypadkach wyjątkowych, których wystąpienia w konkretnym czasie nie sposób przewidzieć.

Uchwalona przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 29 września ustawa o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego do dnia 30 kwietnia 2024 r. nie spełnia wymienionych standardów konstytucyjnych. Należy zwrócić uwagę, iż ustawa nie odwołuje się do nadzwyczajnych okoliczności jako podstawy zmiany długości trwającej kadencji, co stwarza niebezpieczny precedens ustrojowy.

Nie będę powtarzać argumentów, które już padły na tej sali. Powiem tylko, że z punktu

widzenia jednostek samorządu terytorialnego warto jest zwrócić uwagę na tę okoliczność, że w przyjętej regulacji prawnej pominięto problemy techniczne i organizacyjne, z jakimi będą musiały się zmierzyć wspólnoty samorządowe na skutek wydłużenia kadencji. Należy zwrócić uwagę na fakt, iż zakończenie kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego wiosną 2024 r. może wpłynąć dezorganizacyjnie na wynikające z ustaw ustrojowych obowiązki zarządczo-kontrolne – udzielenie absolutorium, przygotowanie i przyjmowanie raportów o stanie jednostek, za których przygotowanie i zatwierdzanie odpowiadać będą różne organy stanowiące i wykonawcze, pochodzące z różnych kadencji.

Należy dodać, że projekt ustawy dotyczącej fundamentalnej kwestii funkcjonowania organów przedstawicielskich demokratycznej Rzeczypospolitej Polskiej został zgłoszony jako projekt poselski, wyłączony z szerokiego opiniowania ze strony wspólnot samorządowych, m.in. w ramach prac Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Zdaniem Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej podkreślić należy również to, że rozwiązania przyjęte w przedmiotowej ustawie, ingerujące w demokratyczny model państwa mogą stać się prawem szkodliwym dla Rzeczypospolitej Polskiej, wprowadzającym do polskiego porządku prawnego niebezpieczny precedens ustrojowy.

Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej apeluje do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej o podtrzymanie standardów konstytucyjnych w zakresie stanowienia reguł ustrojowych dla dobra publicznego. Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej wnosi, aby przed przyjęciem pod błahym pozorem ustawy, która może być sprzeczna z konstytucją, rozważyć inne rozwiązania prawno-organizacyjne, których zastosowanie umożliwi przeprowadzenie wyborów samorządowych i parlamentarnych w pierwotnie zaplanowanym terminie, z zachowaniem wszelkich niezbędnych procedur określonych w kodeksie wyborczym. Takie działanie wpłynie na wzrost zaufania obywateli do państwa i jakości legislacji, jak również pozwoli organom jednostek samorządu terytorialnego na wypełnienie mandatu zgodnie z wolą wyborców.

Dziękuję bardzo za możliwość zabrania głosu.

PRZEWODNICZĄCY KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

Dziękuję bardzo.

Szanowni Państwo, otwieram dyskusję.

Nie jest normą konstytucyjnie chronioną obawa dowolnej partii politycznej, w tym rządzącej, przed tym, że może przegrać wybory w ustawowo określonym terminie. Normami prawnymi, które powinny podlegać ochronie, są konstytucyjne zasady: zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa; zasada społeczeństwa obywatelskiego – nieprzerzucanie na obywatela skutków wcześniejszych działań prawodawczych; zasada rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych; zasada poszanowania ochrony samodzielności samorządu terytorialnego; zasada lojalności państwa względem obywatela jako adresata normy prawnej; zasada ochrony zaufania do państwa, zaufania, że prawodawca stanowi przepisy prawa z odpowiednim wyprzedzeniem i w procesie konsultacji społecznych.

Biorąc to wszystko pod uwagę, wnoszę o odrzucenie ustawy w całości, czyli o weto senackie, w imieniu grupy senatorów, w tym przewodniczących komisji, Zygmunta Frankiewicza, Aleksandra Pocięja oraz Krzysztofa Kwiatkowskiego, marszałek Gabrieli Morawskiej-Staneckiej i całej grupy senatorów. Zgłaszam wnioski o odrzucenie ustawy w całości.

Oczywiście senatorowie, którzy zechcą zabrać głos, będą mieli teraz taką możliwość. Czy ktoś z pań, panów senatorów... Pan senator Tyszkiewicz i... Przepraszam, pani marszałek w pierwszej kolejności. Nie dodałem, że pan senator Tyszkiewicz także popierał ten wniosek, tak jak inni senatorowie, którzy zapewne zechcą zabrać głos w tej sprawie.

Pani marszałek.

SENATOR GABRIELA MORAWSKA-STANECKA

Bardzo dziękuję, Panie Przewodniczący.

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Wszystko, co miało być powiedziane na temat tej ustawy i jej sprzeczności z przepisami konstytucji, zostało już powiedziane i nie mam zamiaru tego powtarzać. Trzeba jednak zwrócić uwagę na jeden fakt: zasada kadencyjności,

odnosząca się do ustalonego czasu kadencji, to jest fundamentalna zasada demokratycznego państwa prawa. Ona chroni interes obywateli, ona chroni stabilność trwania instytucji demokratycznych przez cały okres trwania kadencji, od początku do końca. Ona faktycznie wzmacnia zaufanie obywateli do państwa. Wcale nie jest trudno wyobrazić sobie sytuację, kiedy w przyszłości, bez względu na to kto będzie miał większość... Ta większość również będzie kierowała się jakąś pokusą, własnym interesem partyjnym i będzie powtarzała ten precedens. I sytuacja wymknie się spod kontroli.

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący. Przyłączyłam się do wniosku o odrzucenie tej ustawy.

PRZEWODNICZĄCY
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

Wiceprzewodniczący komisji samorządu terytorialnego, pan senator Wadim Tyszkiewicz.

SENATOR
WADIM TYSZKIEWICZ

Panowie Przewodniczący!

Ja zacznę od tego, że tak po ludzku to trochę panu posłowi współczuje. Nie wiem, czy pan miał w ogóle do czynienia z samorządem, ale ma pan trudną rolę. Tak naprawdę to powinien się pan ze wstydu zapaść pod ziemię, bo argumentacja, którą pan przedstawił, to jest czysta hipokryzja, oparta tak naprawdę na fałszu i na kłamstwie. Mamy tutaj ewidentnie do czynienia z prymatem polityki nad prawem i nad konstytucją. Jeżeli ktoś się przyłącza do tej całej akcji, to naprawdę powinno być mu wstyd. To jest cyniczne wykorzystywanie władzy. Macie państwo przewagę kilku głosów w parlamencie i cynicznie...

PRZEWODNICZĄCY
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

Szanowni Państwo, ja umożliwię posłowi wnioskodawcy, jak będzie chciał, zabranie głosu. Proszę.

SENATOR
WADIM TYSZKIEWICZ

To jest ewidentnie precedens, który burzy porządek prawny i przyzwyczajają Polaków, wszystkich obywateli naszego kraju do tego, że łamanie prawa i konstytucji staje się w tym kraju normą. To jest bardzo złe, warto o tym pamiętać. Mówił pan poseł o tym, że ma nadzieję, że wynik wyborów nie będzie podważany. Ja chciałbym panu przypomnieć, że w roku 2014 Jarosław Kaczyński w Sejmie powiedział: ja wiem, że was to boli, ale sfalszowaliście wybory. Jeżeli ktoś komuś zarzucał sfalszowanie wyborów, to był to prezes Jarosław Kaczyński. Ja nie przypominam sobie innych polityków, którzy by podważali legalność przeprowadzonych wyborów. To już było podnoszone.

Panie Pośle, 4 lata temu, kiedy w Sejmie była zmieniana kadencyjność, wszyscy doskonale wiedzieli o tym, że za 4 lata dojdzie do kolizji dat. Nikt wtedy nie protestował, nikt o tym nie mówił, ale w momencie, kiedy poczuliście państwo zagrożenie, kiedy poczuliście, że te wybory mogą nie zakończyć się wyborem kandydatów PiS, postanowiliście dokonać zamachu na prawo i konstytucję. Trybunał w 1998 r. dopuszczał możliwość zmiany terminu wyborów, ale w sytuacjach nadzwyczajnych. Tu nie ma żadnej sytuacji nadzwyczajnej, żeby zmieniać czy przedłużać kadencje. Nie było konsultacji społecznych, co jest dramatem. Jeżeli państwo przyzwyczajacie Polaków i parlamentarzystów do tego, że łamiecie porządek prawny, łamiecie porządek konstytucyjny i robicie rzeczy wyjątkowe bez żadnych konsultacji społecznych... Wszystkie organizacje samorządowe są przeciwne zmianie daty wyborów. Podważane były... Pan przewodniczący Marciniak również o tym mówił. Zastanawiano się, czy samorządowcy dadzą radę. A gdzie jest sygnał ze strony samorządowców, którzy by mówili „nie damy rady”? Ja nie słyszałem takiego sygnału. Samorządowcy sobie świetnie poradzą. W różnych sytuacjach sobie radzili i poradzą sobie w sytuacji, gdyby te wybory były blisko siebie. Zaraz powiem, jak to można zrobić.

Mówiliście państwo o kłopotach z drukowaniem kart do głosowania. Tak? Wydaje mi się, że mamy tu zawodowców w drukowaniu kart. Szybko i sprawnie można było wydrukować kilkadziesiąt tysięcy kart, a dzisiaj mówicie, że

będzie problem z wydrukowaniem kart? Hipokryzja posunięta do granic. Naprawdę.

Rozliczenie kampanii. Ile trwa rozliczenie kampanii? Ci, którzy mają czyste sumienia i dobrze przeprowadzają kampanie, rozliczają je sprawnie. Ci, którzy nie mają czystych sumień... Tu chciałbym nawiązać do wypowiedzi prezesa Marciniaka. Może porozmawiamy... Są tacy ludzie. Wymienię panu nazwisko. Zna pan Łukasza Mejzę? Ja panu powiem, jak on prowadził kampanię wyborczą i ile pieniędzy wydał. Według szacunków – ludzie próbowali to policzyć – wydał od 400 tysięcy zł do 1 miliona, a w sprawozdaniu swoim napisał chyba 18 tysięcy. To jest problem, trzeba wykluczyć takie patologie. Bo kto ma większe szanse, kiedy startuje? Ktoś, kto przestrzega prawa, czy ktoś, kto to prawo łamie? Oczywiście dzisiaj pan będzie... Jakiś czas po wyborach trudno to zweryfikować. To trzeba robić natychmiast, tuż po wyborach, miesiąc po wyborach, 2 miesiące po wyborach, a nie 4 lata po. I trzeba przypilnować wszystkich łamiących prawo. Podam kolejny przykład. Poseł Ast w moim okręgu wyborczym w nocy z soboty na niedzielę, kiedy odbywają się wybory, wiesz przed moim komitetem plakaty na słupach energetycznych. I co może dostać? Mandat co najwyżej. Uczciwie? Sprawiedliwie? Trzeba było się skupić na tym, żeby takich patologii nie było.

I teraz, proszę państwa, rzecz najważniejsza. Mówicie – to jest często podnoszony argument – że samorzady mogłyby inaczej przygotować się... że realizują nie swój budżet, może w ten sposób powiem. Rozwiązanie jest bardzo proste. Jest to rozwiązanie, które godzi wszystkie strony, Panie Pośle. Wystarczy przeprowadzić wybory do samorządu we wrześniu, powiedzmy, w połowie września. Wtedy można byłoby rzeczywiście realizować swój budżet – nowa rada miasta by ten budżet uchwaliła i byłby on realizowany. Argument, że po tej zmianie będzie można realizować swój budżet, jest nieprawdziwy, bo przez 9 miesięcy trzeba będzie realizować budżet poprzedników. To jest żaden argument. I jest proste rozwiązanie: przeprowadzić wybory samorządowe we wrześniu, a pod koniec listopada albo na początku grudnia przeprowadzić wybory do parlamentu. Wtedy nie będzie żadnych zagrożeń. Wszyscy...

(Głos z sali: Koniec listopada?)

Koniec listopada, początek grudnia. Wtedy temat byłby załatwiony.

Mówiliście państwo, pan prezes Marciniak również o tym mówił, że 60–70% startujących w wyborach samorządowych startuje również w wyborach parlamentarnych. Panie Prezesie, tu właśnie jest odpowiedź. Partia rządząca przegrywa z kretesem wybory samorządowe i te 60–70% startujących to są ludzie przegrani, którzy, jeżeli będą startować w wyborach parlamentarnych... Po prostu przeniesie się te negatywne, powiedzmy, głosowania w wyborach samorządowych i ci ludzie przegrają wybory parlamentarne. Tu jest klucz i tu jest zagrożenie dla partii rządzącej. Dlatego łamiąc prawo, łamiąc konstytucję, łamiąc wszelkie zasady, robiąc to wbrew środowisku samorządowemu, partia realizuje swój plan po to, żeby utrzymać się przy władzy. Ale muszę państwa zmartwić: nie utrzymacie się przy władzy i będziecie rozliczeni za łamanie prawa i konstytucji. Dziękuję.

PRZEWODNICZĄCY KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

Dziękuję panu senatorowi.

Rzadko to czynię, ale muszę się upomnieć o dobre imię rządu. Rząd ma większe zdolności organizacyjne i wydrukował w krótkim czasie nie kilkadziesiąt tysięcy, a kilkadziesiąt milionów kart do głosowania.

Senatorowie, którzy zapisali się do głosu, to w kolejności: Jolanta Hibner, Jerzy Czerwiński, Aleksander Pocięj. I pan poseł Paweł Hreniak.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Przeczytałem, że pan senator Jerzy Czerwiński jest zapisany, przeczytałem przed chwilą.

Bardzo proszę, Pani Senator.

SENATOR JOLANTA HIBNER

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Absolutnie popieram wniosek o odrzucenie. Jest to niesamowity bubel prawny, który nie tylko łamie prawo, ale także wprowadza niepokój społeczny. Ta ustawa w ogóle nie powinna zaistnieć. Kadencja, którą w 2018 r. już państwo dla samorządów wydłużyli, teraz jest jeszcze wydłużana o pół roku w sposób, powiedziałabym, niedopuszczalny. Gdzie i z kim to państwo konsultowali? Kto podsunął państwu taki wniosek? Kto

dał poparcie? Proszę pokazać samorządowców, którzy to popierali i mówili: „my będziemy za tym wnioskiem”. Proszę państwa, nie pozwólcmy się oszukiwać. To nie samorządowcy chcą przedłużenia kadencji, to państwo chcą tego przedłużenia. Nie wyobrażam sobie, żeby samorządowiec, który został burmistrzem, wpisywał się na listę jako kandydat na posła czy senatora. Ludzie, przecież nikt by go wtedy nie poparł. Jak sobie to państwo wyobrażacie? Państwo chcecie zrobić jakieś łupienie samorządów, nie działacie na takiej zasadzie, że chcecie, żeby te wybory były zgodne z konstytucją, z prawem. Absolutnie jest to niedopuszczalne. Uważam, że nie powinniśmy popierać takich propozycji, szczególnie tych, które nie przeszły jakichkolwiek konsultacji. Pan poseł, który to w tej chwili prezentuje, powinien się wstydzić, że nie konsultowaliście tego z samorządowcami, bo ta sprawa ich dotyczy. Nie próbowaliście uzyskać żadnej opinii, która by stwierdzała: „tak, samorządowcy tego chcą, bo to będzie lepsze dla samorządów”. Bardzo dziękuję.

PRZEWODNICZĄCY
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

Dziękuję.

Teraz w kolejności zgłoszeń. Wrócił na salę pan senator Jackowski, ale w pierw senator Czerwiński. Potem pan senator Pocięj i pan senator Jackowski. Pan senator był pierwszy, ale przez moment nie było pana senatora na sali. Później pan poseł Paweł Hreniak.

Bardzo proszę.

SENATOR
JERZY CZERWIŃSKI

Panowie Przewodniczący! Wysokie Komisje! Zaproszeni Goście!

Co do merytoryki tej ustawy i tego, co się wokół niej dzieje, będę wypowiadał się w sposób szczegółowy na posiedzeniu plenarnym.

Na wstępie chciałbym złożyć wniosek o przyjęcie ustawy bez poprawek i poruszyć kilka kwestii, które zaistniały na posiedzeniu komisji i które trzeba tutaj wyjaśnić.

Pierwsza. Pan profesor słusznie stwierdził, że demokracja to nie mogą być autorytarne,

nazwijmy to, rządy większości. Mniejszość też powinna mieć swoje zdanie i powinna móc je artykułować. Mamy właśnie na tej sali przypadek tego, jak te zasady, przynajmniej na posiedzeniach komisji, są przestrzegane. Po wystąpieniu gościa, pana posła przedstawiciela wnioskodawców nastąpił... Może nie nazwę tego atakiem, ale była to próba oceny tego wystąpienia nie w sposób merytoryczny w części dyskusyjnej, tylko przy wykorzystaniu stanowiska, jakiegokolwiek by było, szefa komisji i osoby, która siedzi w prezydium. Proszę państwa, to nie są standardy demokratyczne, żeby wypowiedzi, które nie są zgodne z naszymi poglądami, oceniać na bieżąco, korzystając z tego, że się prowadzi obrady. Osoba prowadząca obrady nie powinna, przynajmniej w ten sposób, oceniać wypowiedzi. I za to po prostu przepraszam pana posła.

Druga kwestia. Bardzo mnie zainteresowała opinia pana prof. Piotrowskiego. Przy jej prezentacji została wypowiedziana taka fraza, że wartości... Chodzi o wartości, które mogłyby umożliwić naruszenie zasady kadencyjności. Te wartości, oczywiście jeśli istnieją, mogłyby zostać uznane czy zaakceptowane wtedy, gdyby była powszechna akceptacja sił politycznych. Przyznam się, że nie zgadzam się z tym w sposób zasadniczy, ponieważ o wartościach się nie dyskutuje, a tym bardziej się nad nimi nie głośnie. Oczywiście wartości można przedstawiać itd., ale nie podlegają one dyskusji, a tym bardziej zgodzie politycznej.

Następna kwestia. Pojawił się tu argument, że projekt nie był konsultowany, ponieważ był projektem poselskim. Proszę państwa, projekt ustawy matki, kodeksu wyborczego też był projektem poselskim. Tego typu projekty, dotyczące podstawowych praw obywatelskich, a takim jest na pewno prawo wyboru organów przedstawicielskich, nie powinny być projektami rządowymi właśnie dlatego. To nie rząd powinien takie projekty zgłaszać, a grupy posłów, ewentualnie Senat. Na pewno nie rząd. I dlatego ustawa zmieniająca kodeks wyborczy jest projektem poselskim.

Co do trybu konsultacji to brakuje mi tutaj – nie wiem, dlaczego tego nie ma – opinii korporacji, która jest jakby najbardziej zainteresowana kwestiami wyborczymi, na którą spada najwięcej obowiązków, a mianowicie gmin, nie tylko miast, ale gmin. To właśnie na te organy,

na organy gminne spadają główne kwestie organizacyjne związane z wyborami.

Jeśli chodzi... Być może jedno słowo na tematy merytoryczne. Jeśli dobrze się orientuję, to w konstytucji nie tylko nie ma określonej długości kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego, ale także nie ma zasady kadencyjności. Ja przypomnę, że jeszcze do niedawna – ja ten czas pamiętam – organy wykonawcze, czyli burmistrzów, prezydentów i wójtów, wybierano w sposób pośredni. To rady ich wybierały. Konstytucja jest na tyle elastyczna, że dopuszczała taką możliwość. Proszę państwa, oczywiście jedno i drugie się ze sobą nie kłóci, ale proszę mnie nie przekonywać, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego co do zgody aktu prawnego z Małą Konstytucją może być bezpośrednio zastosowany – być może tezy z tego wyroku – do konstytucji z roku 1997. Jeśli dobrze kojarzę, to Mała Konstytucja i konstytucja z 1997 r. to są inne akty prawne. Oczywiście możemy na ten temat dyskutować, ale nie w taki kategoriyczny sposób, że przejmujemy *ex cathedra* pewne założenia, a potem – ja przedstawiłem tu niektóre kwestie – dopasowujemy do tego fakty.

Co do słuszności państwa argumentu... Ja mówię tutaj o osobach, które wypowiadały się jako teoretycy związani z prawem konstytucyjnym. Być może tak, a być może nie. Co powinno być kryterium klasyfikacyjnym? Co powinno być decydujące, jeśli chodzi o kwestie związane z oceną prawdziwości lub nie argumentów, oczywiście oprócz kwestii prawnych? Stanowisko osób, które bezpośrednio przeprowadzają wybory albo są za te wybory odpowiedzialne, czyli, mówmy wprost, praktyków. Stanowisko PKW poznaliśmy.

(Głos z sali: Stanowisko samorządów...)

Tak jak powiedziałem, stanowisko gmin, które są najbardziej zainteresowane kwestiami związanymi z procedurą wyborczą... Ja go nie poznałem, przynajmniej nie znalazłem.

(Głos z sali: Panie Senatorze...)

Dobrze. Wracam do meritum. Uważam, że jesteśmy winni naszym obywatelom spokojne, rzetelne wybory. Według mnie nie da się ich przeprowadzić przy nakładaniu się terminów. Rzetelność jest tutaj najważniejsza.

Słuszny jest argument, że jakiegokolwiek doprowadzenie do sytuacji, w której możliwe byłoby podważenie wyników wyborów, z punktu widzenia stabilności państwa, stabilności prawa,

ale także stabilności tych organów, które będą wybrane... To powinno mieć pozycję nadrzędną. Oczywiście kwestie prawne są ważne, ale one są ocenne, a kwestie praktyczne dotyczą faktów. Faktów nie będziemy oceniać. A co się stanie, jeśli ważność wyborów będzie podważana ze względu na to, że terminy się pokrywały i że kandydat, który uczestniczył w wyborach dwukrotnie, miał zwiększone szanse, bo jego plakaty z pierwszych wyborów wisiały jeszcze w trakcie drugich wyborów? Na usunięcie plakatów jest bodajże miesiąc. Tu na pewno te terminy się pokryją. Prosta sprawa: już jest możliwość wniesienia protestu wyborczego. Tak jak mówię, merytoryczne kwestie zostawimy sobie na posiedzenie plenarne.

Jeszcze raz wnioskuje o przyjęcie ustawy bez poprawek.

**PRZEWODNICZĄCY
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Dziękuję.

Proszę o zabranie głosu pan senatora Aleksandra Pocięja.

**SENATOR
ALEKSANDER POCIEJ**

Dziękuję bardzo.

Ja zacznę od tego, że chciałbym podziękować panu posłowi za to, że przyszedł. Wielokrotnie krytykujemy kolegów z Sejmu, którzy przychodzą do nas z różnymi pomysłami. Bardzo dziękujemy, że pan przyszedł i podjął merytoryczną dyskusję.

Ja chciałbym zacząć w miejscu, w którym skończył pan senator Tyszkiewicz, i od sprawy, do której parokrotnie nawiązywał pan senator Czerwiński. Nie było konsultacji. Uważam, że brak konsultacji jest olbrzymią porażką tego projektu. Z tego, co mówili dzisiaj samorządowcy, wynika, że to jest chyba pierwsza taka sytuacja, w której chce się komuś przedłużyć kadencję, czyli teoretycznie powinien być szczęśliwy, ale wszyscy dosyć twardo mówią „nie, to jest zły pomysł”.

Jeżeli chodzi o to, o czym mówił pan senator Czerwiński, o to, że zasada kadencyjności w ogóle nie jest zapisana w konstytucji i że ustawą

możemy sobie dowolnie zmieniać właściwie wszystko w wyborach samorządowych... Tak, tylko ja chciałbym ad absurdum doprowadzić pana rozumowanie. Czy w związku z tym będzie można powiedzieć, że przedłużamy kadencję o 5 lat? Z pana wypowiedzi wynikałoby, że możemy sobie założyć, że właściwie nie ma żadnych reguł. Nie. Są. Jakieś reguły są. I takie dowolne zmiany, i to w stosunkowo krótkim okresie przed wyborami, nie są również zalecane – ja o tym dzisiaj mówiłem – przez organy Rady Europy. W bardzo wielu krajach w ogóle jest bardzo mądra zasada, że można zmienić ewentualnie, jeżeli chodzi o meritum, zasady wyborów nie w danej kadencji, tylko dopiero w przyszłej. Czyli zmieniamy nie wtedy, kiedy my rządzymy i mamy większość, tylko wtedy, kiedy tak naprawdę nie wiemy, czy wygramy, czy nie. I to jest, wydaje się, wyjątkowo dobra zasada. Można było to wtedy zmienić – i o tym koledzy też mówili – to trzeba było to wtedy zmienić. Wtedy, czyli 4 lata temu, kiedy była ta duża zmiana. Pan senator przed chwilą mówił o tym, że to była też inicjatywa poselska. No to trzeba było to wtedy zmienić. To byłaby jakaś taka uczciwa zagrywka, niebiorąca pod uwagę bieżącej sytuacji politycznej i sondaży. Nikt zapewne wtedy nie miałby o to aż takich pretensji.

Ja absolutnie popieram wniosek o odrzucenie tego projektu. Dziękuję bardzo.

PRZEWODNICZĄCY
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

Dziękuję.

Pan senator Jan Maria Jackowski, później pan przewodniczący, a na końcu umożliwił zabranie głosu – jeżeli chcą – panu posłowi Pawłowi Hreniakowi i wywołanemu panu prof. Ryszardowi Piotrowskiemu.

Panie Senatorze, bardzo proszę.

SENATOR
JAN MARIA JACKOWSKI

Dziękuję bardzo.

Panowie Przewodniczący! Wysoka Komisjo! Wysocy Eksperci! Szanowni Państwo!

Ja jestem przeciwnikiem przedłużania tej kadencji i zaraz uzasadnię dlaczego.

Ja pamiętam dokładnie, kiedy w 2018 r. zasada, że kadencja trwa 4 lata, była zmieniona i kadencję przedłużono do 5 lat. Wtedy były argumenty... Przypomnę, że wcześniej była dyskusja na temat wprowadzenia z mocą działania wstecz zasady 2 kadencji dla wójtów, burmistrzów i prezydentów. To było bardzo mocno podnoszone w debacie publicznej. Później pojawiła się argumentacja, że samorządowcy chcą dłuższych kadencji ze względu na to, że łatwiej wtedy rozliczyć się z wyborcami, zrealizować projekty na daną kadencję, że 4 lata to jest zbyt krótki okres. No i zdecydowana większość poparła te rozwiązania.

Pan prof. Mariusz Bidziński rzucił ciekawą myśl w swojej ekspertyzie, na co zwróciłem uwagę. Mianowicie że trzeba było to w roku 2018 przewidzieć. Przecież to nie jest sytuacja, że coś takiego się stało, że stoimy w obliczu niemożności przeprowadzenia wyborów z przyczyn faktycznie obiektywnych i w związku z tym procedujemy ustawę o przedłużeniu kadencji. Od początku było wiadomo, że wybory parlamentarne będą przebiegały w 2023 r., tak jak dzisiaj możemy przewidzieć, że będą w 2027 r., 2031 r., 2035 r., 2039 r. – chyba że któraś kadencja zostanie skrócona, czego oczywiście nie można wykluczyć.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

A więc jeżeli się projektuje taką ustawę, to od początku jest to wiadome. Ja np. w dyskusjach podnosiłem wtedy, w 2018 r., że to będzie spotkanie jednych i drugich wyborów, i wtedy usłyszałem: a to coś się wymyśli, coś się zrobi. No i właśnie mamy do czynienia z tym czymś, co jest w mojej ocenie przede wszystkim motywowane względami...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

...politycznymi, a nie względami merytorycznymi.

Tak się składa, że brałem udział w głosowaniu, które przedłużało kadencję władz samorządowych w czasach AWS. Byłem wtedy posłem. Ale wtedy, Wysoka Komisjo, był argument oczywisty, ponieważ zostały wprowadzone dodatkowe szczeble samorządu i trzeba było w związku z tym przedłużyć kadencję. I wtedy odbyło się... To znaczy...

(Głos z sali: Odłożyć wybory.)

...odłożyć wybory – tak jest.

(Rozmowy na sali)

(Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski: Ja mam prośbę do wszystkich uczestników... Pan senator kontynuuje.)

Ale wtedy sytuacja była uzasadniona po prostu zmianami w strukturze samorządowej, co wynikało z konstytucji, która była przyjęta, a która zakładała pewną zbieżność – że jeżeli są szczeble administracji, w związku z tym muszą być też one odzwierciedlone w samorządzie, powstało województwo samorządowe itd., itd.

Wysoka Komisjo, wydaje mi się, że tutaj argument, że będzie można spokojnie przeprowadzić te wybory, też jest argumentem chybionym, co było wykazane i jest oczywiste, ponieważ wiemy, że w 2024 r. w maju mają się odbyć wybory europejskie. Ja nie wiem, czy wybory europejskie są mniej ważne od wyborów do Sejmu i Senatu, czy ważniejsze. Ja nie chcę w taką dyskusję w tej chwili wchodzić. No, są to bardzo poważne wybory, które również ogniskują uwagę opinii publicznej i są jednym z fundamentalnych przejawów naszego życia demokratycznego, ponieważ jesteśmy w Unii, bierzemy udział w tych wyborach jako obywatele Rzeczypospolitej Polskiej i wyłaniamy naszych posłów do Parlamentu Europejskiego. I nie bardzo rozumiem logikę, że tutaj nie będzie problemu, a w przypadku, gdyby rozsunąć te terminy między wyborami samorządowymi a wyborami parlamentarnymi – bo można by było dosyć mocno je rozsunąć – ten konflikt po prostu występuje. I dlatego wydaje mi się, że pozostaje czysta argumentacja polityczna. Ze względów politycznych ta ustawa jest procedowana. Chodzi o interes obozu rządzącego, polityczny interes obozu rządzącego, który tak sobie skalkulował przeprowadzenie tych wyborów. Dziękuję.

**PRZEWODNICZĄCY
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Dziękuję za głos pana senatora.

Oddaję głos panu przewodniczącemu Stanisławowi Gogaczowi, a później umożliwię, ale już krótko... Bo w przypadku tych, którzy będą mieli możliwość ustosunkowania się, będzie to ich drugi głos, a my za chwilę będziemy mieć posiedzenie komisji z 7 punktami merytorycznymi.

Pan przewodniczący Gogacz.

**SENATOR
STANISŁAW GOGACZ**

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Rozmawiamy tu o kadencyjności i należy zwrócić uwagę na to, że o ile konstytucja w tak

wielu zapisach, jeżeli chodzi o organy państwa, o instytucje, jednak podkreśla kadencyjność, czas, okres, w którym dany organ funkcjonuje, o tyle rozdział VII, poświęcony samorządowi terytorialnemu – duży rozdział, obszerny, dlatego że on zawiera aż 10 artykułów – po prostu nie zawiera wskazania kadencyjności, wskazania czasu, okresu, w którym właśnie organy samorządu terytorialnego mogą funkcjonować. Zgodnie z tym, co pan prof. Piotrowski mówił, czyli żeby w konstytucję się wczytywać, wczytywać się w ducha konstytucji, wydaje się, że ustawodawca jednak miał jakiś zamiysł w związku z tym, bo mógł przecież to zapisać, a nie zapisał.

I teraz to, co powiedział pan przewodniczący Pocięj: sytuacja taka ad absurdum możliwa byłaby do wyobrażenia, że np. nagle znalazłaby się grupa inicjatywna, która by zmierzała do tego, żeby przedłużyć kadencję o 5 lat. No ale tu, Panie Przewodniczący, dyskutujemy nad czymś konkretnym. Mamy druk sejmowy, mamy druk senacki, mamy uzasadnienie do tego druku. A więc to nie jest sytuacja absurdalna i my jednak racjonalnie korzystamy... Padły tu już słowa „racjonalna legislacja”.

I zwracam uwagę również, a może nawet przede wszystkim na to, co powiedział przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej, pan Marciniak: te właśnie zastrzeżenia czy też te problemy, które mogłyby powstać przy rozpisanie wyborów parlamentarnych i wyborów samorządowych w tym samym czasie czy prawie w tym samym czasie... Ja już nie chcę wymieniać tych problemów, które mogłyby powstać, a o których wspominał jako o zagrożeniach pan przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej. No jednak osoba, która zna to z autopsji, osoba, która jest pragmatykiem, zwraca na to uwagę, zaś w naszej dyskusji nie wszyscy odnosiliśmy się do tych konkretnych problemów, które mogłyby powstać.

Z tych powodów – a myślę, że w dyskusji w trakcie drugiego czytania będzie jeszcze możliwość porozmawiania na ten temat – oczywiście popieram wnioszek o przyjęcie tej ustawy. Dziękuję bardzo.

**SENATOR
ALEKSANDER POCIEJ**

Panie Senatorze, ad vocem, bo padło moje nazwisko.

Ja właśnie dopuszczam... Ze względów, które pan podniósł, jest oczywiste, że w konstytucji nie można było 4 lata temu zapisać, że kadencja trwa, nie 4, tylko 5 lat. Nie można było też zapisać 10. To jest prawda. Oczywiście w naszej kulturze politycznej byłaby to aberracja, ale tak można było... Ale to, o czym my dzisiaj mówimy, to jest zupełnie coś innego. To znaczy, mamy 5-letnią kadencję, a tutaj jest projekt, w którym mówi się: a my to sobie przedłużymy o pół roku. A dlaczego nie o rok? No, czy można by było tak samo wyjść z propozycją: rok albo dwa? Ja uważam, że nie. I tak samo uważam, że nie można tego przedłużyć o pół roku.

**PRZEWODNICZĄCY
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Dziękuję.

W kolejności zapisani są: pan poseł, pan profesor, pan przewodniczący PKW.

Gorąco państwa proszę – bo to są już kolejne wypowiedzi – o syntetyczne...

I w ogóle głos pana przewodniczącego będzie dobry na zamknięcie dyskusji.

Bardzo proszę.

**POSEŁ
PAWEŁ HRENIAK**

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Niektórzy koledzy posłowie mówili, że dyskusja w Senacie może być dość trudna. Ja przypomnę tym z państwa, którzy byli posłami, że rzadko się zdarza, że gości na posiedzeniach komisji sejmowych atakuje się personalnie.

Ja panu senatorowi chciałbym wyraźnie powiedzieć, że ja przez dłuższą część mojego życia publicznego byłem samorządowcem – to jest 3 kadencje. A więc przepraszam, ale w ten sposób to nawet w samorządzie nie dyskutowaliśmy. Może przepraszam za słowo „nawet”, ale poziom, Panie Senatorze, jest nie ten – jak na Senat.

Szanowni Państwo, Panie Przewodniczący, spróbuję się odnieść do tych kwestii merytorycznych, które się tutaj pojawiły, choć, Panie Przewodniczący, na początku może pewne sprostowanie.

Pan przewodniczący obruszył się, kiedy powiedziałem – tutaj zacytuje: „Możemy być pewni, że sytuację niepokoju społecznego

wynikającego z podważania wyniku wyborczego wykorzystaliby ci, którzy dziś źle życzą Polsce”. Nie wiem, dlaczego pan przewodniczący wziął to do siebie. Ja miałem tutaj na myśli raczej niektóre organizacje państwowe zza wschodniej granicy. Nie wiem, skąd chęć utożsamiania się z tą wypowiedzią. Panie Przewodniczący, jeszcze raz powtórzę: nie miałem na myśli pana przewodniczącego.

Szanowni Państwo, jesteśmy w wyjątkowej sytuacji. Tutaj pojawiały się głosy, że to jest coś, co będzie powielane, i teraz za każdym razem będziemy zmieniali ustawę, bo coś komuś nie będzie pasowało, to kolejne kadencje samorządów będą wydłużane. Nie, jesteśmy w wyjątkowej sytuacji. Ta wyjątkowość wynika w mojej ocenie z 2 rzeczy.

Po pierwsze, rzecz obiektywna: nakładają się wybory – wybory niezwykle trudne do przeprowadzenia, o czym mówił pan przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej, wybory do parlamentu i wybory do samorządu. To są wybory trudne do połączenia organizacyjnie, zresztą nie tylko organizacyjnie, o czym była tutaj mowa. I na tym polega wyjątkowość dzisiejszej sytuacji.

A druga rzecz wyjątkowa, o której próbowałem państwu powiedzieć na początku mojej wypowiedzi, to są kwestie porządku publicznego i bezpieczeństwa – tu nawiązuję do geopolityki – i to są te wartości konstytucyjne, o których państwo próbowali tutaj mówić. My dziś, wiedząc, jaka jest sytuacja, zachowując się właśnie racjonalnie, nie zamykając oczu, tylko zachowując się racjonalnie i próbując rozwiązać problem, który widzimy, próbujemy ten porządek publiczny i bezpieczeństwo zachować. A grozi nam to, że wprowadzimy pewien element chaosu, wynikający z tych rzeczy, o których wspominałem. I źli ludzie, którzy źle życzą Polsce, będą to wykorzystywali – ale w tym kontekście, o którym mówiłem, Panie Przewodniczący, co jeszcze raz zaznaczę.

Dziś pojawił się również wątek o tym, że rozwiązujemy jeden problem, a drugi będziemy mieli co 5 lat, łącząc wybory samorządowe z wyborami do Parlamentu Europejskiego. Ja o tym mówiłem, mówił też o tym pan przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej, pan sędzia: no, nie ma kolizji. Pan sędzia o tym mówił, ja też o tym mówiłem: my zakończymy rejestrację, nie rozpoczniemy rejestracji... Inaczej: zakończy się kampania samorządowa przed rozpoczęciem

rejestracji kandydatów i komitetów, więc nie będzie tej kolizji co 5 lat. Czyli nie będzie tak, jak niektórzy z państwa mówili, że rozwiązujemy coś dziś, a tworzymy sobie coś na przyszłość.

Dodatkowym argumentem jest to, o czym też mówiłem, że skala w przypadku połączenia wyborów do Parlamentu Europejskiego i samorządowych jest całkiem inna niż w przypadku połączenia wyborów do parlamentu i do samorządu.

Kolejna rzecz, która pojawiła się w dyskusji – że czegoś nie przewidzieliśmy w roku 2017. Wtedy 14 grudnia – przypomnę – było głosowanie nad wydłużeniem kadencji, tak jak pan przewodniczący, pan sędzia powiedział. To była poprawka, która została zgłoszona przez 2 kluby – przez Nowoczesną oraz przez Prawo i Sprawiedliwość. I wszyscy za tym głosowali, wszystkie kluby za tym głosowały. A więc, Panie Przewodniczący, to nie było tak, że Prawo i Sprawiedliwość sobie coś wymyśliła...

**PRZEWODNICZĄCY
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Panie Pośle, ja tak delikatnie: przekroczył pan już 5 minut. Prosiłem o krótką...

(Poseł Paweł Hreniak: Ja wiem, że mówię rzeczy niewygodne dla pana przewodniczącego...)

Nie, Panie Pośle. Zgodnie z regulaminem pan przedstawił projekt. Z tej możliwości pan skorzystał.

(Poseł Paweł Hreniak: No, Panie Przewodniczący, jeżeli pan przewodniczący mi odbiera głos, to...)

Jeżeli pan może podsumowywać... My mamy kolejne posiedzenie komisji. Ja tylko o to prosiłem. Grzecznie poprosiłem o kilkuminutową, syntetyczną wypowiedź. Informuję pana, że przekroczył pan już 5 minut. Zakładam, że na pewno zmierza pan już w swojej wypowiedzi do konkluzji. Dziękuję bardzo.

**POSEŁ
PAWEŁ HRENIAK**

Panie Przewodniczący, próbuję się odnieść do tych wątków, które się tutaj pojawiły, i odpowiedzieć na pytania. No taka jest w Sejmie rola posła wnioskodawcy – nie wiem, jak to jest w Senacie. Pan przewodniczący lubi mówić o dyskusji i otwartości, a widzę, że praktyka wygląda trochę inaczej.

Ale kończę, Panie Przewodniczący.

A więc jeszcze raz powtórzę: to nie była poprawka, która była przegłosowana tylko przez Prawo i Sprawiedliwość. Ona była przez wszystkie kluby przegłosowana. Można sprawdzić wyniki głosowania z 14 grudnia. Na pięćdziesiątym czwartym posiedzeniu Sejmu było to głosowanie nr 37. Zachęcam. To dla tych, którzy nie wiedzą.

I na końcu: trudno mi jest się tutaj odnieść do niektórych wypowiedzi ekspertów i z nimi dyskutować, jeśli np. jeden z panów ekspertów mówił, że to nie jest parlament – zanotowałem, bo nie wierzyłem w to, co słyszę – że Sejm nie jest parlamentem, że zdolności intelektualne posłów, którzy mają prawo do wnioskowania, jak rozumiem, są zbyt nikłe, żeby wносить tego typu projekty... No to jest pogarda dla demokracji, przepraszam. Jeszcze jeden cytat – o tym, że projekt mógłby być przyjęty, gdyby się wszyscy na to zgodzili. No, nie wiem, gdzie to jest zapisane w konstytucji. Nie wiem, jaka jest praktyka, ale nie na tym to wszystko polega. A więc trudno jest mi dyskutować z osobami, które podpisują się „ekspert”, a wygłaszają tego typu wypowiedzi. To tyle z mojej strony, Panie Przewodniczący.

**PRZEWODNICZĄCY
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Bardzo proszę, pan prof. Piotrowski.

**CZŁONEK ZESPOŁU DORADCÓW
DO SPRAW KONTROLI
KONSTYTUCYJNOŚCI PRAWA
PRZY MARSZAŁKU SENATU X KADENCJI
RYSZARD PIOTROWSKI**

Bezpośrednio do przedmówcy: trzeba przeczytać konstytucję, Panie Pośle, ze zrozumieniem. Wtedy będzie pan wiedział, jak wypełniać mandat poselski i co to jest parlament.

Jeżeli zaś chodzi o... Nic o inteligencji posłów nie było powiedziane, absolutnie. Jestem jak najdalszy od oceniania posłów. A sprawozdanie stenograficzne każdy może przeczytać, transmisję każdy może obejrzeć. I trzeba podkreślić, że parlament to jest dialog, to nie jest wykluczanie, przerywanie itd. Przy innej okazji chętnie z panem posłem porozmawiam o tym, co to jest parlament.

A chciałbym podziękować panu senatorowi Czerwińskiemu, ponieważ przyłączył się do

mojego stanowiska, że demokracja to nieautorytarne rządy – no właśnie, właśnie. I tu jest nawiązanie do wypowiedzi mojego przedmówcy – parlament autorytarny nie jest parlamentem demokratycznym, a autorytarny jest wtedy, kiedy wyklucza dialog. To pierwsza sprawa.

Druga sprawa to sprawa wartości. Zgadzam się absolutnie. Pan senator Czerwiński był łaskaw powtórzyć to, o czym piszę od dawna. Większość nie ma władzy nad wartościami. Wartości są od większości niezależne. No i teraz Trybunał wymaga identyfikacji wartości, ze względu na które można przedłużać kadencję organów samorządu terytorialnego. Ale jeżeli tak, to nie można tych wartości ustalać właśnie w głosowaniu w ten sposób, że jedni przegłosują drugich – i pan senator bardzo trafnie zwracał na to uwagę. W mojej opinii absolutnie nie ma zdania o tym, że wartości ustalane są przez polityków, nie ma takiego zdania. Powiedziane jest tylko, że niezbędnym warunkiem legitymizującym rozwiązanie proponowane z konstytucyjnej perspektywy byłoby 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. Tak więc wydaje mi się, że obu stronom w tym sporze – zarówno zwolennikom ustawy, jak i jej przeciwnikom – chodzi o to, żeby wyeliminować ryzyko politycznej stronniczości, bo dobra ustawa to jest taka ustawa, która jest zobiektywizowana w postaci porozumienia.

Zatem reasumując: to, o czym piszę w mojej opinii i o czym mówiłem, to jest wezwanie do tego, żeby parlament Rzeczypospolitej w pełni zasługiwał na to miano, a nie zasługuje na to miano takie miejsce, w którym toczą się awantury, w którym eliminuje się, jedni wykluczają drugich. Parlament, który uważa, że to on decyduje o wartościach – tu się zgadzam z panem senatorem Czerwińskim – wykracza poza swój konstytucyjny mandat. Bardzo dziękuję.

PRZEWODNICZĄCY
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

Dziękuję.

Szanowni Państwo, jest zgłoszonych kolejnych 2 senatorów. Zaraz oddam panu przewodniczącemu głos.

Ja już stawiam wniosek o zamknięcie dyskusji. Jeżeli będzie zgoda, bo bez niej nie uda nam się zakończyć... A te zgłoszenia, które są, oczywiście przyjmujemy.

Teraz pan przewodniczący, później pan senator Mróz.

PRZEWODNICZĄCY
PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ
SYLWESTER MARCINIAK

Dziękuję.

Panie Przewodniczący! Wysokie Komisje!

Jeszcze raz wracam do posiedzenia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 4 lipca br., na którym fundacja Batorego reprezentowała Obywatelskie Forum Legislacji i na którym, oprócz opinii pana prof. Flisa, otrzymaliśmy również opinię pana prof. Krzysztofa Urbaniaka. Pozwolę sobie kilka kwestii zacytować: „W mojej ocenie możliwe jest przesunięcie terminu wyborów samorządowych”; „Po pierwsze, konieczne jest ustalenie istnienia przesłanki «niezbędnej konieczności»”; „Po drugie, w proces ten powinien być zaangażowany obok PKW inny organ, który bezpośrednio nie jest zaangażowany w bieżący spór polityczny”; „Po czwarte, z punktu widzenia odbudowywania zdestruowanej w Polsce kultury politycznej, przy zmianie terminu wyborów w trakcie trwania kadencji wskazany byłby konsens najważniejszych sił politycznych”; „Po piąte, ewentualna zmiana ustawowa powinna wejść w życie w jak najszybszym terminie, aby nie naruszyć zasady równości szans w procesie wyborczym”.

Jeżeli chodzi o wypowiedź pana senatora Tyszkiewicza, to Państwowa Komisja Wyborcza ma takie kompetencje i instrumenty, jakie przyznaje jej kodeks wyborczy, czyli takie jakie przyznał parlament.

A jeżeli chodzi o kwestię terminu wyborów – bo pan senator stwierdził, że pod koniec listopada przyszłego roku mogą się odbyć wybory – to, niestety, przepisy konstytucji i kodeksu wyborczego stanowią, iż kadencja Sejmu rozpoczyna się z dniem zebrania Sejmu na pierwsze posiedzenie, a wybory do Sejmu zarządza się nie później niż na 90 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu, wyznaczając wybory na dzień wolny od pracy. No i, proszę państwa, kadencja rozpoczęła się 12 listopada 2019 r., czyli

kończy się 12 listopada 2023 r. i wybory mogą się odbyć, niestety, jedynie między 13 października a 11 listopada. Niedziele są 15, 22 i 29 października oraz 5 listopada – jest to niedziela między Świętem Zmarłych a Świętem Niepodległości. Tak że tylko w takim okresie, zgodnie z przepisami konstytucji i kodeksu wyborczego, mogą się odbyć wybory do parlamentu.

A jeśli chodzi o te kwestie szczegółowe, które pan senator wskazywał, dotyczące rozliczenia, to ja rozmawiałem z panem dyrektorem i to był etap prekampanii – przynajmniej tak wynika z dokumentów – zaś Państwowa Komisja Wyborcza może jedynie badać sprawozdanie finansowe komitetu wyborczego po rejestracji. Dziękuję bardzo.

**PRZEWODNICZĄCY
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Bardzo dziękuję panu przewodniczącemu, także za syntetyczność tej wypowiedzi. Naprawdę cenimy to, że pan przewodniczący wraz z panią minister i z panem dyrektorem towarzyszyli nam dzisiaj.

Pan senator Mróz.

**SENATOR
KRZYSZTOF MRÓZ**

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Ja zwrócę uwagę na 2 aspekty. One częściowo się gdzieś już w dzisiejszych wypowiedziach przewijały.

Pierwsza kwestia jest taka, że nikt nie przesuwających tych wyborów ze względu na to, że ma jakieś widzi mi się. Są bardzo twarde argumenty prawne, które mówią, że nie tyle nie można tych wyborów fizycznie przeprowadzić w takiej bliskości – mówię o wyborach samorządowych i parlamentarnych – ile nie można tych wyborów w sposób przejrzysty, uczciwy i rzetelny rozliczyć. Ja przypomnę tylko taką oczywistą oczywistość, że formalnie to nie Prawo i Sprawiedliwość kandyduje w wyborach, tylko utworzony przez Prawo i Sprawiedliwość komitet wyborczy. Ten komitet wyborczy ma swoje konto, ma swój REGON i potem jest rozliczany przez Państwową Komisję Wyborczą. Wszyscy kandydowali – jedni raz w życiu, niektórzy wiele razy – i wiemy, że jeszcze długo po wyborach te wybory się po prostu rozlicza, dostarcza się

faktury różnego rodzaju i inne potrzebne dokumenty. I zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa nie ma takiej możliwości, żeby ta sama partia polityczna – nieważne, czy PiS, czy Platforma Obywatelska, czy, nie wiem, Nowa Lewica – mogła utworzyć 2 komitety wyborcze. No prawo tego nie przewiduje. A więc jeżeli to będzie jeden komitet wyborczy, który będzie musiał rozliczyć 2 kampanie, nachodzące na siebie w sensie rozliczenia, to będzie bałagan, będzie dużo zastrzeżeń, będzie dużo nieuczciwości. Tu nie chodzi o to, że samorządowcy, którzy w większości przeprowadzają wybory, tego fizycznie nie są w stanie zrobić. Tak, oni są w stanie fizycznie to zrobić, sprawnie przeprowadzi to także Państwowa Komisja Wyborcza, tylko my nie jesteśmy tego w stanie sprawnie rozliczyć. To jest pierwsza kwestia.

I druga kwestia, na którą chciałbym zwrócić uwagę. Ja się spotykam z wieloma samorządowcami różnych opcji, bezpartyjnymi i przynależnymi do różnych frakcji – w większości są to bezpartyjni samorządowcy, nienależący do żadnej partii politycznej – i żaden z nich nie widzi w wydłużeniu kadencji jakiegoś gigantycznego problemu, a niektórzy się wprost, mogą powiedzieć, nawet cieszą.

My wydłużamy tę kadencję o minimalny okres, jaki tylko jest możliwy, no bo potem mamy grudzień i święta, potem są ferie i ludzie rozjeżdżają się, a potem mamy święta wielkanocne. Tak więc, mówiąc szczerze, nie ma za bardzo kiedy tych wyborów zrobić wcześniej. A – jak już, mam nadzieję, wykazałem, nie możemy wyborów parlamentarnych i samorządowych połączyć jesienią 2023 r., bo nie jesteśmy w stanie ich sprawnie i rzetelnie rozliczyć. I też wszyscy państwo wiedzą – może w Senacie też są senatorowie niezależni, z własnych komitetów – co oznacza podważenie przez Państwową Komisję Wyborczą rozliczenia wyborów. To jest utrata dotacji. O tym przekonało się swego czasu z różnych innych przyczyn PSL, później – Nowoczesna. I chyba nam wszystkim powinno zależeć na tym, aby kampania była rzetelnie rozliczona. Dziękuję.

**PRZEWODNICZĄCY
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Bardzo dziękuję za głos panu senatorowi.
Szanowni Państwo, nie ma więcej mówców.

Poddaję pod głosowanie jako wniosek...
(*Senator Jerzy Czerwiński: Przepraszam, Panie Przewodniczący, ja się już zgłaszałem. Pan przewodniczący Pocię widział moje zgłoszenie...*)
Ja nie wiedziałem.
Proszę, Panie Senatorze.

**SENATOR
JERZY CZERWIŃSKI**

Dosłownie jedno zdanie, a właściwie ad vocem wypowiedzi pana prof. Piotrowskiego.

My wychodzimy z tych samych przesłanek, ale wnioski wyciągamy różne. Ja uważam, że jesteśmy winni wyborcom nie tylko przeprowadzenie wyborów. Chodzi też o świadomość tego, że to będą wybory skuteczne w tym znaczeniu, że nie będzie możliwości, którą można przewidzieć wcześniej, podważania wyników tych wyborów – nie wiem, czy jasno się wyrażam. Wybory powinniśmy zorganizować i przewidzieć wszystkie możliwe zagrożenia dla rzetelności tych wyborów. Staramy się przedstawić – nie tylko my, bo przecież organy zewnętrzne, praktycy też to przedstawiają – że jest, niestety, takie niebezpieczeństwo, że ta rzetelność będzie w sposób masowy podważana. Chcemy tego uniknąć. My działamy pro publico bono, to znaczy działamy na rzecz wyborców. Chcemy, żeby wyborcy po prostu mieli zaufanie do instytucji wyborów.

**PRZEWODNICZĄCY
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Szanowni Państwo, według opinii Biura Legislacyjnego wnioskiem dalej idącym jest wniosek o dorzucenie projektu ustawy w całości.

Kto z pań, panów senatorów jest za przyjęciem tego wniosku? Proszę o podniesienie ręki.

8 senatorów na sali jest za.

Kto jest przeciwny?

3 głosy sprzeciwu na sali.

Kto się wstrzymał?

1 senator.

Proszę o zakończenie głosowania zdalnego i podanie zbiorczych wyników głosowania.

22 głosy za, 11 głosów przeciw, 1 senator się wstrzymał.

Wniosek o odrzucenie projektu w całości został przyjęty.

Czy pan senator Czerwiński w imieniu senatorów chce zgłosić wniosek mniejszości o przyjęcie ustawy bez poprawek?

(*Senator Jerzy Czerwiński: Nie, dziękuję.*)

Szanowni Państwo, jeżeli państwo wyrażą zgodę, przyjąłbym na siebie obowiązki senatora sprawozdawcy połączonych komisji.

Nie ma innych kandydatur.

Dziękuję.

Zamykam to posiedzenie.

Przypominam, że jeżeli będzie zgoda, to moglibyśmy o godzinie 15.00 rozpocząć posiedzenie, na którym będzie aż 6 uchwał.

Czy jest zgoda co do tego? Widzę, że jest.

Kolejne posiedzenie Komisji Ustawodawczej będzie w tej samej sali o godzinie 15.00.

Panu ministrowi, panu przewodniczącemu, panu dyrektorowi i pani minister, która już nas opuściła, bardzo ciepło, bardzo serdecznie dziękujemy. Tak samo jak wszystkim samorządowcom, którzy wspólnie z nami pracowali nad projektem ustawy. Dziękuję bardzo. A o profesorach to nawet nie wypada mi mówić. Bardzo panom dziękujemy za głosy.

(Koniec posiedzenia o godzinie 14 minut 30)

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie:

Centrum Informacyjne Senatu, Dział Wydawniczy