



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 13 października 2022 r.

**Opinia do ustawy o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego
(druk nr 814)**

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa przedłuża kadencję organów jednostek samorządu terytorialnego do 30 kwietnia 2024 r. Zgodnie z obowiązującymi przepisami kadencja rady gminy trwa 5 lat licząc od dnia wyboru. Wybory do rad zarządza się nie wcześniej niż na 4 miesiące i nie później niż na 3 miesiące przed upływem kadencji rad, a datę wyborów wyznacza się na dzień wolny od pracy przypadający nie wcześniej niż na 30 dni i nie później niż na 7 dni przed upływem kadencji rad. Ostatnie wybory do rad odbyły się 21 października 2018 r. Zatem kadencja wówczas wybranych organów upływa 21 października 2023 r. To oznacza, że wybory powinny się odbyć najwcześniej 24 września, a najpóźniej 8 października 2023 r. Po opiniowanej zmianie wybory odbędą się między 2 a 23 kwietnia 2024 r.

Ustawa zmienia także dzień ustalenia liczby mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego będącej podstawą określenia liczby radnych wybieranych do danej rady (zamiast ostatniego dnia roku, ostatni dzień kwartału poprzedzającego termin ogłoszenia zarządzenia wojewody ustalającego liczbę radnych), a także wprowadza początkowy termin, w którym tak ustalona liczba radnych może zostać przez wojewodę ogłoszona.

Zdaniem wnioskodawcy potrzeba przedłużenia kadencji wynika ze skumulowania w 2023 r. dat wyborów samorządowych i parlamentarnych, które jest niepożądane z przyczyn organizacyjnych i profrekwencyjnych.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Poselski projekt ustawy o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego do dnia 30 kwietnia 2024 r. oraz o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy wpłynął do Sejmu 15 września 2022 r. (druk nr 2612). Pierwsze czytanie odbyło się 28 września; następnego dnia Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej przedstawiła sprawozdanie, a Sejm uchwalił ustawę. W trakcie prac wprowadzono poprawki niezmiennające idei projektu.

III. Uwagi szczegółowe

W przypadku części organów władzy publicznej (w szczególności organów kolegialnych lub organów wyłanianych w wyborach powszechnych) Konstytucja RP z 1997 r. wskazuje okres, na który dany organ jest wybierany albo nieuchronne zdarzenie, powodujące, że osoby pełniące funkcję organu, przestają ją pełnić. Np. Sejm i Senat są wybierane na czteroletnie kadencje (art. 98 ust. 1); Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej na sześcioletnią kadencję (art. 183 ust. 1); Rzecznik Praw Obywatelskich jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu na 5 lat (art. 209 ust. 1); w skład Rady Polityki Pieniężnej wchodzi osoby powoływane na 6 lat (art. 227 ust. 5). W przypadku Rzecznika i członków RPP Konstytucja RP z 1997 r. nie posługuje się w ogóle określeniem „kadencja”. Z kolei Prezes Rady Ministrów składa dymisję Rady Ministrów na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu (art. 162 ust. 1).

Bywa też tak, że Konstytucja RP z 1997 r. przewiduje, że jakiś organ (szef Sztabu Generalnego Sił Zbrojnych) jest mianowany na czas określony, ale czas trwania kadencji tego organu ma określić ustawa (art. 134 ust. 3).

W końcu, bywają również organy, w przypadku których Konstytucja RP z 1997 r. nie przesądza, czy mają być obsadzane na określony czas (kadencję) czy nie. Tak jest np. w przypadku Rzecznika Praw Dziecka (art. 72 ust. 4). Ustawa mogłaby ustalić, że będzie powoływany lub wybierany na czas nieokreślony. Podobnie jest w przypadku Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (art. 214). Konstytucja milczy też na temat kadencji czy okresu, na który są wybierane (obsadzane) organy jednostek samorządu terytorialnego (art. 169 ust. 2).

Trybunał Konstytucyjny (TK) w odniesieniu do podobnego rozwiązania zawartego w małej konstytucji z 1992 r. stwierdził, że „Wprawdzie przepisy konstytucyjne nie regulują czasokresu kadencji rad gmin, ale nie ulega wątpliwości, że ich kadencyjny charakter jest oczywistą konsekwencją ich wybieralności, można go więc uznać za konstytucyjnie konieczną cechę tych organów. Zdaniem Trybunału (...) kadencyjność oznacza zaś nie tylko nadanie pełnomocnictwom danego organu z góry znanych ram czasowych, ale oznacza też nakaz stabilizacji składu personalnego tego organu w ramach kadencji. (...). Powyższa zasada nabiera dodatkowej wyrazistości w odniesieniu do tych organów, których wybór dokonywany jest bezpośrednio przez wyborców. Ogólne konsekwencje zasady kadencyjności splatają się wówczas z obowiązkiem szanowania woli wyborców wyrażonej w demokratycznym akcie głosowania. (...). Z tego punktu widzenia rysuje się też bezpośredni związek stabilizacji składu organu kadencyjnego z ogólną zasadą państwa demokratycznego” (orzeczenie TK z 23 kwietnia 1996 r., sygn. akt K 29/95). Komentatorzy regulacji dotyczących wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego – poza powtórzeniem powyższej wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego – nie przedstawiają innych argumentów na rzecz tezy, że kadencyjność tych organów ma moc konstytucyjną (np. Korczak, J. 2014. Kadencyjność organów jednostek samorządu terytorialnego. *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 7-8, s. 46; Urbaniak, K., 2022, *Opinia prawna w sprawie możliwości zmiany terminów wyborów parlamentarnych albo samorządowych*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego, s. 3).

Należy jednak sprecyzować, że kadencyjność rad nie jest – jak zdaje się sugerować wyrok TK – konsekwencją tego, że są one wyłaniane w wyborach. Czymś innym jest bowiem sposób kreacji obsady organu, a czymś innym okres wykonywania funkcji przez konkretny skład organu. Marszałkowie izb też są wybierani (art. 110 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.) i nie przesądza to kwestii kadencyjności tej funkcji (regulamin izby może, ale nie musi ustalić np. roczną kadencję marszałka). Reguły kadencyjności rad należałoby poszukiwać w powiązanej z zasadą państwa demokratycznego (art. 2 Konstytucji) zwyczajowej normie konstytucyjnej, ukształtowanej i uznanej w rozwoju państwa demokratycznego, a więc nie wymagającej – w przekonaniu redaktora Konstytucji RP z 1997 r. – werbalizacji. Tak czy inaczej, rady, których kadencję ustawa przedłuża, mają i powinny mieć sprecyzowany okres funkcjonowania w określonym składzie (można go nazywać „kadencją”). Obecnie wynosi on 5 lat, przed 2018 r. wynosił 4 lata.

„Kadencja”, to jakiś przewidywalny koniec; w tym przypadku koniec funkcjonowania organu w danym składzie. Zdaniem TK „Na treść zasady kadencyjności składają się przede wszystkim trzy podstawowe elementy. Rozważana zasada oznacza, po pierwsze, nakaz nadania pełnomocnictwom danego organu z góry oznaczonych ram czasowych. Po drugie, wymienione ramy czasowe nie mogą przekroczyć pewnych rozsądnych granic. Po trzecie, kadencyjność oznacza nakaz ustanowienia regulacji prawnych, które zapewnią ukonstytuowanie się nowo wybranego organu tak, aby mógł on rozpocząć wykonywanie swoich funkcji bez nadmiernej zwłoki, po zakończeniu poprzedniej kadencji” (wyrok TK z 26 maja 1998 r. sygn. akt K 17/98).

TK dodał, że „Analizowana zasada nie wyklucza wprowadzenia regulacji prawnych umożliwiających skrócenie kadencji danego organu. Regulacje prawne określające zasady skrócenia kadencji **powinny również być ustanowione przed rozpoczęciem kadencji danego organu i nie powinny w zasadzie być zmieniane w odniesieniu do organu urzędującego**. W szczególnych sytuacjach można jednak dopuścić zmianę obowiązującej regulacji i skrócenie kadencji urzędującego organu, pomimo że prawo pierwotnie w ogóle tego nie przewidywało lub też określało przesłanki skrócenia kadencji w sposób bardziej restryktywny. Takie rozwiązanie jest dopuszczalne wyłącznie, jeżeli szczegółowy przepis konstytucyjny tego nie zakazuje i pod warunkiem, że przemawiają za tym szczególne okoliczności. Wymaga ono zawsze ustanowienia – zgodnie z przewidzianą przez prawo procedurą – odpowiedniego aktu prawodawczego, zmieniającego wcześniej obowiązujące regulacje prawne określające ramy czasowe działania danego organu”.

Z drugiej strony, jak zauważył TK, „Z istoty kadencyjności wynika tym bardziej, że **kadencja danego organu nie powinna być przedłużana w odniesieniu do organu urzędującego**. Obywatele, wybierając określony organ władzy publicznej, udzielają mu jednocześnie pełnomocnictw o określonej przez prawo treści i określonym czasie «ważności». Upływ tego czasu oznacza wygaśnięcie pełnomocnictwa i utratę legitymacji do sprawowania władzy. Rozważając kwestię dopuszczalności przedłużenia kadencji organu wybieralnego należy rozróżnić przypadek naczelnych organów państwa, których kadencja została określona w konstytucji, oraz przypadek organów samorządu terytorialnego, dla których długość kadencji została ustalona ustawą zwykłą. Kadencja naczelnych organów państwa, określona w konstytucji, może zostać przedłużona wyłącznie w przypadku określonym w art. 228 ust. 7 konstytucji. Taka regulacja konstytucyjna pozostaje w ścisłym

związku z faktem, że sprawowanie władzy przez te organy jest podstawową formą realizacji zasady suwerenności Narodu”.

Natomiast „W przypadku organów samorządu terytorialnego nie można (...) *a limine* wykluczyć możliwości przedłużenia ich kadencji w trakcie jej trwania. Ingerencja taka jest dopuszczalna wyłącznie, gdy przemawia za tym konieczność urzeczywistnienia w określonych okolicznościach **wartości chronionej przez konstytucję** i pod warunkiem, że nie jest zakazana przez szczegółowy przepis konstytucyjny. Zarówno skrócenie jak i przedłużenie kadencji organów samorządu terytorialnego w trakcie jej trwania podlega ocenie z punktu widzenia zasady proporcjonalności (art. 31 ust 3, art. 2). Działanie takie jest dopuszczalne jeżeli:

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

Przykładowo, TK za zgodne z Konstytucją RP z 1997 r. uznał przesunięcie wyborów do rad gmin o 120 dni w związku z reformą administracyjno-samorządową z 1998 r. Jak zauważył „Uzasadnienie projektu [ustawy przesuwałej wówczas wybory] oraz wypowiedzi posłów, którzy go poparli wskazuje, że przedłużenie okresu, w czasie którego muszą odbyć się wybory do rad gmin, ma umożliwić jednoczesne przeprowadzenie wyborów do rad gmin oraz do organów stanowiących powiatowych i wojewódzkich jednostek samorządu. Podstawowym argumentem za takim rozwiązaniem było ograniczenie kosztów związanych z przeprowadzaniem w różnych terminach wyborów do różnych szczebli samorządu terytorialnego”. Podsumowując, „wydłużenie tego okresu zaskarżonym przepisem [było] (...) związane z ogółem reform organizacyjnych państwa”.

Zatem, choć Konstytucja RP z 1997 r. nie określa długości kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego i jej ustalenie należy do ustawodawcy, nie oznacza to, że może on dowolnie zmieniać długość kadencji rad w czasie jej trwania.

W kontekście powyższych wypowiedzi TK należy przeprowadzić stosowny test wobec opiniowanej ustawy.

Po pierwsze czy ustawa ta pozwala osiągnąć zamierzony skutek – czy przeciwdziała wskazywanym przez projektodawcę trudnościom w przeprowadzeniu wyborów i kampanii wyborczej do Sejmu i Senatu oraz organów jednostek samorządu terytorialnego, w tym samym okresie? Tak, ale jedynie doraźnie. Ustawa ta nie usuwa takich przypadków na przyszłość.

Po drugie, czy ustawa ta jest niezbędna dla ochrony jakiejś wartości konstytucyjnej? Nie wskazano takiej. Nie ma też konstytucyjnych przeszkód by wybory różnych organów odbywały się tego samego dnia. Więcej, są kraje, w których wybory do wszelkich organów władzy odbywają się tego samego dnia (np. USA wybory do Kongresu, wybory prezydenta, wybory organów stanowych oraz samorządowych, a niekiedy i innych organów).

Ponadto – gdyby uznać, że z jakichś powodów wybory do parlamentu i wybory do organów 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 przedłużającą kadencję rad ustawę uchwaloną na krótko przed zarządzeniem wyborów? Wydaje się, że tak. Można było tej zmiany dokonać w chwili zmiany kadencji z 4-letniej na 5-letnią, jeszcze przed jej rozpoczęciem. Jeszcze lepszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie na przyszłość przepisu, przewidującego, że w przypadku takiej koincydencji, kadencja organów samorządowych ulega przedłużeniu z mocy prawa, a premier zarządzałby wybory w najbliższym możliwym terminie. Jeśli zaś chodzi jedynie o wynikające z koincydencji wyborów problemy natury prawno-logistycznej, wystarczającym rozwiązaniem byłaby zmiana przepisów w taki sposób, aby przeprowadzenie wyborów w zbliżonym czasie było możliwe. Przykład USA wskazuje, że nie jest to niemożliwe. W końcu można też, bez konieczności zmiany jakiegokolwiek ustawy, skrócić kadencję Sejmu (art. 98 ust. 3 Konstytucji RP z 1997 r.) (Uziębło, P. 2022. *Czy można zmienić termin wyborów samorządowych w przypadku ich zbiegu z terminem wyborów parlamentarnych? Opinia prawna*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego, s. 7). Zatem możliwości rozwiązania problemu było kilka, a zastosowano najbardziej wątpliwy, mogący wzbudzać podejrzenia, że większość rządząca pod koniec kadencji wydłuża, albo skraca kadencję organów władzy publicznej w sposób dogodny dla siebie. Rodzi to ryzyko, że w przyszłości tak będzie postępowała każda większość rządząca.

Podsumowując, 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 niesprzecznymi z Konstytucją RP z 1997 r. i regułami demokracji rozwiązaniami.

Główny ekspert

Marek Jarentowski