

Pan
Dariusz Salomończyk
Z-ca Szefa Kancelarii Sejmu

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L.dz. 25.175.481.2022

Data wpływu 28.09.2022

Szanowny Panie Ministrze

W odpowiedzi na pismo z dnia 21 września br., nr EW.020.1014.2022, sprawie przekazania uwag do poselskiego projektu ustawy o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego do dnia 30 kwietnia 2024 r. oraz o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy, w ślad za poprzednią korespondencją, w której zostały przekazane uwagi województwa mazowieckiego, dodatkowo przesyłamy uwagi otrzymane od marszałka woj. pomorskiego Pana Mieczysława Struka.

Z poważaniem,
Jakub Mielczarek
Dyrektor Biura ZWRP

.....
Związek Województw RP
ul. Świętojerska 5/7
00-236 Warszawa
Phone +48(22) 831 14 41
Mobile +48 884 858 858
www.polskiregiony.pl



**POLSKIE
REGIONY**

Informujemy, iż Administratorem Pani/Pana danych osobowych jest Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej, szczegółowe informacje dotyczące sposobu przetwarzania danych osobowych znajdują się na stronie: www.polskiregiony.pl.
Pomyśl o środowisku zanim wydrukujesz tego e-maila.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. 25.WP.070.251.2.2022

Data wpływu 28.09.2022

Informacja o projekcie:

Tytuł	Projekt ustawy o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego do dnia 30 kwietnia 2024 r. oraz o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy
Projekt z dnia	15 września 2022 r.

Informacje o zgłaszającym uwagi:

Urząd	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie za pośrednictwem Biura Związku Województw RP
Organizacja samorządowa	Związek Województw RP

Uwagi:

Lp.	Część dokumentu, do którego odnosi się uwaga (np. art., nr str., rozdział)	Treść uwagi (propozycja zmian)	Uzasadnienie uwagi
1.	Uwaga ogólna, art. 1 projektu ustawy	<p>Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 1998 r., sygn. akt 17/98, wydłużenie będącej w toku kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego (JST) powinno być uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami w celu ustalenia czy przesunięcie terminu wyborów nie przekracza granicy wyznaczonej niezbędną koniecznością.</p> <p>W ocenie opiniującego, projektodawca nie przedstawił wystarczających argumentów przemawiających za koniecznością wydłużenia kadencji organów JST w związku z czym niniejszy projekt należy ocenić negatywnie.</p>	<p>Wyrok TK został przywołany w uzasadnieniu do projektu jako centralny argument prawny proponowanej zmiany. Jego argumentacja jest jednak odwrotna do argumentacji projektodawcy. Wykładnia przepisów dokonana przez TK przemawia przeciwko możliwości wydłużenia kadencji w ten sposób.</p> <p>W stanie faktycznym, co do którego wypowiedziała się Trybunał, względy natury ekonomicznej, a więc ograniczenie kosztów związanych z organizacją wyborów osobno, w krótkich odstępach czasowych, wpłynęły na uznanie zmiany (wydłużenia) kadencyjności urzędujących organów za dopuszczalne. Wydłużenie kadencji organów JST należących do istoty ustrojowej Państwa, które mają umocowanie w art. 169 ust. 1 Konstytucji RP, chociaż dopuszczalne, jest bardzo poważnym działaniem i powinno stanowić wyjątek.</p> <p>Przesuwając termin wyborów ustawodawca godzi w podstawowe zasady konstytucyjne (np. art. 2 Konstytucji RP), jak również tworzy niebezpieczny precedens.</p> <p>Konstytucja RP wyłącznie w jednym przypadku przewiduje możliwość przedłużenia kadencji JST w sytuacji wprowadzenia w kraju stanów nadzwyczajnych (art. 228 Konstytucji RP). Niniejsze wskazuje na konieczność traktowania zmian długości kadencji organów wyłącznie w sytuacjach nadzwyczajnych, wyjątkowo.</p>

2.	<p>Uwaga ogólna, art. 1 projektu ustawy</p>	<p>Wydłużenie - będącej w toku - kadencji organów JST powinno być uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami, których projektodawca odpowiednio nie wykazał.</p> <p>W ocenie opiniującego, projektodawca nie przedstawił wystarczających argumentów przemawiających za koniecznością wydłużenia kadencji organów JST, w związku z czym niniejszy projekt należy ocenić negatywnie.</p>	<p>W uzasadnieniu do projektu ustawy jako główny powód wydłużenia kadencji organów JST podano argumenty natury administracyjno-technicznej wynikające z nałożenia się na siebie wyborów do innych organów. Lakonicznie wskazano przy tym – bez przeprowadzenia pogłębionej analizy, iż Państwowa Komisja Wyborcza (PKW), samorzady oraz sądy, a więc organy bezpośrednio zaangażowane w procedury wyborcze, mogą nie sprostać wymaganiom wynikającym z nałożenia się na siebie wyborów parlamentarnych oraz samorządowych.</p> <p>Jednocześnie, co do możliwości organizacyjnych i ewentualnych trudności związanych z przeprowadzeniem wyborów:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) nie wypowiedziała się PKW, a więc stały organ wyborczy odpowiedzialny za przeprowadzenie wyborów; 2) również JST oraz sądy nie przedstawiły stanowiska w zakresie możliwości organizacyjnych przeprowadzenia wyborów. <p>Nadto projektodawca nie przedstawił szczegółowych danych liczbowych, nie opisał skali problemu związanego z jednoczesną organizacją wyborów parlamentarnych oraz wyborów do organów JST.</p> <p>Nie sposób również przyjąć jako wyjątkową okoliczność argument dotyczący „bliskości terminów” wyborów samorządowych i parlamentarnych w sytuacji, gdy racjonalny ustawodawca wydłużając kadencję organów JST do 5 lat, powinien zdawać sobie sprawę z bliskości terminów obu wyborów w roku 2023. Problem dotyczący „bliskości wyborów”, a tym samym nakładanie się na siebie wyborów samorządowych, parlamentarnych, prezydenckich etc. może się pojawić w przyszłości.</p>
3.	<p>Uwaga ogólna, art. 1 projektu ustawy</p>	<p>Projektodawca nie rozważył możliwości wprowadzenia innych regulacji prawnych, które mogą usprawnić możliwość przeprowadzenia wyborów w zbliżonym terminie i nie będą wpływały na kadencyjność wybranych organów.</p>	<p>Rządowy projekt z dnia 19 września 2022 r. ustawy o zmianie ustawy – Kodeks Wyborczy i niektórych innych ustaw, zakłada m.in. wprowadzenie Centralnego Rejestru Wyborców (CRW), który ma zastąpić lokalne rejestry wyborców prowadzone przez gminy.</p> <p>Ideą CRW jest zmniejszenie obciążeń organizacyjnych dla gmin związanych z organizacją wyborów, co wskazuje na możliwość zastosowania innych rozwiązań problemów organizacyjnych pozwalających na brak ingerencji w kadencyjność pochodzących z wyborów bezpośrednich organów.</p>



MARSZAŁEK
WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Związek Województw RP

ul. Świętojerska 5/7,

00-236 Warszawa

Poselski projekt ustawy o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego do dnia 30 kwietnia 2024 r. oraz o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy. Druk nr 2612

Wyrażam sprzeciw wobec procedowanego poselskiego projektu ustawy o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego do dnia 30 kwietnia 2024 r. oraz o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy.

Na wstępie należy zwrócić uwagę na to, że projekt nowelizacji kodeksu wyborczego zgłoszony został w trybie poselskim, który nie wymaga opiniowania, uzgodnień oraz konsultacji społecznych. Kierowanie na taką ścieżkę legislacyjną systemowych i ważnych dla życia publicznego projektów ustaw jest nieprofesjonalne i godzi w powagę Państwa Polskiego. Niestety trzeba zauważyć, iż nadużywane jest przez posłów korzystanie ze wskazanego trybu. Co prawda pozwala on na znaczące skrócenie procesu uchwalania prawa ale pominięcie etapu konsultacji społecznych negatywnie wpływa na jakość legislacji i podważa zaufanie obywateli do instytucji publicznych. Dochodzi w ten sposób do ograniczania dyskusji jedynie do forum parlamentu, ograniczenia udziału organizacji społecznych i możliwości skutecznego zgłaszania opinii, uwag i poprawek. Praktyka częstych ingerencji w ordynacje wyborcze, i to jeszcze w takim pospiesznym trybie, godzi w wiarygodność władz publicznych.

Zgodnie z aktualnie obowiązującymi przepisami prawa wybory samorządowe odbędą się jesienią 2023 roku w związku z tym, że w 2018 r. na mocy ustawy z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (D.z.U. z 2018, poz. 130) wydłużono kadencję samorządów terytorialnych z 4 do 5 lat (poprzednie wybory samorządowe odbyły się 21 października 2018 r.). Jednocześnie jesienią 2023 przypada ustawowy termin wyborów parlamentarnych (ostatnie odbyły się 13 października 2019 r.). W myśl przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz kodeksu wyborczego organy przedstawicielskie wybierane są na z góry określony okres – kadencję. W ramach kadencji są kompetentne wykonywać powierzone im zadania w określonym składzie osobowym. Podstawowym celem praw wyborczych w demokratycznym państwie jest umożliwienie obywatelom udziału w kierowaniu sprawami publicznymi. Próba wydłużanie określonej ustawowo kadencji musi się spotkać ze zdecydowanym sprzeciwem społeczności lokalnych i regionalnych - niezależnie bowiem od deklarowanych oficjalnie powodów przesunięcia terminu wyborów rodzi to podejrzenia o manipulacje motywowane chęcią osiągnięcia korzyści dla obozu politycznego, który dokonuje takiego legislacyjnego zabiegu.

W roku 2018 demokratyczna legitymizacja do wykonywania kompetencji samorządowych została udzielona przez Polaków na ściśle określony czas – na pięcioletnią kadencję, której termin upływa jesienią 2023 r. Wybierając władarzy samorządów mieszkańcy w pewnym sensie zawarli z nimi umowę na 5 lat. Sejm nie powinien pozbawiać narodu jego praw zwierzchnich pod pretekstem kolizji kalendarzy wyborczych lub innych powodów i zmieniać reguł swobodnego kontraktu pomiędzy mieszkańcami a władzami samorządów terytorialnych. Przepisy, na podstawie których w 2023 r. mają zostać przeprowadzone wybory samorządowe, obowiązują nieprzerwanie od 2018 r. i już w momencie ich uchwalenia znany był termin przeprowadzenia kolejnych wyborów samorządowych, jak i parlamentarnych. Nie jest to zatem nowa okoliczność nieznaną w momencie uchwalania przepisów tj. noweli kodeksu wyborczego w roku 2018. Pretekstem do nieprzeprowadzenia wyborów w terminie nie mogą być rekomendacje upolitycznionej od roku 2018 Państwowej Komisji Wyborczej czy argumentacja przedstawiana przez Krajowe Biuro Wyborcze (problemy techniczno-organizacyjne, rozliczenia wydatków na kampanię wyborczą, na agitację wyborczą, spotów informacyjnych dla wyborców czy ciszy wyborczej).

Rozważając na gruncie prawnym kwestię ewentualnego wydłużenia kadencji władz samorządowych należy przywołać wyrok Trybunał Konstytucyjny z dnia 26 maja 1998 r. (K 17/98), w którym Trybunał wypowiedział się na temat kadencyjności rad gmin. Dokonując wykładni przepisów Konstytucji RP stwierdził, że **zasada kadencyjności samorządowych organów stanowiących jest normą konstytucyjną**. Niezbędnym warunkiem dla realizacji tego celu jest zapewnienie, aby wybory odbywały się okresowo, w określonych przez prawo terminach. **TK podkreślił, że ewentualne zmiany długości kadencji powinny wywoływać skutki pro futuro. Przedłużeniu może ulec dopiero kadencja następująca po tej, w trakcie której Sejm zmienił przepisy.**

Pomimo, że Konstytucja RP nie określa wprost ani czasu trwania kadencji organów samorządu terytorialnego (jak ma to miejsce w odniesieniu do obu izb Parlamentu czy Prezydenta RP), ani nie wskazuje na terminy przeprowadzenia wyborów samorządowych, obowiązuje tzw. **domniemanie dochowania kadencji**. Samorząd terytorialny jest objęty na zasadach ogólnych systemem gwarancji służących ochronie przestrzegania norm konstytucyjnych. Konstytucja wyznacza standardy postępowania mające zastosowanie do funkcjonowania wszystkich organów władzy publicznej, odnoszą się one także do terminów przeprowadzania wyborów samorządowych. Z łącznego ujęcia regulacji konstytucyjnych (przede wszystkim art. 2, 4, 16, 62, 169) wynika obowiązek oparcia działalności organów samorządu terytorialnego pochodzących z wyborów powszechnych na zasadzie kadencyjności. **Zasadzie kadencyjności tych organów należy przypisać rangę konstytucyjną.**

Wszystkie przypadki skrócenia bądź przedłużenia kadencji są wyjątkiem od zasady kadencyjności i jako takie są prawnie wyznaczone i nie wolno ich poddawać wykładni rozszerzającej. Przepis art. 228 ust. 7 Konstytucji RP dopuszcza na **zasadzie wyjątku** przedłużenie kadencji organów samorządu terytorialnego wyłącznie w czasie trwania stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu i **jest to to jedyny przypadek przedłużenia kadencji organów samorządowych**, jaki został przewidziany w ustawie zasadniczej. Zupełnie bez znaczenia jest przyczyna, zdarzenie prawne lub faktyczne. **Przedłużenie kadencji organu wybieralnego to zagadnienie konstytucyjne, a nie ustawowe, i jako takie wymaga działania w trybie konstytucyjnym, a nie ustawowym.**

Dlatego na dzień dzisiejszy, w obowiązującym stanie prawnym, gdyby Sejm chciał przedłużyć kadencję organów samorządowych, to jest możliwe tylko i wyłącznie w trybie zmiany konstytucji, czyli z zastosowaniem art. 235 konstytucji. Dopóki obowiązuje konstytucja, dopóty w drodze ustawy nie można przedłużyć kadencji organów przedstawicielskich.

Poza tym proponowany zabieg polegający na wydłużeniu bieżącej kadencji władz lokalnych i regionalnych i przesunięciu wyborów samorządowych na wiosnę roku 2024 zupełnie nie rozwiązuje problemu, ponieważ wiosną 2024 r. będą odbywać się wybory do Parlamentu Europejskiego, którego

kadencja (podobnie jak kadencja organów JST) trwa pięć lat. W konsekwencji wydłużając kadencję organów samorządowych i przesuwając wybory na wiosnę 2024 r. fundujemy sobie stałą kolizję tych wyborów z wyborami europejskimi. Jeżeli zatem rozwiązaniem problemu kolizji akcji wyborczych na jesieni 2023 r. miałyby być wydłużenie kadencji organów JST bez popadnięcia w kolizję z wyborami europejskimi, to trzeba by kolejną kadencję (jednorazowo) wydłużyć do ponad sześciu lat i przenieść wybory z jesieni roku 2028 na wiosnę 2030 roku.

Wato też przywołać drugi wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r., K 31/06. Zgodnie z uzasadnieniem tego wyroku, każda zmiana normatywna przepisów regulujących tryb i przeprowadzanie wyborów powinna być wprowadzana z takim wyprzedzeniem, aby wszyscy potencjalni „aktorzy” procesu wyborczego zdołali przeanalizować zmiany dotychczasowego stanu prawnego, a przede wszystkim dostosować swoje zachowania do nowych reguł gry. Od ustawodawcy należy zatem wymagać, aby tak istotne zmiany były regulowane wystarczająco wcześniej przed wyborami, przez co należy rozumieć realizację całego kalendarza wyborczego, tak aby i służby wyborcze i wszyscy zainteresowani nie czuli się zaskoczeni wprowadzonymi w tej materii zmianami i swobodnie mogli dokonać potrzebnych analiz oraz podjąć odpowiednie decyzje co do taktyki wyborczej. Gdyby wprowadzane zmiany nie mogły być uznane za sprzeczne z Konstytucją, to i tak nie byłoby to dostatecznym usprawiedliwieniem dokonywania ich w każdym czasie. Inaczej mówiąc gdyby mówić o wydłużeniu kolejnej, przyszłej kadencji władz samorządowych procedowanie projektu nowelizacji w obecnym stanie prawnym byłoby formalno – prawnie możliwe. Natomiast niedopuszczalne jest wydłużenie aktualnie trwającej kadencji władz samorządowych. Uchwalenie nowelizacji kodeksu wyborczego w tym kształcie stanowi naruszenie zasady demokratycznego państwa prawa.

Badania społeczne pokazują, że wybory lokalne mają dla obywateli największe znaczenie spośród wszystkich aktów wyborczych, w których uczestniczą. Manipulowanie terminem tych wyborów może podważać zaufanie obywateli do reguł demokracji, a w konsekwencji prowadzić do osłabienia społecznego udziału w życiu publicznym.

Ewentualne trudności techniczne czy organizacyjne nie mogą przesłaniać aspektów fundamentalnych dla demokracji, wśród których zasada domniemania kadencyjności organów zajmuje miejsce szczególnie doniosłe.

MARSZAŁKA WOJEWÓDZTWA
Mieczysław SKŁA