



KANCELARIA
SENATU

BIURO ANALIZ,
DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Opinia prawna w przedmiocie
ustalenia zgodności
z postanowieniami Konstytucji RP
z 2 kwietnia 1997 roku uchwalonej
przez Sejm w dniu 29 września
2022 r. ustawy o przedłużeniu
kadencji organów jednostek
samorządu terytorialnego oraz
konsekwencjach ewentualnej
ich niezgodności
(druk senacki nr 814)

Opinie
i ekspertyzy

OE-427

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

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2022

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

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

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

Opracowanie graficzno-techniczne
Centrum Informacyjne Senatu
Dział Wydawniczy

Kancelaria Senatu
październik 2022

Opinia prawna w przedmiocie ustalenia zgodności z postanowieniami Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku uchwalonej przez Sejm w dniu 29 września 2022 r. ustawy o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego oraz konsekwencjach ewentualnej ich niezgodności (druk senacki nr 814)

1. Zakres przedmiotowy analizy

Przedmiotem opinii jest ustalenie zasadniczo jednej kwestii, czyli zwerifikowanie konstytucyjności przepisów **uchwalonej przez Sejm w dniu 29 września 2022 r. ustawy o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego (druk senacki nr 814) (dalej: ustawa z dnia 29 września 2022 r.) oraz o ewentualnych konsekwencjach takiej niezgodności.**

Ustawa z dnia 29 września 2022 r. składa się z trzech artykułów. W pierwszym z nich wskazuje się, że kadencja:

- 1) rad gmin, rad powiatów oraz sejmików województw,
 - 2) rad dzielnic miasta stołecznego Warszawy,
 - 3) wójtów, burmistrzów i prezydentów miast
- która upływa w 2023 r., ulega przedłużeniu do dnia 30 kwietnia 2024 r. (art. 1).

W drugim artykule wprowadza się zmiany aktualnie obowiązujących przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (dalej „Kodeks Wyborczy”)¹. Chodzi tu o modyfikację treści art. 373 Kodeksu Wyborczego, który uzyskał brzmienie:

1 Dz. U. z 2022 r. poz. 1277.

„§ 2. Ustalenie liczby radnych dla każdej rady następuje na podstawie liczby mieszkańców zamieszkałych na obszarze działania danej rady, ujętych w stałym rejestrze wyborców na koniec kwartału poprzedzającego rozpoczęcie okresu, o którym mowa w art. 374.”;

i co oczywiste art. 374, w którym zdanie pierwsze otrzymało brzmienie:

„Zarządzenie wojewody ustalające liczbę radnych wybieranych do rad ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym i podaje do publicznej wiadomości, w formie obwieszczenia, w każdej gminie, nie wcześniej niż na 6 miesięcy i nie później niż na 4 miesiące przed upływem kadencji.” (art. 2).

Zgodnie natomiast z treścią art. 3 ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia.

Skutkiem ewentualnego wejścia w życie tej ustawy ma być przedłużenie kadencji organów stanowiących i wykonawczych samorządu terytorialnego, a w konsekwencji modyfikacja terminów związanych z organizacją i przeprowadzeniem wyborów samorządowych oraz ewentualną modyfikacją liczby radnych. Gdyby do zmiany takiej nie doszło, wybory te powinny odbyć się w 2023 r. jak sam wskazał projektodawca: „24 września, 1 października lub 8 października” tego roku – <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2612>

2. Słowniczek podstawowych pojęć

Kadencja – prawnie (konstytucyjnie i/lub ustawowo) zdefiniowany czasookres, na który określonym osobom (piastunom) lub organom w ramach sformalizowanych procedur (w tym wyborczych), udziela się pełnomocnictwa (prawa, umocowania) do realizacji skonkretyzowanych kompetencji (zadań);

Przedłużenie kadencji – prawnie (konstytucyjnie lub ustawowo) sprecyzowane odstępstwo od wcześniej określonego przez obowiązujące przepisy czasookresu trwania pełnomocnictw udzielonych określonym piastunom w następstwie zastosowania właściwych procedur (w tym odpowiednio wyborczych), którego aktywacja wynika z faktu rzeczywistego zaistnienia szczególnych i uzasadnionych sytuacji ustrojowych i/lub faktycznych, legalizujących taki skutek. Przedłużenie kadencji z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP) nie może być następstwem

arbitralnego działania prawodawcy i/lub przyjmować postać doraźnych rozwiązań ustrojowych;

Zasada kadencyjności – oznacza „nakaz nadania pełnomocnictwom danego organu z góry oznaczonych ram czasowych”, przy jednoczesnym zagwarantowaniu w przepisach prawa powszechnie obowiązujących (co najmniej rangi ustawy), że „ramy czasowe nie mogą przekroczyć pewnych rozsądnych granic” oraz „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., K 17/98;

Konstytucyjny „test proporcjonalności” – przeprowadzenie oceny, której celem jest ustalenie, czy konkretna regulacja, której postanowienia wkraczają w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki spełnia określone warunki dopuszczalności z punktu widzenia konstytucyjnych standardów ich ochrony. Istotne jest przy tym podkreślenie, iż kryterium, na którym opiera się ewentualne ograniczenie konkretnych uprawnień, musi zostać przez prawodawcę jasno sprecyzowane i uwzględniać zasadę relewancji (rozumianej jako bezpośredni związek z celem i zasadniczą treścią przepisu), jak i służyć osiągnięciu określonych, racjonalnych i zgodnych z zasadami i wartościami konstytucyjnymi – efektów. Kryterium takie musi ponadto uwzględniać konstytucyjne zasady: proporcjonalności *sensu stricto* i sprawiedliwości społecznej;

Zakaz arbitralnego wyznaczenia przez prawodawcę podmiotowego i przedmiotowego zakresu prawa – uznanie za jeden z podstawowych standardów państwa prawa nakazu tworzenia przez prawodawcę prawa tak, aby definiowanie podmiotowego i przedmiotowego jego zakresu (treści) nie było dokonywane w sposób arbitralny, tzn. w sposób naruszający demokratyczne wartości, zasady i reguły stanowienia prawa, w szczególności zaś – systemowo eliminujący dopuszczalność tworzenia prawa w sposób przypadkowy, intencjonalny i/lub pozbawiony rzeczywistych i obiektywnych przesłanek, w szczególności zaś służących doraźnym celom politycznym aktualnie istniejącej większości parlamentarnej.

3. Przesłanki uchwalenia ustawy i ich ocena z perspektywy konstytucyjnych standardów

Jako uzasadnienie potrzeby zmiany obowiązujących przepisów projektodawca wskazał:

- wyjątkowy przypadek „skumulowania dat wyborów samorządowych oraz wyborów parlamentarnych, który jest efektem wejścia w życie ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 130 z późn. zm.), która wydłużała kadencję organów jednostek samorządu terytorialnego z czterech do pięciu lat”;
- problemy organizacyjne i profrekwencyjne – „W przypadku kumulacji wyborów (parotygodniowej przerwy między wyborami samorządowymi oraz parlamentarnymi) organizacja ich musiałaby toczyć się równolegle, gdyż ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2022 r. poz. 1277, dalej jako: „Kodeks Wyborczy”) wymaga dokonania szeregu czynności o charakterze organizacyjno-technicznym, które poprzedzają dzień wyborczy, m.in.:
 - powołanie obwodowych komisji wyborczych na 21 dni przed wyborami (art. 182 § 1 Kodeksu Wyborczego),
 - zwołanie pierwszych posiedzeń obwodowych komisji wyborczych niezwłocznie po ich powołaniu (art. 182 § 1 Kodeksu Wyborczego),
 - zawiadomienie o utworzeniu komitetu wyborczego do 55 dnia przed dniem wyborów (art. 403 § 2 Kodeksu Wyborczego),
 - rejestracja list kandydatów do godziny 24:00 w 40 dniu przed dniem wyborów (art. 211 Kodeksu Wyborczego)”;

a realizacja wszystkich tych czynności mogłaby skutkować problemami w zakresie zapewnienia przez jednostki samorządu terytorialnego: „terminowego druku kart do głosowania (dla przykładu w każdej gminie do 20 tysięcy mieszkańców jest aż 18 rodzajów kart do głosowania). Gminy mogą mieć też kłopot z przechowywaniem jednocześnie ogromnej liczby dokumentów z wyborów (trzeba je gdzieś składować zanim po trzech miesiącach trafią do archiwów państwowych), czy zapewnieniem przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast właściwej liczby tablic przewidzianych do darmowego

umieszczania plakatów wyborczych przez komitety wyborcze (co przy tak dużej liczbie komitetów z pewnością nastręczy dużo trudności). Problemem będzie pozyskanie odpowiedniej liczby kandydatów na członków komisji wyborczych, właściwe przeszkolenie tych osób (w małych gminach, a tych jest większość w Polsce, za organizację wyborów odpowiadają z reguły pojedyncze osoby”);

- ogólnie wskazane kwestie dotyczące rozpatrzenia „ewentualnych protestów wyborczych, których uwzględnienie może wpływać na działania organów wyborczych oraz terminy na dokonanie odpowiednich czynności przez komitety wyborcze (np. sprawozdania finansowe)”. Jak podkreśla w tym kontekście projektodawca: „Jedynie miesięczna (a w skrajnym wypadku tygodniowa!) przerwa między wyborami samorządowymi oraz parlamentarnymi spowodowałaby duże komplikacje organizacyjne dla jednostek samorządu terytorialnego, organów wyborczych oraz kandydatów, którzy chcieliby skorzystać z biernego prawa wyborczego w obu wyborach”;
- pozbawienie skuteczności regulacji dotyczącej ciszy wyborczej „np. w dniu wyborów, które odbywać się będą jako pierwsze, (...możnaby) publikować w ogólnopolskich telewizjach sondaże do wyborów, które odbywać się będą jako drugie, wpływając tym samym na trwającą elekcję”; jak i dokonania prawidłowego rozliczenia finansowania „kampanii w przypadku kandydatów, którzy zdecydują się wystartować zarówno w wyborach parlamentarnych, jak i samorządowych – nie jest jasne, w jaki sposób mieliby rozliczać poszczególne wydatki kampanijne, czy jako kandydat do Sejmu czy też do organów samorządowych”;
- narażenie wyborców na „chaos informacyjny co do tego, np. jacy kandydaci biorą udział, w której kampanii wyborczej”.

Jednocześnie projektodawca stwierdza, że „Rozwiązanie polegające na przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego za dopuszczalne uznał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 26 maja 1998 r., sygn. K17/98” – <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2612> s. 1-3.

Argumentacja ta nie znajduje potwierdzenia:

- a) w materiale dodatkowym, który obrazowałby rzeczywisty, a nie jedynie arbitralnie domniemamy stan rzeczy, potwierdzający niemożność uniknięcia w inny niż proponowany sposób zaprezentowanych zagrożeń;

a ponadto:

- b) brak jest w niej udokumentowania przeprowadzenia na etapie stanowienia ustawy skonkretyzowanego testu proporcjonalności;
- c) wprowadza w błąd w zakresie, w którym posługuje się jedynie ogólnym odwołaniem do wyroku TK z 26 maja 1998 r., K 17/98.

Ad. a)

Zgodnie z treścią art. 34 ust. 2 Regulaminu Sejmu RP (uchwała Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r., M.P. z 2022 r., poz. 990) do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, które powinno:

- 1) wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy,
- 2) przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana,
- 3) wykazywać różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym,
- 4) przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne,
- 5) wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- 6) przedstawiać założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych,
- 7) zawierać oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Analiza przedstawionego uzasadnienia wskazuje natomiast, że projektodawca nie definiuje, jakie rzeczywiście istniejące i odpowiednio zdiagnozowane (w tym poddane testowi wazienia interesów) problemy wiązałyby się z organizacją dwóch wyborów w następujących po sobie terminach. Trudno też stwierdzić na czym miałyby polegać utrudnienie realizacji przez konkretną osobę przysługujących jej biernych praw wyborczych. Część ze wskazywanych zagrożeń ma też jednocześnie charakter zupełnie hipotetyczny (na temat wymogów, które musi spełniać uzasadnienie projektu ustawy zob. P. Chybalski, *Komentarz do art. 34 ust. 1-7, [w:] Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018, s. 189 i n. z uwzględnieniem powołanej tam literatury). Nie wiadomo dlaczego np. już teraz zakładać, że – tak jak to miało miejsce w przeszłości – pojawią się kłopoty ze skompletowaniem składów komisji wyborczych. Gdyby kwestia ta miała mieć realny charakter i powiązany z istniejącymi niedoskonałościami, to przecież najlepszym rozwiązaniem byłoby podwyższenie uposażenia jego członków, co automatycznie służyłoby wykluczeniu zasadności

formułowania takich przypuszczeń. Z drugiej strony trudno uzasadnić, że aktualne zainteresowanie społeczne udziałem w wyborach nie wyeliminuje przedmiotowych problemów w zakresie odpowiedniego obsadzenia składu właściwych komisji. Zmiana przepisów w odniesieniu do kwestii podwójnego kandydowania (wybory samorządowe i parlamentarne) oraz sposobu rozliczeń wydatków kampanijnych mogłaby zostać równie skutecznie przez prawodawcę przeprowadzona i systemowo służyłaby wyeliminowaniu dostrzeżonych już wcześniej problemów, które nie dotyczą tylko tych konkretnych wyborów. Ustawodawca stanowiąc konkretną regulację musi wziąć pod uwagę realny bilans „zysków i strat”, bazujący na analizie określającej zalety i wady ewentualnych zmian, które zostaną wprowadzone. W tym zakresie konieczne jest przede wszystkim zdefiniowanie, na czym polega niedoskonałość obecnie istniejących rozwiązań oraz wykazanie, że nowe będą w tym zakresie rzeczywiście prowadziły do celów, które w sposób uzasadniony zostaną przedstawione jako niezbędne do osiągnięcia (por. S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 53.). Cele takie nie mogą być wyłącznie doraźne (polityczne), ale muszą uwzględniać niezbędność spójnego i ciągłego funkcjonowania określonej struktury państwa (jego instytucji) w przyszłości i to nie tylko na zasadzie bliżej nieskonkretyzowanych przypuszczeń, ale w oparciu o rzetelną ocenę znajdującą potwierdzenie w merytorycznych danych oraz obiektywnych symulacjach systemowych. Tego wymogu projekt ustawy nie spełniał, trudno też ustalić jego konkretyzację w trakcie późniejszych prac sejmowych, trwających w sumie – co jest już w zasadzie cechą sejmowej procedury ustawodawczej ostatnich lat – kilkadziesiąt godzin (por. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=01A4886F5B065A31C12588C2004D55C6> – s. 1-3).

W uzasadnieniu projektu wskazano również, że jednym z kluczowych pozytywnych skutków prawnych „będzie ułatwienie funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie planowania budżetu. Zgodnie z art. 238 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² zarząd jednostki samorządu terytorialnego przekazuje projekt budżetu na kolejny rok do oceny regionalnych izb obrachunkowych i organu stanowiącego jednostki najpóźniej do 15 listopada roku poprzedzającego. Przeprowadzenie wyborów jesienią 2023 r. spowodowałyby, że nowo wybrany zarząd jednostki samorządu terytorialnego musiałby opierać się na planie finansowym poprzedniego zarządu. Przesunięcie wyborów na wiosnę 2024 r. pozwoli nowo

2 Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.

wybranym organom jednostek samorządu na przygotowanie własnego projektu budżetu” (<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/Przebieg-Proc.xsp?id=01A4886F5B065A31C12588C2004D55C6> s. 4-5). Jest to dość oryginalne zdefiniowanie pozytywnych skutków, ponieważ nowo wybrane organy będą musiały realizować budżet, na który nie miały jakiegokolwiek wpływu, a taki wpływ jest właśnie możliwy w sytuacji, w której wybór nastąpi jesienią, czyli jeszcze przed jego ostatecznym uchwaleniem.

Ad b)

Konstytucyjny test proporcjonalności wymaga wcześniejszego zbadania istniejących regulacji w oparciu o co najmniej trzy kryteria:

- przydatności, ocena dotyczy tego, czy wprowadzana regulacja może w praktyce doprowadzić do osiągnięcia zamierzonego celu. Ustanawiając dane ograniczenie prawa czy wolności ustawodawca zobowiązany jest więc za każdym razem badać, czy za pomocą danego ograniczenia uda się osiągnąć zamierzone skutki, czy dane unormowanie jest niezbędne dla ochrony interesu publicznego, któremu ma służyć, i czy efekty owego ograniczenia pozostają w proporcji do ciężaru nałożonego na obywatela (por. m.in. wyroki TK: z 29 czerwca 2001 r., K 23/00; z 8 października 2007 r., K 20/07). Niezbędne jest poddanie ocenie czy zakwestionowane uregulowanie jest niezbędne dla ochrony i realizacji interesu publicznego, z którym jest związane (por. wyrok TK z 16 lipca 2009 r., Kp 4/08);
- konieczności (efektywności), ocena następuje w oparciu o wykazanie niezbędności ingerencji ustawodawcy w określoną sferę. W tym zakresie stawia się przed ustawodawcą – „z jednej strony, (...) wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w danym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej zaś, winna ona być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Ponadto chodzi tu o środki niezbędne, w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu (...)” – wyrok TK z 22 września 2005 r., Kp 1/05;
- proporcjonalności *sensu stricto*, ocena ma na celu stwierdzenie czy nałożone ograniczenia (stopień i zakres ingerencji) są

proporcjonalne do osiągniętych (lub dopiero w przyszłości mających nastąpić) celów oraz korzyści. W praktyce więc „chodzi o zastosowanie środków niezbędnych w tym sensie, że chronić one będą określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków, a jednocześnie winny to być środki jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, których prawa bądź wolności ulegają ograniczeniu” – por. wyrok TK z 3 października 2000 r., K 33/99.

Zasada proporcjonalności kładzie szczególny nacisk na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia. Oznacza to, że „spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania należałoby wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu” – wyrok TK z 14 czerwca 2004 r., SK 21/03, czy wcześniejsze wyroki: z 26 marca 2002 r., SK 2/01 oraz z 27 kwietnia 1999 r., P 7/98.

Gdy idzie o wymóg konieczności ograniczeń konstytucyjnych wolności lub praw w orzecznictwie TK podkreślano, że „[Z] jednej strony stawia ona każdorazowo przed prawodawcą wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w konkretnym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej zaś – winna być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, czyli rzeczywiście służące realizacji zamierzonych celów. Ponadto chodzi tutaj o środki niezbędne w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób, albo w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to także skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa i wolności ulegną ograniczeniu. Ingerencja w sferę statusu jednostki musi zatem pozostawać w racjonalnej i właściwej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie” – orzeczenie TK z 22 maja 2007 r., SK 36/06; por. też wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., P 2/98.

Projektodawca, jak i ustawodawca, poza ogólnymi przykładami, nie przeprowadził pogłębionego testu proporcjonalności (zob. szerzej uwagi w punkcie 4 opinii), nawet w zakresie wskazywanym już wcześniej w literaturze przedmiotu – por. A. Rakowska-Trela, *Zasada demokratycznego państwa prawnego a zmiany w prawie wyborczym*, „Studia Wyborcze”, tom 25, 2018, s. 21 i n.; A. Pyrżyńska, *Konsekwencje zmiany terminu głosowania w wyborach samorządowych w 2018 roku*, „Studia Wyborcze” 2020, t. 30, s. 24; D. Łukowiak, *Konstytucyjne ramy kadencyjności*

organów władzy publicznej, RPEiS 2020, z. 1; P. Uziębło, *Opinia prawna w sprawie zmian w kodeksie wyborczym wprowadzonych ustawą z dnia 14 grudnia 2018 r.*, Fundacja Batorego, Warszawa, styczeń 2018, <https://www.batory.org.pl/publikacja/opinia-prawna-w-sprawie-zmian-w-kodeksie-wyborczym-wprowadzanych-ustawa-z-dnia-14-grudnia-2017-r/>; tenże: *Czy można zmienić termin wyborów samorządowych w przypadku ich zbiegu z terminem wyborów parlamentarnych? Opinia prawna*, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/06/Opinia_przesuniecie-wyborow_prof.-Uzieblo.pdf i podkreśleniem znaczenia uwag formułowanych w tej ostatniej opinii (s. 7 i n.), a dotyczących:

- w sytuacji uchwalenia opiniowanej ustawy z dnia 29 września 2022 r.) – naruszenia zasady ochrony praw nabytych (art. 2 Konstytucji RP);
- zasady ochrony samodzielności samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP) – s. 8 ww. opinii autorstwa P. Uziębło z 2022 roku, które również należy wziąć pod uwagę, a których szerzej nie rozwijam.

Ad c)

We wskazanym przez projektodawcę wyroku TK wyraźnie potwierdzono, iż ocena istoty i charakteru kadencyjności organów samorządowych oceniona została już w orzeczeniu z 23 kwietnia 1996 r., K 29/95 (w uzasadnieniu wyroku K 17/98 błędnie oznaczonym jako K25/95). W wyroku z 26 maja 1998 r. K 17/98 Trybunał podkreślał, co następuje: „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”. Stanowisko to zachowuje aktualność również pod rządami konstytucji z 1997 r. Zasada kadencyjności organów stanowiących samorządu terytorialnego jest normą konstytucyjną, a podstawę jej obowiązywania stanowi nie tylko art. 2 konstytucji, ale przede wszystkim art. 62 ust. 1, gwarantujący obywatelom polskim prawo wybierania przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, a także art. 169 ust. 2, określający zasady wyboru tych organów”. „(...) 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 pełnomocnictwo o określonej przez prawo treści i określonym czasie “ważności”. Upływ tego czasu oznacza wygaśnięcie pełnomocnictwa i utratę legitymacji do sprawowania władzy”.

Trybunał stwierdził też, że: „Argument, że konstytucja nie dopuszcza innych niż wymienione w art. 228 ust. 7 przypadków przedłużania kadencji organów wybieralnych oraz przesuwania terminu wyborów, jest zasadny jedynie w przypadku organów, których kadencja i termin wyborów zostały ustalone w konstytucji. Wnioskowanie *a contrario* nie jest natomiast uzasadnione w przypadku organów samorządu terytorialnego, których długość kadencji określa ustawa. Celem prawodawcy konstytucyjnego nie było wyczerpujące wyliczenie sytuacji, w których wybory do samorządu terytorialnego mogą zostać odroczone, ale wyczerpujące wyliczenie sytuacji, w których wybory do samorządu terytorialnego nie mogą być przeprowadzane. Jak o tym była mowa wyżej, konstytucyjna zasada kadencyjności organów stanowiących samorządu terytorialnego nie wyklucza w pewnych sytuacjach zmiany regulacji prawnych określających ramy czasowe działania tych organów oraz przeprowadzania wyborów do nich”.

Istotne jest jednak to, że pogląd ten został wyrażony w kontekście konkretnego przypadku, a mianowicie oceny regulacji wpisanej w reformę ustroju samorządu terytorialnego, która wiązała się z przeprowadzeniem przez Trybunał skonkretyzowanego pod tym właśnie kątem testu proporcjonalności. Jednocześnie – co pomija się w argumentacji projektodawcy – przedmiotowe rozstrzygnięcie Trybunału dotyczyło sytuacji, w której nie dochodziło *de facto* do przedłużenia kadencji organów stanowiących, a jedynie dłuższego funkcjonowania organów wykonawczych. Istotą było więc ustalenie konstytucyjności dopuszczalności przedłużenia okresu międzykadencyjnego w związku z koniecznością zespolenia terminów wyborów już nie tylko do rady gminy, ale również do rad powiatów i sejmików województwa.

Wskazane orzeczenie nie eliminuje więc niezbędności każdorazowego przeprowadzenia pogłębionej analizy konstytucyjności projektowanych i przyjmowanych przez ustawodawcę przepisów, których celem, jak i skutkiem jest doprowadzenie do przedłużenia kadencji organów pochodzących z wyborów powszechnych. Z tej też perspektywy należy wziąć pod uwagę zasady:

- racjonalnego ustawodawcy;
- rzetelności i sprawności działania organów państwa;
- ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki;
- proporcjonalności wprowadzanych rozwiązań (konstytucyjny test proporcjonalności);
- zasady ochrony samodzielności samorządu terytorialnego.

Respektując przepisy Konstytucji RP trzeba pamiętać nie tylko o poszanowaniu utrwalonych kanonów kultury prawnej (demokratycznych

zasad i wartości), ale zawsze mieć na względzie fakt, że to państwo i jego organy pełnią rolę służebną względem swoich obywateli a nie na odwrót, co świadczyłoby o przedmiotowym traktowaniu suwerena (por. wyrok TK w sprawie K 8/07 z odwołaniem się do wyroku ETPC w sprawie Pronina przeciw Ukrainie z 18 lipca 2006 r., skarga 63566/00). Jak podkreślał to Trybunał Konstytucyjny „Zgodnie z art. 3 Protokołu nr 1 do EKPC, strony zobowiązują się organizować w rozsądnych odstępach czasu wolne wybory, oparte na tajnym głosowaniu, w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego. Komisja Praw Człowieka w sprawie W, X, Y and Z przeciwko Belgii (skarga nr 6745 i 6746/47) uznała, że art. 3 Protokołu nr 1 do EKPC gwarantuje prawo wybierania i bycia wybranym”. Standardy wypracowane w orzecznictwie ETPC wskazują, że „przepis ten odnosi się nie tylko do wyborów szczebla centralnego, ale może też obejmować wybory w państwach składowych federacji. W wyroku z 2 marca 1987 r. EPTC w sprawie Mathieu-Mohin przeciwko Belgii (skarga nr 9267/81) uznał, że pojęcie „ciało ustawodawcze” powinno być interpretowane w zgodzie z konstytucyjną strukturą danego państwa (zob. także wyrok ETPC w sprawie Santoro przeciwko Włochom z 1 lipca 2004 r., skarga nr 36681/97, § 50; decyzja ETPC w sprawie The Georgian Labour Party (Gruzińska Partia Pracy) przeciwko Gruzji z 22 maja 2007 r., skarga nr 9103/04; wyrok ETPC w sprawie Sejdic i Finci przeciwko Bośni i Hercegowinie z 22 grudnia 2009 r., skarga nr 27996/06 i 34836/06, § 40). Konwencja stoi na stanowisku powszechności praw wyborczych, biernych i czynnych, a także na gruncie zakazu arbitralnych ingerencji w realizację uprawnień wynikających z tych praw” – wyrok TK z 6 kwietnia 2016 r., P 5/14. Zakaz arbitralności wiąże się również z koniecznością wykazania przez prawodawcę krajowego, że zasady i wartości konstytucyjne rzeczywiście uzasadniają cel konkretnej regulacji, w szczególności zaś ten, który wiąże się z doprowadzeniem do przedłużenia kadencji organów stanowiących. Zasady i wartości konstytucyjne muszą być odpowiednio zdefiniowane a przeprowadzenie konstytucyjnego testu proporcjonalności jest warunkiem *sine qua non* uznania, że mamy do czynienia z regulacją odpowiadającą standardowi demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP).

4. Konstytucyjność przepisów ustawy z dnia 29 września 2022 r.

4.1. Kryterium racjonalnego ustawodawcy i skutki braku właściwego przeprowadzenia testu proporcjonalności z perspektywy treści art. 1 ustawy

Racjonalny ustawodawca to taki, który już na etapie tworzenia prawa kieruje się nie tylko wiedzą, logiką oraz przewidywalnością swojego działania, ale jest w stanie odpowiednio zdiagnozować zarówno do-
raźne, jak i długoterminowe skutki przyjmowanej regulacji prawnej. Jednocześnie racjonalny ustawodawca powinien tworzyć normy prawne nie budzące wątpliwości (z punktu widzenia językowego i logicznego), co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych jednostce praw. Mając już na względzie tylko te cechy charakteryzujące racjonalnego ustawodawcę musielibyśmy założyć, że uchwalając regulacje z 2018 roku – ustawę z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, prawodawca nie był racjonalny, ponieważ nie zdawał sobie sprawy z tego, że zmiana czasookresu trwania kadencji organów samorządowych spowoduje „nałożenie” się terminów wyborów parlamentarnych i samorządowych. Nie wprowadzając odpowiednich przepisów potwierdził więc, że skutki takiego rozwiązania są jak najbardziej prawidłowe i państwo polskie jest zdolne do zorganizowania oraz przeprowadzenia tych wyborów, zgodnie z obowiązującymi (odrębnymi) przepisami prawa.

Uchwalenie przez Sejm w ustawie z dnia 29 września 2022 roku postanowień zawartych w treści art. 1 nie tylko więc stanowi zaprzeczenie zasady racjonalności ustawodawcy, co samo w sobie ma charakter deprecjonujący i osłabiający autorytet państwa, ale pozostaje *a contrario* do zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych (preambuła do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. w związku z art. 2 Konstytucji RP). Z treści uzasadnienia projektu ustawy wynika bowiem, że istniejące rozwiązania (w szczególności Kodeksu Wyborczego i wskazanych w nim kompetencji właściwych organów – np. PKW) nie są wystarczające do odpowiedniego zagwarantowania prawidłowości organizacji i przeprowadzenia dwóch różnych procedur wyborczych, w zbliżonym terminie. Jednocześnie jednak prawodawca nie widzi konieczności zmiany istniejących już przepisów kompetencyjnych, czy też proceduralnych – w istotnym zakresie wskazanych wprost w treści

uzasadnienia projektu ustawy uchwalonej w dniu 29 września 2022 r. – w celu wyeliminowania takich (nawet potencjalnych) niebezpieczeństw, lecz przyjmuje, że ingerencja w sferę praw wyborczych obywateli i przedłużenie kadencji organów samorządowych stanowić będzie najlepsze rozwiązanie. Nie przeprowadza w tym zakresie jednak żadnego testu, którego celem będzie realne wykazanie tego, iż właśnie takie rozwiązanie jest najwłaściwsze, konieczne i zgodne z zasadami oraz wartościami konstytucyjnymi. Wybiera więc wariant uprzedmiotawiający wyborców, deprecjonujący sumę istniejących rozwiązań systemowych i ustrojowych (także kompetencyjnych), a w konsekwencji potwierdza fakt, iż jego wcześniejsze działania nie były racjonalne, a istniejące rozwiązania – pomimo, że sam je wykreował – są wadliwe. Arbitralność działania prawodawcy staje się więc oczywista, ponieważ kierując się konstytucyjną zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych powinien przede wszystkim podjąć działania mające na celu nie tylko zapewnienie utrzymywania istniejącej rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, ale w razie potrzeby – „podwyższanie ich poziomu” – wyrok TK z dnia 9 marca 2016 r., K 47/15. Jeżeli mamy więc do czynienia z sytuacją, która wymaga „podwyższenia takiego poziomu” i jest to możliwe do osiągnięcia – również na przyszłość – a czego ustawodawca nie podejmuje – to próba wykazania, iż przyjmowane regulacje (normy) spełniają konstytucyjny test proporcjonalności musi być z góry skazana na niepowodzenie.

Jak wielokrotnie podkreślał to Trybunał Konstytucyjny (zob. wyroki TK: z 7 stycznia 2004 r., K 14/03; z 18 lutego 2004 r., K 12/03; z 7 listopada 2005 r., P 20/04; z 22 września 2006 r., U 4/06; z 15 stycznia 2009 r., K 45/07; z 12 marca 2007 r., K 54/05) zagwarantowanie praw obywatelskich i zapewnienie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych to dwa główne cele ustanowienia Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku – np. wyrok TK z 16 grudnia 2009 r., Kp 5/08.

Jeszcze raz należy podkreślić – w ślad za Trybunałem Konstytucyjnym – że „zasada kadencyjności organów stanowiących samorządu terytorialnego jest normą konstytucyjną, a podstawę jej obowiązywania stanowi nie tylko art. 2 konstytucji, ale przede wszystkim art. 62 ust. 1, gwarantujący obywatelom polskim prawo wybierania przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, a także art. 169 ust. 2, określający zasady wyboru tych organów” – wyrok TK z 26 maja 1998 r., K 17/98. Stanowisko to ma charakter fundamentalny, ponieważ z jednej strony determinuje rolę i znaczenie prawa w odniesieniu do organizacji i przeprowadzenia wyborów samorządowych, z drugiej stanowi potwierdzenie konieczności poszanowania konstytucyjnych praw

jednostki – w tym zakresie praw wyborczych, o których mowa w art. 62 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. , z perspektywy których konieczne staje się takie określenie roli i kompetencji właściwych organów (instytucji), które zapewnić mają rzetelne i sprawne zorganizowanie oraz przeprowadzenie wyborów.

W tym kontekście należy przypomnieć, że wymóg legalności ingerencji w prawa podmiotowe jednostki (człowieka i obywatela) nie jest traktowany w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz) w sposób jedynie formalny, ponieważ odsyła nie tylko do prawa krajowego, ale także do zasad państwa prawnego. Dla spełnienia wymogu zgodności z prawem nie wystarczy istnienie jakiegokolwiek podstawy prawnej w prawie krajowym, ponieważ znaczenie ma także jakość przepisów prawnych mających zastosowanie w sprawie. Muszą być one „wystarczająco dostępne, precyzyjne i przewidywalne” – wyrok z 30 maja 2000 r. w sprawie Carbonara i Ventura przeciwko Włochom, skarga nr 24638/94, tak by ich adresat mógł odpowiednio pokierować swoim postępowaniem (tak już w wyroku z 26 kwietnia 1976 r. w sprawach Sunday Times przeciwko Wielkiej Brytanii). Przepis jest „przewidywalny“, jeżeli zapewnia ochronę przed arbitralnymi ingerencjami władz publicznych. Ponadto – co tutaj szczególnie istotne – wymóg legalności odnoszony jest w orzecznictwie strasburskim nie tylko wobec samego prawa i jego jakości, ale także jego wykładni i stosowania przez organy krajowe (wyrok w sprawie Malone przeciwko Wielkiej Brytanii z 2 sierpnia 1984 r.).

Należy także podkreślić, że w ostatnich latach w orzecznictwie ETPCz rozwija się koncepcja obowiązków pozytywnych państwa, odnoszonych – obok obowiązków negatywnych – do praw gwarantowanych Konwencją i jej protokołami dodatkowymi. Te ostatnie oznaczają zakaz naruszeń zarówno przez ustawodawcę, jak i indywidualne akty władzy, natomiast pozytywne obowiązki mają gwarantować możliwość korzystania z praw i wolności wymienionych w Konwencji i jej protokołach dodatkowych. W tym kontekście należy wskazać na kategorię obowiązków pozytywnych, polegających na „stworzeniu ram prawnych i faktycznych umożliwiających korzystanie z praw i wolności gwarantowanych w Konwencji” – M. Jankowska-Gilberg, *Zakres obowiązków pozytywnych państwa na tle aktualnego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego”, vol. VII, A.D. MMIX, Numer specjalny – ochrona praw człowieka, s. 40., a także mających chronić jednostkę przed niepewnością praktyk władzy ustawodawczej, wykonawczej (w tym organów administracyjnych) i sądowniczej.

Mając powyższe na uwadze, uchwalone przepisy (art. 1 ustawy z dnia 29 września 2022 roku) zaprzeczają nie tylko zasadzie poszanowania podmiotowego traktowania jednostki (obywatela) i gwarantowanych jej konstytucyjnie praw wyborczych właśnie ze względu na faktyczne zaistnienie praktyki, która spełnia przesłanki „niepewności” działania władzy ustawodawczej, ale ponadto stanowi przykład naruszenia zasady poszanowania stałości rozwiązań w obszarze prawa wyborczego wraz z określonymi również w Polsce i wypracowanymi w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego standardami – por. A. Rakowska-Trela, *Zasada demokratycznego państwa prawnego a zmiany w prawie wyborczym*, „Studia Wyborcze”, tom 25, 2018, s. 22 i n., wynikającymi z treści art. 2 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku (zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa).

Niezależnie od powyższego uchwalenie przez Sejm przedmiotowej regulacji jest dowodem potwierdzającym, że zarówno projektodawca, jak i organ władzy ustawodawczej nie wykazał, iż możliwe jest przyjęcie innych modyfikacji dotychczas obowiązujących rozwiązań prawnych, które bez przedłużenia kadencji organów samorządowych zapewniałyby sprawne, rzetelne i zgodne z prawem przeprowadzenie wyborów, co stanowi naruszenie zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, wyrażonej w Preambule Konstytucji RP. Jak wiadomo, nie zostały bowiem podjęte jakiegokolwiek próby dostosowania prawa wyborczego do potencjalnych (hipotetycznych) zagrożeń dostrzeżonych przez ustawodawcę w związku ze zbiegiem terminów wyborów samorządowych i parlamentarnych.

Jednocześnie ustawodawca, a wcześniej projektodawca nie przeprowadzili kompletnego testu proporcjonalności z perspektywy wkroczenia w sferę wolności i praw jednostki – w tym przypadku praw wyborczych (art. 62 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

4.2. Zasada zaufania obywateli do państwa (art. 2 Konstytucji RP) a skutki uchwalenia ustawy z dnia 29 września 2022 r.

Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa (inaczej zasada lojalności państwa wobec obywateli) pozostaje w bliskim związku z zasadą przewidywalności prawa wypracowaną na tle Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (szerzej W. Sokolewicz, M. Zubik, Komentarz do art. 2, [w:] red. L. Garlicki, M. Zubik,

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2016, s. 127-132). Stanowi ona pierwszą z tzw. zasad pochodnych, wywiedzionych w orzecznictwie TK z zasady demokratycznego państwa prawnego i pozostaje w ścisłym związku z zasadą pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego. W orzecznictwie jej treść rozumiana jest jako zakaz zmiany regulacji prawnej na niekorzyść jej adresatów w sposób arbitralny i zaskakujący (np. wyrok TK z 4 listopada 2015 r., K 1/14), a także nakaz nadawania regulacjom prawnym takiej treści, która pozwoli jednostce decydować o swoim postępowaniu i kształtowaniu spraw życiowych w oparciu o pełną i aktualną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych swoich działań, a także przewidzieć konsekwencje swoich zachowań i innych zdarzeń na gruncie obowiązującego prawa (wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00).

Zasada lojalności państwa względem obywatela wyraża się zatem przede wszystkim w nakazie traktowania obywatela przez każdy organ państwowy (w tym ustawodawcę) z zachowaniem minimalnych reguł uczciwości, zakazie stanowienia przepisów prawnych umożliwiającym organom nadużywanie swojej pozycji oraz arbitralność (dowolność wydawanych rozstrzygnięć) i wreszcie zakazie stanowienia przepisów prawnych, które nakazywałyby obciążanie obywateli, bez jednoczesnego wprowadzenia zasad postępowania odpowiednio jasnych, umożliwiających dochodzenie przez obywateli swoich praw (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 64).

Z tej też perspektywy uchwalona regulacja prawna nie daje możliwości ustalenia przyczyny przesunięcia terminu realizacji przez uprawnionych ich praw wyborczych (biernych i czynnych), a w konsekwencji prawa te traktowane jako wartość mniejszej kategorii. Uchwalenie tej regulacji nie wiąże się też z udzieleniem odpowiedzi na pytanie, dlaczego odpowiednie organy dopiero teraz były w stanie zidentyfikować ewentualne trudności związane z przeprowadzeniem wyborów samorządowych i parlamentarnych w zbliżonym czasie, nie czyniąc tego wtedy, gdy konkretne regulacje były uchwalane w 2018 roku.

Postanowienia uchwalonej ustawy naruszają ponadto jeden z podstawowych standardów państwa prawa, którym jest nakaz tworzenia przez prawodawcę prawa tak, aby definiowanie podmiotowego i przedmiotowego jego zakresu (treści) nie było dokonywane w sposób arbitralny, tzn. w sposób naruszający demokratyczne wartości, zasady i reguły stanowienia prawa, w szczególności zaś – systemowo eliminujący dopuszczalność tworzenia prawa w sposób przypadkowy, intencjonalny i/lub pozbawiony rzeczywistych i obiektywnych przesłanek, w szczególności zaś służących doraźnym celom, których osiągnięcie nie zostało

poddane należytej ocenie, w szczególności z punktu widzenia konstytucyjnego testu proporcjonalności.

W konsekwencji przyjęte rozwiązanie zawarte w treści art. 1 ustawy z dnia 29 września 2022 r. należy uznać za naruszające treść art. 62 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 (zasada proporcjonalności). Ustawodawca ingerując zarówno w sferę fundamentalnej wartości konstytucyjnej, jaką jest zaufanie obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa, jak i w prawa wyborcze obywateli (bierne i czynne) nie wskazał żadnej innej równie istotnej wartości konstytucyjnej, uzasadniającej podważenie zaufania obywateli, którzy w akcie wyborczym dokonali wyboru piastunów organów samorządowych na ściśle określonej i znanej w momencie głosowania kadencję. Uznanie konstytucyjności regulacji ustawowej odstępującej od swoistej umowy z obywatelami co do długości kadencji organów stanowiących i wykonawczych samorządu terytorialnego wymagałoby mocnego i przekonującego uzasadnienia potrzebą ochrony innej wartości konstytucyjnej, na co wyraźnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie K 17/98. Jak podkreślał w tym właśnie wyroku Trybunał Konstytucyjny „Wola mieszkańców danej jednostki samorządowej nie jest jedynym źródłem władzy organów stanowiących. Władza ta ma również swoją podstawę w ustawie wyrażającej wolę całego Narodu i powierzającej danej jednostce wykonywanie zadań administracji publicznej w określonym zakresie. W przypadku organów samorządu terytorialnego nie można zatem 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”. Takiego testu w odniesieniu do postanowień art. 1 ustawy uchwalonej przez Sejm w dniu 29 września nie przeprowadzono.

4.3. Zasada społeczeństwa obywatelskiego a uchwalenie ustawy z dnia 29 września 2022 roku

Nie budzi wątpliwości, że zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), z której wynika nie tylko to, że działalność państwa opiera się wyłącznie na demokratycznie stanowionym prawie (formalne znaczenie), poddanym konstytucyjnej kontroli – łączy się z koniecznością poszanowania wielu wartości i zasad m.in.: pomocniczości (subsydiarności), zwierzchnictwa narodu, sprawiedliwości społecznej,

podziału władz, wolności i równości, czy też kadencyjności organów (materialne znaczenie), stwarzających odpowiednie gwarancje zabezpieczające realną możliwość kształtowania postaw obywatelskich składających się na treść „społeczeństwa obywatelskiego”. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie potwierdzał, iż: „społeczeństwo obywatelskie kształtujące się od 1989 r. to społeczeństwo wolnych, świadomych, aktywnych i zaangażowanych w sprawy publiczne obywateli. Obywatele nie mają żadnych przeszkód prawnych organizowania się w sposób odpowiadający ich potrzebom, celom i interesom. Nie ma takiego elementu życia publicznego, w którym nie uczestniczą obywatele zorganizowani w organizacjach społecznych, stowarzyszeniach czy fundacjach. Trudno jest wyobrazić sobie sprawę o ogólnokrajowym znaczeniu, która nie byłaby przedmiotem uprzedniego zainteresowania grup obywateli (społeczeństwa)”. Spostrzeżenie to było już w przeszłości uznane przez Trybunał, stwierdzający, iż: „prawdopodobieństwo, by przedmiot referendum dotyczył zagadnienia na tyle nieistotnego, by nie był przedmiotem uprzedniego zainteresowania zorganizowanych podmiotów życia publicznego jest zbyt małe, ażeby można było wysnuwać wnioski o „zaskakiwaniu pojedynczego obywatela” – wyrok TK z 27 maja 2003 r., K 11/03. Przytoczone poglądy Trybunału Konstytucyjnego pozwalają na stwierdzenie, iż cechą społeczeństwa obywatelskiego musi być również z jednej strony świadomość jego członków co do charakteru i zakresu gwarantowanych praw i wolności, z drugiej zaś doświadczenie w sferze ich skutecznego egzekwowania. W założeniu obywatel taki powinien zdawać sobie sprawę z zachodzących w otaczającej go rzeczywistości zdarzeń wywołujących skutki dotyczące nie tylko jego samego, bądź wąskiej grupy osób, ale całej społeczności i państwa. Ustawodawca nie powinien mu w tym przeszkadzać, decydując się na uchwalanie takich regulacji, które mogłyby nadmiernie ograniczyć działalność lub zachowanie obywateli – por. wyrok TK z dnia 11 września 2001 r., SK 17/00.

Uchwalona przez Sejm ustawa z dnia 29 września 2022 roku jest natomiast dowodem potwierdzającym, że państwo (ustawodawca) chce przerzucić na obywatela skutki swojej niekompetencji i chce też osiągnąć zupełnie inne niż wskazane w projekcie ustawy cele doraźne, co jest sprzeczne z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji RP) w powiązaniu z zasadą społeczeństwa obywatelskiego.

4.4. *Vacatio legis*

W art. 3 ustawy z dnia 29 września 2022 roku stwierdza się, że wejdzie ona w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia. W przypadku regulacji z obszaru prawa wyborczego powinniśmy uwzględnić wynikające z orzecznictwa standardy, które definiują możliwość wprowadzania takich zmian oraz konieczność zapewnienia odpowiedniego okresu *vacatio legis*. Nakaz ten jest elementem demokratycznego państwa prawnego, ściśle związanym z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (por. wyrok TK z 2 grudnia 2014 r., P 29/13). Nakaz ustanowienia takiego okresu dotyczy wszystkich regulacji adresowanych do obywateli, a nie tylko tych, które rodzą prawa podmiotowe (por. wyrok TK z 4 stycznia 2000 r., K 18/99) pod warunkiem, że w danym akcie znajduje się nowość normatywna (por. wyrok TK z 2 grudnia 2014 r., P 29/13). Dochowanie odpowiedniej *vacatio legis* może być także warunkiem realizacji zasady ochrony praw nabytych (por. np. wyrok TK z 4 stycznia 2000 r., K 18/99).

Mając na względzie standard zdefiniowany m.in. w wyroku TK z 3 listopada 2006 , K 31/06 (por. też wyrok z 28 października 2009 r., Kp 3/09) za prawidłowe należałoby uznać zachowanie co najmniej 6-cio miesięcznego terminu *vacatio legis* (w ujęciu Komisji Weneckiej – co najmniej rok, przed wyborami).

Rozwiązanie takie nie może budzić wątpliwości, ponieważ każda zmiana przepisów mogąca wpłynąć na frekwencję w wyborach jest zmianą istotną, a to oznacza zakaz jej wprowadzania przez ustawodawcę z naruszeniem 6-miesięcznego okresu wynikającego ze wskazanego wyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. To, że regulacja ta ma wpływ nie tylko na frekwencję, ale również na zakres wybieralności wynika ze zmian wprowadzonych w treści art. 2 ustawy z dnia 29 września 2022 roku. W konsekwencji rozwiązanie takie musi budzić wątpliwości z punktu widzenia zgodności z treścią art. 2 Konstytucji RP (dochowanie odpowiedniego *vacatio legis*).

4.5. Zasada ochrony samodzielności samorządu terytorialnego

Nie powtarzając argumentów zaprezentowanych w opinii prof. P. Uziębło w odniesieniu do kwestii naruszenia zasady samodzielności samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2 w związku z art. 16 Konstytucji RP – *Czy można zmienić termin wyborów samorządowych w przypadku ich*

zbiegu z terminem wyborów parlamentarnych? Opinia prawna, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/06/Opinia_przesuniecie-wyborow_prof.-Uzieblo.pdf), także w odniesieniu do zaprezentowanego przez Niego wyniku testu proporcjonalności (s. 6-9). W tym zakresie nie doszło do wykazania, jakie wartości konstytucyjne rzeczywiście przeważają (albo których urzeczywistnienie w zaistniałych okolicznościach jest z perspektywy testu szkody bardziej zasadne) nad ochroną samodzielności samorządu terytorialnego.

Warto też pamiętać o tym, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 6 kwietnia 2016 r., P 5/14, stwierdził: „Nieumocowane konstytucyjnie działania organów wyborczych, w wyniku których dochodzi de facto do zmian w aktach prawnych mających umocowanie w systemie źródeł prawa, muszą podlegać kontroli sądów.” W wyroku NSA z 11 października 2017 r., II OSK 2074/17 stwierdza się w konsekwencji, że: „Należy mieć na uwadze, że w przypadku okręgów jednomandatowych tworzonych w gminach bardzo łatwo jest, przewidując wynik głosowania na konkretnym terenie, odpowiednio kształtować granice okręgów wyborczych w celu osiągnięcia oczekiwanego rezultatu (politycznego) wyrażającego się niczym nieuzasadnionym, w świetle zasady równości, preferowaniu określonej grupy wyborców. Zatem szeroka interpretacja art. 417 § 2 Kodeksu wyborczego, tj. m.in. uznająca za dopuszczalne swobodne łączenie całych jednostek pomocniczych gminy z częścią lub częściami innych jednostek pomocniczych gminy, może prowadzić do manipulacji przy wytyczaniu ich granic. Oznaczałoby to, wbrew intencjom ustawodawcy, przyzwolenie na tolerowanie zjawiska gerrymanderingu, polegającego na zakreślaniu granic okręgów wbrew uwarunkowaniom geograficznym i historycznym w celu pozbawienia niektórych wyborców możliwości wprowadzenia swoich reprezentantów do organów przedstawicielskich. Nieuzasadnione zniekształcenie granic okręgów wyborczych, a przez to siły głosu wyborców, w celu zwiększenia szans wyborczych, nie może mieć miejsca w demokratycznym państwie prawnym. W doktrynie wskazuje się, że analiza takich zjawisk pozwala nawet na wydzielenie dwóch strategicznych typów gerrymanderingu polegających odpowiednio na łączeniu (mieszaniu) wyborców różnych partii politycznych w jednym okręgu wyborczym w celu zrealizowania potencjału wyborców przeciwnika bądź tworzeniu twierdz (bastionów) zwolenników konkretnego ugrupowania (zob. K. Skotnicki, *Funkcje wyborów a wielkość okręgów wyborczych*, Wykłady im. Prof. dr Wacława Komarnickiego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Centrum Studiów Wyborczych, Toruń 2010 r.). Trzeba podkreślić, że w szczególności w małych miejscowościach, gdzie ludzie

dobrze się znają, ale także chociażby na podstawie analizy dotychczasowych wyników głosowania, łatwo jest przewidzieć preferencje wyborcze poszczególnych mieszkańców”, a także: „(...) Podział na okręgi z punktu widzenia wymogów określonych w art. 419 k.w., może mieć wady zarówno z powodu działań komisarza i jego zarządzenia, jak i z powodu uchwały rady gminy”. Niewątpliwie zmiany przyjęte w treści art. 373 § 2 Kodeksu Wyborczego mają związek z obliczaniem liczby mieszkańców – zob. B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 624.

W przypadku wejścia w życie niekonstytucyjnych przepisów i przeprowadzenia na ich podstawie wyborów samorządowych możliwe będzie oczywiście podejmowanie kroków zmierzających do stwierdzenia ich nieważności i to w każdej dostępnej procedurze prawnej. Brak wcześniejszego orzeczenia takiej niekonstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny oznaczać jednak musi konieczność podnoszenia argumentu niekonstytucyjności przed właściwymi organami wyborczymi oraz sądami. W przypadku wydania natomiast przez Trybunał Konstytucyjny wyroku stwierdzającego konstytucyjność przedmiotowych postanowień – z czysto formalnego punktu widzenia – krajowe środki prawne będą bezprzedmiotowe, co nie oznacza, że uprawnieni pozbawieni zostaną możliwości wykazania naruszenia ich praw gwarantowanych np. w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i standardów wypracowanych w dotychczasowym orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, do którego wielokrotnie – co zaprezentowane zostało w opinii – odwoływał się przecież Trybunał Konstytucyjny.

5. Konkluzje

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 z 2 kwietnia 1997 roku (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;
- 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 tych dotyczących postanowień ustawy z 2018 roku) i w konsekwencji doraźnego uchwalenia regulacji prawnych dotyczących organów i instytucji państwowych, nie precyzujących dostatecznie ich *ratio legis*, a zatem sprzecznych z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa;
 - wyrażoną w Preambule do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku 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;
 - 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.

Artykuł 3 ustawy z dnia 29 września 2022 roku jest sprzeczny natomiast z:

- art. 2 Konstytucji RP w zakresie wymogu zapewnienia należytego *vacatio legis* – wobec niedochowania przez prawodawcę standardów wprowadzania zmian w prawie wyborczym, w sytuacji, w której nowe przepisy mają wpływ nie tylko na frekwencję, ale również na zakres wybieralności.

Spis treści

1. Zakres przedmiotowy analizy	3
2. Słowniczek podstawowych pojęć	4
3. Przesłanki uchwalenia ustawy i ich ocena z perspektywy konstytucyjnych standardów	6
4. Konstytucyjność przepisów ustawy z dnia 29 września 2022 r.	15
4.1. Kryterium racjonalnego ustawodawcy i skutki braku właściwego przeprowadzenia testu proporcjonalności z perspektywy treści art. 1 ustawy	15
4.2. Zasada zaufania obywateli do państwa (art. 2 Konstytucji RP) a skutki uchwalenia ustawy z dnia 29 września 2022 r.	18
4.3. Zasada społeczeństwa obywatelskiego a uchwalenie ustawy z 29 września 2022 roku	20
4.4. <i>Vacatio legis</i>	22
4.5. Zasada ochrony samodzielności samorządu terytorialnego	22
5. Konkluzje	24