

Rada Fundacji:

Danuta Przywara - Przewodnicząca
Henryka Bochniarz
Janusz Grzelak
Ireneusz Cezary Kamiński
Witolda Ewa Osiatyńska
Andrzej Rzepliński
Wojciech Sadurski
Miroslaw Wyrzykowski

Zarząd Fundacji:

Prezes: Maciej Nowicki
Wiceprezes: Piotr Kładoczny
Sekretarz: Małgorzata Szuleka
Skarbnik: Lenur Kerymov
Członkini: Aleksandra Iwanowska

Warszawa, 10 października 2022 r.

343/2022/MPL

**Szanowny Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Przewodniczący Senackiej
Komisji Ustawodawczej**

Szanowny Panie Przewodniczący,

Poniżej przesyłam uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do ustawy o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego (druk senacki nr 814).

Helsińska Fundacja Praw Człowieka krytycznie ocenia przyjętą przez Sejm ustawę o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego. Ustawa przewiduje wydłużenie kadencji organów stanowiących gmin, powiatów oraz województw, a także organów wykonawczych gmin aż do 30 kwietnia 2024 r. Naturalną konsekwencją tej zmiany będzie przesunięcie w czasie nadchodzących wyborów samorządowych.

Uzasadnieniem dla tak proponowanych zmian mają być nakładające się terminy wyborów samorządowych oraz wyborów do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Nie sposób nie dostrzec, że sytuacja ta jest rezultatem zmian wprowadzonych do Kodeksu wyborczego przez obecnie rządzącą większość parlamentarną. W 2018 r. wydłużyła ona z 4 do 5 lat okres kadencji organów samorządu terytorialnego¹, nie przewidując jak zmiana ta wpłynie na kalendarz wyborczy.

Na marginesie, z perspektywy czasu należy zauważyć, że przyjęta w 2018 r. poprawka dotycząca wydłużenia kadencji organów samorządu terytorialnego została zgłoszona na etapie prac komisji po II czytaniu projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. Pierwotny projekt nie dotyczył zaś w żadnym wypadku czasu trwania kadencji wójtów, rad gmin, powiatów i sejmików województw. Stawia to istotne pytanie o zgodność przyjętej regulacji z konstytucyjną zasadą III czytania².

Niemniej, obecnie konieczność wydłużenia kadencji organów samorządu terytorialnego uzasadniana jest negatywnymi konsekwencjami prowadzenia dwóch procesów wyborczych w tym samym czasie. W ocenie projektodawców, sytuacja taka utrudni rozliczanie kampanii wyborczej osobom kandydującym zarówno do organów samorządu jak i do Sejmu albo Senatu, a także uniemożliwi zachowanie ciszy wyborczej. Jednocześnie wymagać będzie równoległego prowadzenia procesu wyborczego, co znacznie obciąży podmioty organizujące wybory.

Choć wszystkie te argumenty uznać można za istotne z punktu widzenia prawa, nie sposób nie zauważyć, że ustawodawca zbyt radykalnie ocenia skutki jednoczesnego odbywania się wyborów.

IX kadencja Sejmu rozpoczęła się w dniu 12 listopada 2019 r., co stanowi, że wybory do Sejmu powinny odbyć się w dniu wolnym od pracy przypadającym w ciągu 30 dni przed upływem kadencji

¹ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. poz. 130 z późn. zm.).

² Sejm VIII kadencji, druk nr 2001 (06.10.2022).

urzędującego Sejmu. W praktyce oznacza to, że wybory do Sejmu odbyć się muszą w jednym z następujących terminów: 15 października, 22 października, 29 października, 1 listopada, 5 listopada lub 11 listopada 2023 r. Prezydent jest zobligowany zarządzić te wybory najpóźniej do 14 sierpnia 2023 r.

Z kolei w przypadku wyborów do organów samorządu terytorialnego, trwająca obecnie kadencja tychże organów kończy się 21 października 2023 r. Na mocy przepisów Kodeksu wyborczego Prezes Rady Ministrów zobligowany jest do zarządzenia wyborów do organów samorządu terytorialnego na dzień wolny od pracy przypadający nie wcześniej niż na 30 dni i nie później niż na 7 dni przed upływem kadencji tych organów. Oznacza to, że dopuszczalnymi terminami wyborów w tym wypadku będą 24 września, 1 października lub 8 października 2023 r.

W wariacie maksimum, uwzględniającym najwcześniejszy termin wyborów samorządowych i najpóźniejszy termin wyborów do Sejmu (a więc sobotę wolną od pracy – 11 listopada), pomiędzy I turą wyborów samorządowych, a wyborami do Sejmu i Senatu upłynie niemal 7 tygodni (bez jednego dnia). W tych gminach, w których konieczne będzie zorganizowanie II tury wyborów, dystans wyniesie zaś niemal 5 tygodni. W wariacie minimum, zakładającym najpóźniejszy termin wyborów samorządowych i najwcześniejszy termin wyborów do Sejmu i Senatu, wybory te odbywałyby się w 3 tygodniowym maratonie wyborczym, w którym I i II tura wyborów samorządowych przedzielone byłyby wyborami parlamentarnymi.

HFPC nie dostrzega przy tym powodów, dla których organy decydujące o terminach wyborów miałyby zdecydować się na wybór tego ostatniego wariantu. Wydaje się, że odpowiedzialność za sprawność działania państwa powinna skutkować po ich stronie podejściami, które gwarantowałyby jak najdłuższy okres przerwy pomiędzy wyborami samorządowymi i wyborami do Sejmu.

Odwołując się do racji historycznych, należy przy tym wskazać, że po 1989 r. doszło już do sytuacji, w której odstęp pomiędzy poszczególnymi wyborami był wyjątkowo krótki. W 2005 r. wybory parlamentarne odbyły się 25 września. Zaledwie 2 tygodnie później, 9 października 2005 r. odbyły się wybory Prezydenta RP. Nie wydaje się, aby w trwających wówczas procesach wyborczych zmaterializowały się ryzyka zbieżne z tymi, o których mowa w uzasadnieniu projektu przedmiotowej ustawy. Również wówczas w obu rodzajach wyborów startowali ci sami kandydaci. Mogły więc pojawić się wątpliwości co do zachowania ciszy wyborczej i finansowania kampanii. Również wówczas konieczne było zorganizowanie równoległe dwóch procesów wyborczych, z tą jedynie różnicą, że oba z nich cechowały się mniejszym stopniem złożoności niż wybory samorządowe; wymagały więc mniejszego nakładu pracy i organizacji.

Należy przy tym podkreślić, że zaproponowane przez ustawodawcę rozwiązanie tylko pozornie zapobiegnie jednoczesnemu dublowaniu się procesów wyborczych. Konsekwencją wejścia w życie omawianej ustawy będzie przedłużenie kadencji organów stanowiących i wykonawczych samorządu terytorialnego do 30 kwietnia 2024 r. Rozwiązanie to w praktyce może spowodować nałożenie się w 2024 r. wyborów samorządowych z wyborami do Parlamentu Europejskiego, a więc przesunięcie w czasie problemów, które uzasadniają procedowaną zmianę legislacyjną.

Istotniejszym zagadnieniem jest jednak konstytucyjność takiego rozwiązania. W uzasadnieniu projektu ustawy projektodawcy bardzo lakonicznie odwołali się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego wydanego w sprawie K 17/98³, argumentując, że przesądza on o konstytucyjności projektowanego rozwiązania.

³ Wyrok TK z 26.05.1998 r., K 17/98, OTK 1998, nr 4, poz. 48.

W wyroku tym Trybunał stanął przed koniecznością odpowiedzi na pytanie o dopuszczalność zwiększenia w trakcie kadencji rady gminy okresu międzykadencyjnego pomiędzy upływającą a nadchodzącą kadencją rad gmin. Rozwiązanie to przewidywało, że terminy wyborów do rad gmin w 1998 r. wyznacza się na dzień ustawowo wolny od pracy w okresie stu dwudziestu dni po upływie kadencji rady gminy.

Uzasadnieniem dla wprowadzanych wówczas zmian była trwająca reforma administracyjna kraju polegająca m.in. na utworzeniu powiatów i zmniejszeniu liczby województw. Ustawodawca argumentował zaś, że pragnął uniknąć sytuacji, w której wybory do poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego odbywałyby się w różnych terminach.

Niejako obok testu konstytucyjności wspomnianych rozwiązań, Trybunał wypowiedział się na temat zasady kadencyjności w odniesieniu do rad gmin. Wskazał, że choć nie została ona wprost wyrażona w Konstytucji to stanowi ona oczywistą konsekwencję wybieralności rad gmin. Przypomniął, że na treść konstytucyjnej zasady kadencyjności składa się nakaz nadania pełnomocnictwom danego organu z góry oznaczonych ram czasowych. Po drugie, wymienione ramy czasowe nie mogą, zdaniem TK, przekroczyć pewnych rozsądnych granic. Po trzecie, kadencyjność oznacza nakaz ustanowienia regulacji prawnych, które zapewniałyby ukonstytuowanie się nowo wybranego organu tak, aby mógł on rozpocząć wykonywanie swoich funkcji bez nadmiernej zwłoki, po zakończeniu poprzedniej kadencji⁴.

Odwołując się do kwestii przedłużenia kadencji Trybunał wskazał, że „zasada kadencyjności wymaga w każdym razie precyzyjnego wyznaczenia maksymalnego czasu trwania kadencji danego organu, przy czym czas ten powinien być ustalony przed wyborem danego organu i nie powinien w zasadzie być zmieniany w odniesieniu do organu już wybranego. Ewentualne zmiany długości kadencji powinny wywoływać skutki *pro futuro*, w odniesieniu do organów, które dopiero zostaną wybrane w przyszłości”⁵.

Trybunał podkreślił również powiązanie kadencji organów wybieralnych z udzielonym im mandatem od wyborców. Wskazał, że upływ kadencji skutkuje utratą legitymacji organu do dalszego sprawowania władzy. W jego ocenie wyborca, głosując w wyborach, udziela wybranym przedstawicielom pełnomocnictwa do sprawowania władzy w jego imieniu na z góry zaplanowany okres.

Na problematykę tę należy spojrzeć również z punktu widzenia przepisów Konstytucji opisujących stany nadzwyczajne. Nie bez powodu Konstytucja rezerwuje możliwość przedłużenia okresu trwania kadencji organów pochodzących z wyborów jedynie na przypadki niedających się przewidzieć wypadków, takich jak stan klęski żywiołowej czy stan wyjątkowy.

W uzasadnieniu orzeczenia w sprawie K 17/98 TK uznał jednak, że nie można w ogóle wykluczyć możliwości przedłużenia i skrócenia kadencji organów samorządu terytorialnego w trakcie jej trwania. Zdaniem TK „[i]ngerencja 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”⁶. Decyzja o przedłużeniu lub skróceniu kadencji samorządu podlega zaś ocenie z punktu widzenia zasady proporcjonalności. Zdaniem Trybunału, pod uwagę w tym kontekście wziąć należy to, czy działanie skracające lub wydłużające kadencję:

- pozwala osiągnąć zamierzone przez projektodawcę skutki;
- jest niezbędne dla realizacji wartości konstytucyjnej;

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*.

- zamierzonego skutku nie da się osiągnąć innymi metodami;
- efekty regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do stopnia naruszenia wartości konstytucyjnie chronionych wynikających z zasady kadencyjności.

Stosując opracowany przez Trybunał test do realiów przedmiotowej ustawy można mieć istotne wątpliwości, czy wypełnia ona opisane w nim kryteria. Po pierwsze, jak już było wspomniane, przyjęty termin ogłoszenia nowych wyborów, uprawdopodobnia ryzyko, że problemy związane z przeprowadzeniem dwóch rodzajów wyborów w tym samym czasie powtórzą się w maju 2024 r. i będą powtarzały się cyklicznie przez 5 lat przy okazji każdych kolejnych wyborów.

W uzasadnieniu projektu ustawy projektodawcy wskazali, że uzasadnieniem dla proponowanej zmiany jest sprawność procesu wyborczego. W takim ujęciu proponowana zmiana znajdowałaby pewne konstytucyjne oparcie, pod warunkiem jednak, że nie powodowałaby ryzyka zaistnienia tożsamych problemów z kilkumiesięcznym opóźnieniem.

Najwięcej wątpliwości HFPC budzi zaś to, czy zamierzonego skutku ustawodawca nie może osiągnąć innymi metodami. Naturalnym wyjściem w tym zakresie wydawać by się mogło przyspieszenie jednych lub drugich wyborów. W stanowisku Zespołu Ekspertów Prawnych i Ekspertów Wyborczych Fundacji Batorego⁷ zwrócono uwagę na możliwość samorozwiązania Sejmu i przyspieszenia wyborów do Sejmu i Senatu, tak aby nie nakładały się z wyborami samorządowymi. Wadą takiego rozwiązania jest jednak konieczność poszukiwania odpowiedniej większości w Sejmie.

Alternatywnym scenariuszem mogłoby być zaś przyspieszenie wyborów samorządowych. Warto w tym kontekście wspomnieć, że Kodeks wyborczy obecnie dosyć sztywno określa zasady wyznaczania wyborów samorządowych. Jak już było wspomniane, wybory te mogą być wyznaczone na okres przypadający pomiędzy 30 a 7 dniem poprzedzającym koniec kadencji organów samorządu. Regulacja ta ma jednak zakorzenienie wyłącznie ustawowe. Konstytucyjnie dopuszczalne wydaje się więc wprowadzenie uregulowania epizodycznego obligującego do wyznaczenia wyborów przypadających w 2023 r. na okres wyprzedzający upływ kadencji organów samorządu o większą liczbę dni. W takim ujęciu nowowybrane organy samorządu terytorialnego oczekiwałyby na początek swojej kadencji na takiej samej zasadzie jak chociażby Prezydent RP. W jego wypadku ustalony konstytucyjnie termin wyborów, co do zasady, przypaść powinien na dzień przypadający nie wcześniej niż na 100 dni i nie później niż na 75 dni przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta.

W przypadku wyborów samorządowych okres ten mógłby być albo odrobinę wydłużony, pozwalając na zorganizowanie wyborów również w pierwszych tygodniach września (a przez to poszerzając odstęp pomiędzy obydwoma rodzajami wyborów) albo znacznie wydłużony. W tym drugim scenariuszu konieczne byłoby także jego dostosowanie, aby uniknąć sytuacji, w których wybory te wypadłyby w okresie wakacyjnym. Z uwagi na lokalny charakter tych wyborów, dalece niewskazane byłoby bowiem wyznaczanie ich w czasie sezonu urlopowego.

W obu wypadkach należałoby pamiętać o orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który wielokrotnie podkreślał, że istotne zmiany prawa wyborczego nie powinny odbywać się później niż na sześć miesięcy przed rozpoczęciem procesu wyborczego⁸. Na tym tle dalej idący wniosek sformułowała Komisja Wenecka, uznając, że do zmian takich nie powinno dochodzić już na rok przed początkiem kalendarza wyborczego⁹.

⁷ Fundacja Batorego, Stanowisko Zespołu Ekspertów Wyborczych oraz Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego w sprawie zmiany terminu wyborów samorządowych (06.10.2022).

⁸ Zob. np. wyrok TK z 3.11.2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147.


⁹ Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo, Kodeks dobrych praktyk wyborczych (7.10.2022).

Niemniej, oba wskazane rozwiązania umożliwiłyby rezygnację z pomysłu przedłużenia kadencji samorządu terytorialnego. Jak już wskazała HFPC konstytucyjność tego rozwiązania wydaje się być dyskusyjna. Po drugie niesie ono w sobie ryzyko kwestionowania decyzji organów samorządu terytorialnego podejmowanych w okresie od pierwotnego końca kadencji do końca kadencji przedłużonej. Scenariusz taki dotyczyć może zarówno decyzji podejmowanych przez organy samorządu w sferze jego *imperium*, jak i w sferze zarządzania majątkiem wspólnoty samorządowej.

Z tych wszystkich przyczyn HFPC negatywnie opiniuje przedłożoną ustawę.

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,

adw. Małgorzata Szuleka
Sekretarz Zarządu HFPC

Iceland 
Liechtenstein
Norway **Active
citizens fund**

*Uwagi zostały opracowane ramach projektu
„Monitoring systemu ochrony praw człowieka w Polsce”
finansowanego ze środków EOG w ramach Funduszu Aktywni Obywatele.*