


# STUDIA I ARTYKUŁY

---

„Studia Wyborcze”, tom 30, 2020

DOI: <https://doi.org/10.26485/SW/2020/30/1>

**Agata Pyrzyńska\***

 <https://orcid.org/0000-0002-4573-4310>

## KONSEKWENCJE ZMIANY TERMINU GŁOSOWANIA W WYBORACH SAMORZĄDOWYCH W 2018 ROKU

### UWAGI WPROWADZAJĄCE

Problematyka samorządowego prawa wyborczego została w ostatnich latach znacząco zmodyfikowana przede wszystkim na mocy przepisów ustawy z dnia 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych<sup>1</sup>. Zmiany z niej wynikające objęły bowiem zarówno regulacje odnoszące się do funkcjonowania administracji wyborczej, jak i organizacyjnej sfery procesu wyborczego, a nawet systemu wyborczego. Większość z tych zmian – w zamierzeniu projektodawcy – miała służyć rozszerzeniu społecznej kontroli nad procesem wyborczym i przyczyniać się do zwiększenia „rzetelności i przejrzystości procedur wyborczych”<sup>2</sup>. W ustawie nowelizującej pojawiły się jednak także takie regulacje, które stanowiły odpowiedź na wątpliwości i problemy zgłaszane przez praktykę wyborczą, choć – co wymaga podkreślenia – stanowiły one zdecydowaną mniejszość. Bez wątpienia przykładem tego

---

\* Dr, adiunkt, Instytut Nauk Prawnych Uniwersytetu Szczecińskiego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Szczeciński, [agata.pyrzynska@usz.edu.pl](mailto:agata.pyrzynska@usz.edu.pl)

<sup>1</sup> 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. z 2018 r. poz. 130); dalej ustawa nowelizująca z 11 stycznia 2018 r. Kontynuacją zmian była ustawa z dnia 31 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy – *Kodeks wyborczy* (Dz. U. z 2019 r. poz. 273).

<sup>2</sup> Por. uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk 2001), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2001> (dostęp 19.01.2020).

rodzaju zmian była modyfikacja brzmienia art. 371 § 1 *Kodeksu wyborczego*<sup>3</sup> w zakresie, w jakim przepis ten wskazywał dzień, na który Prezes Rady Ministrów winien zarządzić głosowanie w wyborach samorządowych.

Zgodnie z art. 371 § 1 k.w. w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 11 stycznia 2018 roku, wybory do rad, sejmików i wybory wójtów (burmistrzów, prezydentów miast<sup>4</sup>) Prezes Rady Ministrów zobowiązany był zarządzić nie wcześniej niż na cztery miesiące i nie później niż na trzy miesiące przed upływem kadencji rad, wyznaczając dzień głosowania na ostatni dzień wolny od pracy poprzedzający upływ kadencji rad. W takim stanie rzeczy w odniesieniu do wyborów przypadających jesienią 2018 roku, układ terminów kształtował się wyjątkowo niefortunnie. Zważywszy na fakt, iż kadencja organów wybranych w wyborach samorządowych w 2014 roku, zgodnie z art. 16 ustawy o samorządzie gminnym<sup>5</sup>, ulegała zakończeniu w dniu 16 listopada 2018 roku, Prezes Rady Ministrów jako jedyny możliwy termin wskazać mógł niedzielę, 11 listopada 2018 roku. Rozwiązanie takie wydawało się jednak wysoce problematyczne. W dniu tym bowiem przypada Narodowe Święto Niepodległości<sup>6</sup>, które dodatkowo w roku 2018 połączone było z ogólnopolskimi obchodami stulecia odzyskania przez Polskę niepodległości. Tym samym spokojne przeprowadzenie głosowania, z pełnym poszanowaniem ciszy wyborczej, mogłoby okazać się dość trudne, chociażby z uwagi na przewidywane publiczne wystąpienia lokalnych władarzy. W konsekwencji ustawodawca za konieczne uznał dokonanie zmiany *Kodeksu wyborczego*, poprzez „uelastyczenie” art. 371 § 1 k.w. Na gruncie nowej regulacji – wprowadzonej wspomnianą wcześniej ustawą nowelizującą z 11 stycznia 2018 roku – zwiększono swobodę Prezesa Rady Ministrów poprzez umożliwienie mu zarządzenia głosowania w dniu wolnym od pracy, przypadającym nie wcześniej niż na 30 i nie później niż na 7 dni przed upływem kadencji rad. W konsekwencji organ zarządzający wybory, w celu uniknięcia wskazanej wyżej kolizji, zyskał możliwość dokonania wyboru dnia głosowania spośród *de facto* trzech możliwych terminów: 21 października, 28 października oraz 4 listopada 2018 roku. Ostatecznie Prezes Rady Ministrów zdecydował, iż wyborcy udadzą się do lokali wyborczych w pierwszym możliwym terminie, a zatem w dniu 21 października 2018 roku<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – *Kodeks wyborczy* (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 754 ze zm.); dalej: k.w.

<sup>4</sup> Zgodnie z art. 474 § 1 k.w. wybory organów wykonawczych gmin są zarządzane przez Prezesa Rady Ministrów łącznie z wyborami do rad, w trybie określonym w art. 371 k.w.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.); dalej: u.s.g.

<sup>6</sup> Por. art. 1 pkt 1 lit. k ustawy z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 90).

<sup>7</sup> Por. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie zarządzenia wyborów do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (Dz. U. z 2018 r. poz. 1561).

Nie ulega wątpliwości, że zmiana brzmienia art. 371 § 1 k.w. umożliwiła osiągnięcie zasadniczego celu, jakim było uniknięcie kolizji pomiędzy terminem głosowania w wyborach samorządowych oraz wydarzeniami, które mogłyby powodować trudności w jego spokojnym przeprowadzeniu. Niemniej warto poddać analizie także inne konsekwencje, jakie wyniknęły ze wskazanej – z pozoru technicznej – zmiany. Brak rzetelnej analizy problemu oraz kompleksowego podejścia ustawodawcy do zmian przepisów skutkowało bowiem wieloma istotnymi problemami praktycznymi, w tym także przy stosowaniu regulacji pomieszczonych w aktach prawnych innych niż *Kodeks wyborczy*, pozostających z nim jednak w ścisłym związku funkcjonalnym.

## EWOLUCJA KONSTRUKCJI TERMINU GŁOSOWANIA W WYBORACH SAMORZĄDOWYCH

Koncepcja sposobu ustalenia terminu głosowania w wyborach samorządowych była kwestią dyskusyjną już od momentu reaktywowania instytucji samorządu w roku 1990 roku. Na mocy *Ordynacji wyborczej do rad gmin* z 1990 roku<sup>8</sup> wybory do rad zarządzał Prezes Rady Ministrów, wyznaczając datę głosowania na dzień wolny od pracy, przypadający w okresie dwóch miesięcy po upływie kadencji rady. Podobną konstrukcję przyjęto w kolejnej ustawie wyborczej – *Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* z 1998 roku<sup>9</sup>, zgodnie z którą datę głosowania w wyborach samorządowych Prezes Rady Ministrów wyznaczał na dzień wolny od pracy, przypadający w ciągu 60 dni po upływie kadencji rad. Wskazane akty dopuszczały zatem możliwość wystąpienia ekstraordynaryjnego rozwiązania w postaci zaistnienia przerwy między kadencjami<sup>10</sup>, a zatem stanu, w którym jednostka samorządowa była całkowicie pozbawiona władzy stanowiącej [Kisielewicz 2010: art. 25]. Co więcej, na szczególną uwagę zasługuje kasus wyborów do rad gmin, przypadających na rok 1998 roku. Wtedy to, z uwagi na reformę administracji samorządowej, w wyniku której ustanowiono trójszczeblowy podział samorządu terytorialnego, dokonano dodatkowego wydłużenia okresu przerwy międzykadencyjnej w wyborach do rad gmin. Uczyniono to ustawą epizodyczną z dnia 20 marca 1998 roku o zmianie

---

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. – *Ordynacja wyborcza do rad gmin* (Dz. U. z 1990 r. nr 16, poz. 96).

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* (Dz. U. z 1998 r. nr 95, poz. 601).

<sup>10</sup> Ciągłość władzy zapewniana była w tym szczególnym okresie przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego (zarząd), funkcjonujący do czasu wyboru kolejnego zarządu przez nowo wybrany organ stanowiący.

ustawy – *Ordynacja wyborcza do rad gmin*<sup>11</sup>. Na jej mocy ustanowiono, że głosowanie, które zgodnie z dotychczasowymi przepisami miało przypaść w okresie dwóch miesięcy od zakończenia kadencji rad (a zatem do dnia 19.08.1998 r.), z uwagi na chęć połączenia tych wyborów z wyborami do nowo powołanych jednostek (powiatów i województw), zostało przesunięte w czasie i miało odbyć się w okresie 120 dni po upływie kadencji (a zatem do dnia 17.10.1998 r.). W konsekwencji znana już wcześniej przerwa międzykadencyjna, z uwagi na owe szczególne okoliczności, została przedłużona o kolejne 59 dni. Choć brzmienie ustawy epizodycznej z dnia 20 marca 1998 roku zostało zakwestionowane z punktu widzenia jej zgodności z *Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>12</sup>, przede wszystkim z zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz wynikającymi z niej zasadami zaufania do państwa oraz stabilności i pewności prawa, to Trybunał Konstytucyjny w przedmiotowej sprawie nie dopatrywał się naruszenia standardów konstytucyjnych. Co prawda TK w orzeczeniu podkreślił, że z zasady kadencyjności wynika m.in. „nakaz ustanowienia regulacji prawnych, które zapewnią ukonstytuowanie się nowo wybranego organu tak, by mógł on rozpocząć wykonywanie funkcji bez nadmiernej zwłoki, po zakończeniu poprzedniej kadencji”, a także, iż „wybory muszą być przeprowadzane w rozsądnych odstępach czasu, tak aby umożliwić wyborcom udział w kierowaniu sprawami publicznymi swojej wspólnoty samorządowej oraz aby skład organów stanowiących nie odbiegał nadmiernie od aktualnej woli elektoratu<sup>13</sup>”. Zauważył jednocześnie, że wydłużenie przedziału czasowego, w którym muszą odbyć się wybory nie jest zakazane, o ile zachodzi tzw. niezbędna konieczność, a zatem o ile „przerwa nie przekroczy uzasadnionej granicy, determinowanej czasem potrzebnym do przygotowania wyborów<sup>14</sup>”. W przedmiotowej sprawie – zdaniem TK – z uwagi na szczególne okoliczności, granica ta zaś nie została przekroczona.

Biorąc pod uwagę dyskusyjność przerwy międzykadencyjnej, a także fakt, że duża elastyczność wynikająca z konstrukcji wskazanych wyżej regulacji w praktyce prowadziła do sukcesywnego przesuwania terminów głosowania, niebezpiecznie zbliżając je do okolic świąt Bożego Narodzenia<sup>15</sup>, na gruncie *Kodeksu wyborczego* z 2011 roku przyjęto mechanizm „usztyniający” ustalenie tego

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 20 marca 1998 r. o zmianie ustawy – *Ordynacja wyborcza do rad gmin* (Dz. U. z 1998 r. nr 50, poz. 311).

<sup>12</sup> Grupa posłów na Sejm zakwestionowała zgodność ustawy z dnia 30 marca 1998 r. z art. 2, art. 4 ust. 2, art. 169 ust. 1, art. 228 ust. 7 oraz art. 238 ust.1 *Konstytucji RP*.

<sup>13</sup> Por. wyrok TK z dnia 26.05.1998 r., K 17/98 (Dz.U. z 1998 r. nr 67, poz. 446).

<sup>14</sup> Tamże.

<sup>15</sup> Warto wskazać terminy kolejnych głosowań w wyborach samorządowych, które od wejścia w życie *Ordynacji wyborczej do rad gmin* z 1990 r. przypadły kolejno: 27.05.1990 r., 19.06.1994 r., 11.10.1998 r., 27.10.2002 r., 12.11.2006 r., 21.11.2010 r. Po wejściu w życie *Kodeksu wyborczego* termin ten nieznacznie cofnięto – wybory z 2014 r. zarządzono na dzień 16 listopada, zaś w 2018 r. – 21 listopada.

terminu [Jaworski 2014: 732], wskazując w zasadzie jeden dopuszczalny termin, na który Prezes Rady Ministrów mógł zarządzić dzień głosowania. Zgodnie bowiem z pierwotnym brzmieniem art. 371 § 1 k.w., obowiązującym do 2018 roku – wybory do rad zarządzano nie wcześniej niż na cztery miesiące i nie później niż na trzy miesiące przed upływem kadencji rad, przy czym datę głosowania Prezes Rady Ministrów wyznaczał na ostatni dzień wolny od pracy poprzedzający upływ kadencji rad. Praktyka wyborcza pokazała jednak, że również i to rozwiązanie nie pozwoliło uniknąć wszystkich problemów.

Odnosząc się do konieczności zmiany brzmienia art. 371 § 1 k.w., w zakresie, w jakim ustalał on termin głosowania w wyborach samorządowych w kontekście elekcji samorządowej z 2018 roku, podkreślenia wymaga, że problem ten znany był najwyższym organom władzy państwowej na długo przed przypadającymi na jesień 2018 roku wyborami do organów jednostek samorządu terytorialnego. Dyskusja na temat konieczności zmiany art. 371 § 1 k.w. w sposób formalny zainicjowana została bowiem już w roku 2016, kiedy do Komisji do Spraw Petycji działającej w Sejmie RP wpłynęła petycja Jakuba Jeża. Wnioskodawca podniósł w niej, że – z uwagi na wskazaną wcześniej kolizję terminów – konieczna jest zmiana zasad ustalenia dnia głosowania w wyborach samorządowych poprzez wskazanie kilku alternatywnych terminów, spośród których Prezes Rady Ministrów mógłby wybrać termin najodpowiedniejszy. Takie rozwiązanie – zdaniem wnioskodawcy – mogłoby zapobiec niebezpieczeństwu ewentualnych incydentów związanych z obchodami święta przypadającego na dzień 11 listopada 2018 roku, kiedy to – w świetle obowiązujących wówczas przepisów – musiałoby odbyć się głosowanie w wyborach samorządowych<sup>16</sup>. Przedmiotowa petycja została pozytywnie zaopiniowana przez eksperta Biura Analiz Sejmowych, który wskazał, że z uwagi na podejmowany problem „zasługuje [ona – przyp. A.P.] na wnikliwe rozważenie” oraz zastanowienie „czy zachować obowiązujące rozwiązanie, czy wybrać inne, które również na przyszłość zapobiegnie powstawaniu sytuacji, gdy termin wyborów zbiegnie się np. ze świętami religijnymi czy innymi świętami państwowymi” [Skotnicki 2016: 3]. W efekcie podczas posiedzenia Komisji do Spraw Petycji w dniu 11 maja 2017 roku problem uznano za istotny, lecz nie zdecydowano się na podjęcie bezpośrednich prac nad projektem ustawy. Komisja wystąpiła natomiast o podjęcie inicjatywy ustawodawczej usuwającej kolizję terminów do Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Treść petycji dostępna jest na stronie internetowej [http://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/145-106-16/\\$file/145-106-16.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/145-106-16/$file/145-106-16.pdf) (dostęp 20.01.2020).

<sup>17</sup> Zapis przebiegu posiedzenia Komisji do Spraw Petycji (nr 76) z dnia 11.05.2017 r., <http://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/56AA91C220FF6FD3C125814F004AF953/%24File/0188308.pdf> (dostęp 20.01.2020).

W sprawie konieczności modyfikacji terminu wyborów samorządowych głos zabrała także Państwowa Komisja Wyborcza jako najwyższy organ wyborczy. W swoim oświadczeniu, z 11 maja 2017 roku, wskazała, iż co prawda nie istnieją przeszkody prawne ani organizacyjne dla przeprowadzenia wyborów w dniu 11 listopada 2018 roku, jednakże w praktyce ów szczególnie zbieg okoliczności może generować zarzuty naruszenia ciszy wyborczej. Komisja skonkludowała, że w jej opinii głosowanie nie powinno być przeprowadzone w tym samym dniu, na który przypadają obchody Narodowego Święta Niepodległości, zaś organ zarządzający wybory winien mieć możliwość dokonania wyboru terminu w granicach określonych ustawowo. Co ważne, PKW w swoim stanowisku nie ograniczyła się wyłącznie do dokonania oceny dopuszczalności organizacji głosowania w dniu 11 listopada 2018 roku. W oświadczeniu odniosła się natomiast także do potencjalnego sposobu modyfikacji art. 371 § 1 k.w., sygnalizując, iż zarówno wcześniejsze, jak i późniejsze, niż przewidziane w ówczesnym brzmieniu tego przepisu zarządzenie wyborów, może wiązać się z poważnymi konsekwencjami. W pierwszym przypadku bowiem zaistnieje zjawisko funkcjonowania przez okres przypadający bezpośrednio po dniu głosowania dwóch paralelnych rad, w drugim zaś możliwe będzie zaistnienie wspomnianej wcześniej przerwy międzykadencyjnej<sup>18</sup>. O ile sytuacja funkcjonowania *de facto* dwóch rad nie wydaje się rozwiązaniem pożądanym, to przy mechanizmie odroczonego objęcia mandatu (co następuje z momentem złożenia ślubowania<sup>19</sup>), można ją uznać za rozwiązanie dopuszczalne, przy czym wyjątkowe, krótkotrwałe i przejściowe. Jeśli zaś chodzi o przerwę międzykadencyjną, to choć brak przepisu, który zabraniałby jej wprowadzenia, co więcej TK dopuszczał jej istnienie, a nawet przedłużenie, to jednak wciąż budzi ona spore wątpliwości, w tym także z punktu widzenia konstytucyjnej zasady ciągłości władzy państwowej<sup>20</sup> [Skotnicki 2016: 3–4]. Biorąc pod uwagę powyższe, zasadne było zatem poważne rozważenie właściwej konstrukcji nowego brzmienia art. 371 § 1 k.w., przy uwzględnieniu wszelkich konsekwencji wynikających nie tylko z *Kodeksu wyborczego*, ale także powiązanych z nim ustaw samorządowych.

Wkrótce po opublikowaniu stanowiska PKW do laski marszałkowskiej wpłynął poselski projekt ustawy zmieniającej *Kodeks wyborczy* w zakresie brzmienia art. 371. Projektodawcy sformułowali w nim jednak rozwiązanie zgoła inne aniżeli sugerowane przez Komisję. W projekcie zaproponowano bowiem dodanie w art. 371 § 1 k.w. *in fine* frazy, zgodnie z którą, jeśli data

---

<sup>18</sup> Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie daty wyborów samorządowych, [https://kbw.gov.pl/pliki/1494500412\\_Stanowisko\\_PKW\\_w\\_sprawie\\_daty\\_wyborow\\_samorzadowych\\_w\\_2018.pdf](https://kbw.gov.pl/pliki/1494500412_Stanowisko_PKW_w_sprawie_daty_wyborow_samorzadowych_w_2018.pdf) (dostęp 20.01.2020).

<sup>19</sup> Por. art. 23a ust. 1 u.s.g.

<sup>20</sup> Por. także wyrok TK z dnia 23.03.2006 r., K 4/06 (Dz. U. z 2006 r. nr 51, poz. 377).

wyborów przypadaby w dzień wolny od pracy, o którym mowa w art. 1 pkt 1 ustawy o dniach wolnych od pracy (a zatem w święto państwowe bądź kościelne), wybory winny zostać przeprowadzone w niedzielę poprzedzającą ten dzień<sup>21</sup>. W ten sposób proponowane rozwiązanie oczywiście umożliwiłoby uniknięcie kolizji terminów z 2018 roku, a zarazem stanowiłoby swoisty wentyl bezpieczeństwa w przypadku zaistnienia podobnych sytuacji w przyszłości. Z drugiej jednak strony kształt proponowanej regulacji – co do zasady – nadal utrzymywał *status quo*, w którym w razie braku zaistnienia szczególnej przesłanki zbiegu święta państwowego lub kościelnego z ostatnim dniem wolnym od pracy poprzedzającym upływ kadencji rad, organ zarządzający wybory w zasadzie nadal nie miałby żadnej swobody w doborze dnia głosowania, pozostając niejako notariuszem ustawowo określonego terminu. Takie zaś rozwiązanie, na tle regulacji odnoszących się do zarządzenia pozostałych rodzajów wyborów ogólnokrajowych, jawi się jako wyjątek. Zarówno bowiem w przypadku wyborów parlamentarnych, jak i prezydenckich, ustawodawca przewidział niezbędny zakres swobody organu zarządzającego wybory w odniesieniu do wyboru daty głosowania<sup>22</sup>. Taka konstrukcja umożliwia bowiem nie tylko reagowanie na ewentualne przypadki zbiegu daty wyborów ze świętami, co postulowano w przedmiotowym projekcie, ale także toruje drogę do reakcji organu w przypadku innych nieprzewidzianych sytuacji i okoliczności, których nie sposób enumeratywnie wymienić w przepisach prawa. W konsekwencji projekt poselski został odrzucony w pierwszym czytaniu.

Kwestia zmiany terminu wyborów samorządowych przypadających na rok 2018 roku powróciła w poselskim projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych z 2017 roku<sup>23</sup>. Zaproponowano w nim modyfikację brzmienia art. 371 § 1 k.w. poprzez wprowadzenie przedziału czasowego, w którym musi przypaść dzień wybrany przez Prezesa Rady Ministrów jako dzień głosowania. Zgodnie z brzmieniem art. 4 pkt 82

<sup>21</sup> Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – *Kodeks wyborczy* (druk nr 1611), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1611> (dostęp 20.01.2020).

<sup>22</sup> W wyborach prezydenckich Marszałek Sejmu może zarządzić głosowanie na dzień wolny od pracy przypadający nie wcześniej niż na 100 dni i nie później niż na 75 dni przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta RP (por. art. 289 § 2 k.w.), zaś w wyborach do Sejmu RP i do Senatu RP głosowanie wyznaczane jest przez Prezydenta RP na dzień wolny od pracy przypadający w ciągu 30 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu RP (por. art. 194 § 1 k.w.). W przypadku wyborów do Parlamentu Europejskiego sytuacja kształtuje się odmiennie z uwagi na brzmienie przepisów prawa UE. Zgodnie z art. 331 k.w. wybory te zarządza Prezydent RP nie później niż na 90 dni przed dniem wyborów, wyznaczając ich datę na dzień wolny od pracy, przypadający w okresie wyborczym ustalonym w przepisach prawa UE.

<sup>23</sup> Poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk nr 2001), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2001> (dostęp 20.01.2020).

projektu „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”. W takim też brzmieniu regulacja została przyjęta w ustawie nowelizującej *Kodeks wyborczy* z 11 stycznia 2018 roku, statuując Prezesa Rady Ministrów jako rzeczywistego decydenta w przedmiocie wyboru terminu głosowania, a nie podmiotu wyłącznie formalnie potwierdzającego termin ogólnie ustalony przez ustawodawcę [Gąsior, Gąsior 2018: 60]. Podkreślić jednak należy, że zmiana ta przyjęta została dopiero z początkiem roku 2018, a zatem w roku wyborczym, w którym miała zostać po raz pierwszy zastosowana. Co prawda nie sposób wskazać, iż w przypadku tym naruszono standard tzw. ciszy legislacyjnej, tak istotnej w przypadku zmian prawa wyborczego<sup>24</sup>, jednakże biorąc pod uwagę fakt, iż problem ten był dyskutowany na szerszą skalę co najmniej od połowy 2016 roku, tryb procedowania nad tą kwestią określić należy jako dość opieszale.

## ZMIANA TERMINU GŁOSOWANIA A ROZPOCZĘCIE KADENCJI ORGANÓW STANOWIĄCYCH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO ORAZ ORGANÓW WYKONAWCZYCH GMIN

Zmiana art. 371 § 1 k.w. – jak wskazano wyżej – nie pociągnęła za sobą kompleksowych zmian w innych przepisach, które wykazują immanentny związek z tą regulacją. W ustawie nowelizującej z 11 stycznia 2018 roku nie zauważono chociażby problemu wystąpienia zjawiska funkcjonowania dwóch rad: kadencji 2014–2018 oraz 2018–2023. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 16 u.s.g. kadencja rady gminy liczona jest od dnia wyboru. Tym samym czteroletnia kadencja przypadająca na lata 2014–2018 miała się zakończyć 16 listopada 2018 roku, podczas gdy – w myśl przywołanej regulacji – z dniem 21 października 2018 roku rozpoczynał się bieg kolejnej, tym razem pięcioletniej kadencji rad i sejmików, przypadającej w okresie 2018–2023. W konsekwencji powstało niecodziennie zjawisko funkcjonowania dwóch równoległych rad w okresie pomiędzy 21 października 2018 a 16 listopada 2018 roku.

Utrzymanie tak ukształtowanego stanu, powstałego w wyniku nowelizacji *Kodeksu wyborczego* z 11 stycznia 2018 roku, groziłoby zatem zaistnieniem *sui generis* układu dwuwładzy, w którym „stara” rada korzystałaby jeszcze z przyśługujących jej uprawnień, a zarazem radni rady „nowej”, po zwołaniu pierwszej sesji w ciągu siedmiu dni od dnia ogłoszenia zbiorczych wyników wyborów i złożeniu ślubowania, rościliby sobie prawa do wykonywania nowo objętych

---

<sup>24</sup> Zdaniem TK zmian w prawie wyborczym nie można dokonywać na co najmniej sześć miesięcy przed wyborami, licząc od dnia zarządzenia wyborów; por. wyrok TK z 3.11.2006 r., K 31/06 (Dz. U. z 2006 r. nr 202, poz. 1493).



mandatów. Sytuacji tej zapobieżono, dokonując niemal „na ostatnią chwilę” nowelizacji ustaw samorządowych w drodze tzw. specustawy z dnia 5 lipca 2018 roku o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim<sup>25</sup>. Na mocy tego aktu zmieniono bowiem dotychczasowe brzmienie kolejno art. 20 u.s.g., art. 15 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>26</sup> oraz art. 21 ustawy o samorządzie województwa<sup>27</sup>. Nowelizacja polegała na zmianie terminu zwołania pierwszej sesji organów stanowiących (rad, sejmików) przez właściwych komisarzy wyborczych, co – w myśl nowych regulacji – powinno nastąpić nie w ciągu siedmiu dni od momentu ogłoszenia zbiorczych wyników wyborów<sup>28</sup>, jak było dotychczas, lecz w ciągu siedmiu dni po upływie kadencji rad (sejmików). W ten sposób, choć stan prawny nadal dopuszczał istnienie dwóch rad (sejmików), to objęcie i faktyczne wykonywanie mandatów przez radnych „nowej” kadencji stało się niemożliwe do czasu zwołania przez komisarza pierwszych sesji i złożenia przez radnych ślubowania. W konsekwencji pierwsze posiedzenia mogły zostać zarządzane dopiero pomiędzy 17 a 23 listopada 2018 roku. Pomimo iż problem w ostatnim momencie został rozwiązany, to nie może umknąć uwadze brak staranności w postępowaniu ustawodawcy. Kwestia „nałożenia się” dwóch rad i problemy, jakie mogły z tego wyniknąć, powinny zostać dostrzeżone przez prawodawcę zdecydowanie wcześniej – już na etapie projektowania przepisów zawartych w ustawie z 11 stycznia 2018 roku – jako rozwiązanie pozostające w ścisłym związku z brzmieniem nowelizowanego art. 371 § 1 k.w. Wynika to nie tylko z dogmatu racjonalnego prawodawcy, ale znajduje oparcie wprost w obowiązujących „Zasadach techniki prawodawczej”<sup>29</sup>.

Idąc dalej – choć przyjęcie wskazanej wyżej regulacji było konieczne dla sprawnego i zgodnego z zasadami państwa prawnego funkcjonowania organów samorządowych, to prawodawca – jak można przypuszczać – działając w du-

---

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim (Dz. U. z 2018 r. poz. 1432).

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 511 ze zm.).

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 512 ze zm.).

<sup>28</sup> Na marginesie warto także odnotować, że określenie „ogłoszenie zbiorczych wyników wyborów”, o którym była mowa m.in. w art. 20 u.s.g. w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej w 2018 r., budziło problemy interpretacyjne. Dotyczyły one przede wszystkim tego, czy owo ogłoszenie następuje z momentem podania przez PKW wyników do wiadomości publicznej w drodze obwieszczenia, czy też dopiero w momencie ogłoszenia go w oficjalnym dzienniku promulgacyjnym (na mocy art. 104 *Ordynacji wyborczej* z 1990 r. – był to Dziennik Urzędowy RP „Monitor Polski”, zaś na mocy art. 184 *Ordynacji wyborczej* z 1998 r. – Dziennik Ustaw RP).

<sup>29</sup> Por. § 1 „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiącej załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. poz. 283).

żym pośpiechu, nie dostrzegł kolejnego, powiązanego z nim problemu. Mianowicie, z dotychczas obowiązującymi regulacjami dotyczącymi rozpoczęcia kadencji rady gminy i momentem ogłoszenia zbiorczych wyników wyborów, powiązane były także uregulowania wyznaczające moment rozpoczęcia i zakończenia kadencji wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) oraz wskazujące na moment objęcia przez nich obowiązków. Te kwestie ustawodawca jednak w nowelizacji z 2018 roku całkowicie pominął, co szybko zweryfikowała praktyka wyborcza. Zgodnie bowiem z art. 26 ust. 2 u.s.g. kadencja wójta rozpoczyna się w dniu rozpoczęcia kadencji rady gminy lub wyboru go przez radę i upływa z dniem upływu kadencji rady gminy. Tymczasem w myśl art. 29a ust. 2 u.s.g., komisarz, w celu złożenia przez wójta ślubowania, powinien zwołać sesję rady na dzień przypadający w ciągu siedmiu dni od dnia ogłoszenia zbiorczych wyników wyborów wójtów na obszarze kraju. Biorąc pod uwagę układ terminów wynikający z wcześniejszego zarządzenia wyborów przez Prezesa Rady Ministrów, działającego na mocy art. 371 § 1 k.w. w nowym brzmieniu, oraz art. 26 ust. 2 u.s.g. w zw. z art. 16 u.s.g. wskazać należy, że także i w tym przypadku powstała sytuacja „dwuwładzy”, w zakresie funkcjonowania organów wykonawczych gmin. Podobnie bowiem jak w odniesieniu do rad i sejmików, tak i w przypadku wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), w okresie między dniem wyborów (21.10.2018 r.) a momentem zakończenia kadencji rad wybranych w roku 2014 (16.11.2018 r.), w gminach funkcjonowali *de facto* dwaj wójtowie: „starej” i „nowej” kadencji. W tej jednak sytuacji obowiązujące przepisy wyznaczające moment objęcia obowiązków przez „nowych” wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) – na skutek braku reakcji ustawodawcy – okazały się praktycznie niemożliwe do zastosowania. Jak wskazano wcześniej, na mocy art. 29a ust. 2 u.s.g. komisarz winien zwołać sesję rady w celu odebrania ślubowania wójta na dzień przypadający w ciągu siedmiu dni od dnia ogłoszenia zbiorczych wyników wyborów wójtów na obszarze kraju. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że zgodnie ze znowelizowanym art. 20 ust. 2 u.s.g. w zw. z art. 23a u.s.g., pierwsza sesja nowo wybranej rady, a co za tym idzie także ślubowanie radnych będące warunkiem *sine qua non* do objęcia przez nich mandatów, mogły zostać zwołane dopiero w ciągu siedmiu dni po upływie kadencji „starej” rady, zwołanie sesji w celu odebrania ślubowania wójta w terminie wskazanym w art. 29a ust. 2 u.s.g. było po prostu niemożliwe. Przyjęcie innej interpretacji łączyłoby się ze skróceniem kadencji urzędujących wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), co w sposób oczywisty naruszałoby przede wszystkim art. 2 Konstytucji RP, a także art. 26 ust. 2 u.s.g. Co więcej, biorąc pod uwagę istotę podmiotowych praw wyborczych, wskazać należy, że skrócenie kadencji organów wykonawczych gmin podważyłoby realizację podstawowych praw politycznych obywateli, gdyż ograniczałoby w sposób nieuzasadniony czas trwania pełnomocnictw udzielonych przez wyborców w drodze demokratycznie przeprowadzonych wyborów. W konse-

kwencji skrócenie kadencji mogłoby stanowić także naruszenie art. 62 w zw. z art. 169 ust. 3 *Konstytucji RP*, w zakresie, w jakim przyznają one obywatelom prawo wyboru przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego na ściśle określony czas wyznaczony ustawą *Kodeks wyborczy*. Ponadto takie rozwiązanie oznaczałoby albo przyznanie prawa do wykonywania obowiązków radnym do tego jeszcze nieumocowanym, albo kształtowałyby trudną do przyjęcia sytuację, w której „nowy” organ wykonawczy gminy składałby ślubowanie wobec ustępującej rady. Takie zaś rozwiązanie kłóciłoby się z celem ślubowania wójta (burmistrza, prezydenta miasta), którego adresatem winien być właściwy dla niego organ stanowiący i kontrolny [Martysz 2018: art. 29a].

W obliczu praktycznie niemożliwych do pogodzenia regulacji, stanowisko zajęła Państwowa Komisja Wyborcza. W wyjaśnieniach z dnia 15 października 2018 roku skierowanych do komisarzy wyborczych, zobowiązała ich do uwzględnienia w porządku obrad pierwszej sesji nowo wybranej rady, także ślubowania wójta (burmistrza, prezydenta miasta)<sup>30</sup>. Działanie to oznaczało – co prawda – odejście od literalnego brzmienia art. 29a ust. 2 u.s.g., lecz uwzględniało konieczne w tym przypadku racje celowościowe. Komisja, stojąc w obliczu niebezpieczeństwa paraliżu funkcjonowania organów jednostek samorządu terytorialnego i naruszenia standardów konstytucyjnych, a zarazem dostrzegając ewidentną bierność ustawodawcy w zakresie powstałego problemu, w celu rozwiązania patowej sytuacji, skorzystała ze środków nadzoru przysługujących jej wobec organów wyborczych niższego szczebla [Kisielewicz 2014: 385; Jaworski 2007: 83], wskazując im konkretny i jednolity tryb postępowania. Z uwagi na układ zależności występujący pomiędzy PKW i jej terenowymi pełnomocnikami, a zarazem rolę Komisji jako centralnego organu wyborczego, komisarze byli zobligowani do podjęcia działań zgodnych z otrzymanymi wyjaśnieniami. Przykład ten pokazuje, jak istotną rolę w procesie wyborczym może odgrywać PKW, w szczególności w sytuacjach nietypowych, gdy zastosowanie sprzecznych przepisów nie jest możliwe, bądź gdy przepisy danej sytuacji nie regulują wprost [Pyrzyńska 2013: 147]. Decyzja Komisji, oparta na wważeniu wartości, jakimi z jednej strony było ściśle oparcie się na literalnym brzmieniu przepisów, z drugiej zaś konieczność zapobieżenia naruszeniu standardów konstytucyjnych i ochrona istoty praw wyborczych, jako podstawowych praw politycznych obywateli, umożliwiły niejako płynną zmianę organów wykonawczych gmin obu kadencji.

Pomimo tego, podkreślenia wymaga, że przedstawione działanie Komisji miało charakter doraźny, zaś sama regulacja art. 29a ust. 2 u.s.g. wymaga niezwłocznej interwencji ustawodawcy, poprzez wskazanie, że sesja rady gminy, na której powinno zostać złożone ślubowanie wójta (burmistrza, prezydenta

---

<sup>30</sup> Wyjaśnienia PKW z dnia 15.10.2018 r., ZPOW-501-171/18 (niepubl).

miasta) winna zostać zwołana przez komisarza wyborczego na dzień przypadający w ciągu siedmiu dni od dnia upływu kadencji rady. Niestety, pomimo upływu czasu, ustawodawca do tego problemu nadal się nie odniósł.

## ZMIANA TERMINU GŁOSOWANIA A WYKONYWANIE PRACY W URZĘDZIE GMINY PRZEZ NOWO WYBRANEGO RADNEGO

Innym zagadnieniem, które należy podnieść omawiając konsekwencje zmiany brzmienia art. 371 § 1 k.w., jest niedostrzeżenie przez ustawodawcę związku, jaki występuje pomiędzy tym przepisem a art. 24b ust. 1 u.s.g. Zgodnie z drugą ze wskazanych regulacji, osoba wybrana na radnego nie może wykonywać pracy w ramach stosunku pracy w urzędzie gminy, w której uzyskała mandat, a także wykonywać funkcji kierownika lub jego zastępcy w jednostce organizacyjnej tej gminy. W takim przypadku przepis zobowiązuje nowo wybranego radnego, aby przed przystąpieniem do wykonywania mandatu złożył wniosek o urlop bezpłatny, co – zgodnie z art. 24b ust. 1 u.s.g. – powinno nastąpić w terminie siedmiu dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy. W przypadku niezłożenia przedmiotowego wniosku we wskazanym terminie, przepisy przewidują fikcję prawną, zgodnie z którą przyjmując należy, że radny rzekł się mandatu<sup>31</sup>.

Wskazany przepis jest kolejnym przykładem braku systemowego podejścia ustawodawcy do zmiany powiązanych ze sobą uregulowań pomieszczonych w *Kodeksie wyborczym* oraz wspomnianej wcześniej – ustawie o samorządzie gminnym. Przed zmianą art. 371 § 1 k.w., a następnie także art. 20 ust. 2 u.s.g., zastosowanie art. 24b ust. 1 u.s.g. nie budziło większych problemów praktycznych. Zarówno okres na złożenie ślubowania przez nowo wybranych radnych (umożliwiającego im przystąpienie do wykonywania mandatu), jak i czas na złożenie wniosku o udzielenie urlopu bezpłatnego przez osobę wybraną i pozostającą w stosunku pracy z urzędem gminy, liczony był od tego samego dnia. Zarówno w art. 20 ust. 2 u.s.g., jak i w art. 24b ust. 1 u.s.g., mowa była bowiem o terminie siedmiodniowym, liczonym od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ. W takim stanie rzeczy rozpoczęcie urlopu bezpłatnego następowało już po objęciu mandatu przez radnych „nowej” rady. Tymczasem zmienione brzmienie art. 20 ust. 2 u.s.g., wymuszone nowelizacją art. 371 § 1 k.w., nie koresponduje z niezmienionym art. 24b ust. 1 u.s.g., który nadal przewiduje, iż termin na złożenie urlopu liczy się od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy, nie zaś od dnia upływu kadencji rady. W efekcie powstała niezrozumiała konstrukcja, w której „nowi” radni pozostający w stosunku pracy z urzędem gminy – w myśl

---

<sup>31</sup> Por. art. 24b ust. 5 u.s.g.

wciąż obowiązującego art. 24b ust. 1 u.s.g. – zobowiązani zostali do złożenia wniosków urlopowych w krótkim, zaledwie 7-dniowym terminie od dnia ogłoszenia wyników wyborów, pomimo iż objęcie przez nich mandatów możliwe było dopiero po upływie kadencji rady 2014–2018 i złożeniu ślubowania, a zatem po dniu 16 listopada 2018 roku. Pojawia się zatem pytanie o racjonalność konstrukcji, w której „nowi” radni powinni „zawiesić” pracę w urzędzie gminy, pomimo iż przez kilkanaście kolejnych dni i tak nie mogliby objąć swoich mandatów. Nie ulega wątpliwości, że analiza art. 24b ust. 1 u.s.g. nie może przebiegać bez odniesienia się do *ratio legis* tego przepisu. Zasadniczym celem analizowanej regulacji jest natomiast zapobieganie sytuacjom wykonywania mandatu w gminie przez osobę posiadającą jednocześnie status pracownika samorządowego w urzędzie gminy, w której wykonuje ów mandat. Takie rozwiązanie mogłoby bowiem stwarzać potencjalną możliwość wystąpienia konfliktu interesów, a nawet niebezpieczeństwo zaistnienia w danej jednostce samorządu terytorialnego działań o charakterze korupcyjnym. Jednocześnie pozostaje poza wszelką wątpliwością, że niebezpieczeństwo takie może zaistnieć dopiero na etapie wykonywania obowiązków wynikających z objętego mandatu. To zaś – zgodnie z art. 23a u.s.g. – możliwe jest dopiero od momentu złożenia przez radnego ślubowania, co następuje co do zasady na pierwszej sesji rady, zwołanej przez komisarza wyborczego w ciągu siedmiu dni od dnia zakończenia kadencji „starej” rady. Innymi słowy – dopiero moment ślubowania radnego powoduje przejście w stan „czynny”, kiedy staje się on legitymowany do wykonywania obowiązków wynikających z otrzymanego mandatu [Kisielewicz 2014: 747]. Dlatego też ślubowanie powinno być pierwszoplanową czynnością na pierwszym posiedzeniu rady gminy. W innym przypadku wszelkie działania wynikające z piastowanego mandatu, a podjęte przez radnych przed złożeniem ślubowania, należałoby traktować jako pozbawione mocy prawnej [Martysz 2018: art. 23a].

Warto odnotować, że w tym samym duchu wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 października 2005 roku, wyraźnie podkreślając związek art. 24b u.s.g. z „wykonywaniem”, a nie jedynie „posiadaniami” mandatu. W wyroku wskazano, iż „*Ratio legis* art. 24b ustawy o samorządzie terytorialnym jest oczywiste i zmierza do uniknięcia sytuacji, w której ta sama osoba byłaby członkiem organu stanowiącego gminy (rady) i jednocześnie wykonywałaby czynności (pełniłaby funkcje) należące do sfery wykonawczej gminy [...]. Zakaz pełnienia przez radnych ustawowo określonych funkcji i stanowisk jest uzasadniony nie tylko względami etycznymi, jest on również środkiem gwarantującym utrzymanie przez osoby wykonujące mandat radnego zaufania wyborców”<sup>32</sup>. Nie chodzi tu zatem o urlop, jako instytucję abstrakcyjną i oderwaną od wykonywania obowiązków radnego, przeciwnie – jest to rozwiązanie mające służyć eliminacji niebezpieczeństwa korupcji właśnie

<sup>32</sup> Wyrok NSA z dnia 13.10.2005 r., II OSK 61/05, LEX nr 501235.

podczas wykonywania przez radnego konkretnych obowiązków, powiązanych z uzyskanym mandatem. Nie ulega zatem wątpliwości, że przed faktycznym „objęciem” mandatu nie ma możliwości zaistnienia tego rodzaju powiązań, co powoduje, że literalne zastosowanie art. 24b ust. 1 u.s.g. po wyborach samorządowych w 2018 roku w świetle art. 20 ust. 2 u.s.g., w wielu przypadkach byłoby po prostu niecelowe.

Z tego też względu PKW, podobnie jak w przypadku problemu złożenia ślubowania przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), skorzystała z przysługujących jej kompetencji nadzorczych, wydając wyjaśnienia z dnia 30 października 2018 roku. W dokumencie tym Komisja wskazała, iż w jej opinii – zgodnie z art. 24b ust. 1 u.s.g. – wniosek o urlop należy złożyć, co prawda, w terminie siedmiu dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ, jednakże rozpoczęcie przedmiotowego urlopu powinno być odroczone w czasie i datowane dopiero od dnia 17 listopada 2018 roku, a zatem już po zakończeniu kadencji „starej” rady<sup>33</sup>. Takie stanowisko Komisji stanowiło próbę dostosowania wątpliwego z punktu widzenia względów celowościowych stanu prawnego do zaistniałych okoliczności, przy czym ostatecznie stwarzało możliwość zastosowania art. 24b u.s.g. w nowym stanie prawnym. Stanowisko Komisji okazało się w praktyce dość istotne, gdyż przypadki złożenia przedmiotowego wniosku urlopowego nie należały do rzadkości. Co więcej, spotykane były sytuacje, w których stosunek pracy radnego w gminie wygasł jeszcze w okresie pomiędzy rozpoczęciem kadencji a objęciem przez niego mandatu, co w ogóle pod znakiem zapytania stawiało celowość składania tego rodzaju wniosku.

Biorąc pod uwagę powyższe wskazać należy, że podobnie jak art. 29a ust. 2 u.s.g., tak również art. 24b ust. 1 u.s.g. w związku ze zmianą art. 371 § 1 k.w. oraz art. 20 ust. 2 u.s.g., wymaga stosownej modyfikacji. Ustawodawca powinien skorelować brzmienie przepisów powiązanych ze sobą funkcjonalnie, poprzez wskazanie w art. 24b ust. 1 u.s.g., iż osoba, która została wybrana na radnego, a jednocześnie wykonuje pracę w ramach stosunku pracy w urzędzie gminy, w której uzyskała mandat bądź wykonuje funkcję kierownika lub jego zastępcy, powinna przed przystąpieniem do wykonywania mandatu, a zatem przed złożeniem ślubowania na pierwszej sesji, złożyć wniosek o urlop bezpłatny. Złożenie przedmiotowego wniosku – w świetle nowych regulacji – nie może być jednak ograniczone terminem zaledwie siedmiodniowym, liczonym od dnia ogłoszenia wyników wyborów.

---

<sup>33</sup> Wyjaśnienia PKW z dnia 30.10.2018 r., ZPOW-721-13/18 (niepubl.).

## KONKLUZJE

Jak z powyższej analizy wynika, konstrukcja terminu głosowania w wyborach samorządowych znacząco ewoluowała. Nie ulega wątpliwości, że w znacznej mierze było to wynikiem regulacji konstytucyjnej. O ile bowiem w przypadku pozostałych organów pochodzących z wyborów powszechnych<sup>34</sup>, ustrojodawca już na poziomie ustawy zasadniczej określił szczegółowy tryb zarządzania wyborów, tak w odniesieniu do organów jednostek samorządu terytorialnego, problematykę tę pozostawił do wyłącznej decyzji ustawodawcy. To zaś dało asumpt do swobodnego kształtowania rozwiązań, w zależności od przyjętych koncepcji i woli politycznej.

Dokonując podsumowania skonstatować należy, że zmiana brzmienia art. 371 § 1 k.w. dokonana na mocy ustawy nowelizującej z 11 stycznia 2018 roku, wydawała się konieczna, gdyż umożliwiła rozwiązanie problemu kolizji pomiędzy terminem głosowania a przypadającym na ten sam dzień Narodowym Świętem Niepodległości. Nowe brzmienie art. 371 § 1 k.w. otworzyło także możliwość faktycznego podjęcia decyzji przez organ zarządzający wybory, co do terminu głosowania, zrywając z ukształtowanym w 2011 roku mechanizmem, w którym Prezes Rady Ministrów wyłącznie formalnie potwierdzał jedyną możliwą datę głosowania w wydawanym przez siebie rozporządzeniu. Z drugiej jednak strony należy mieć na uwadze, że zmiana ta może także znacząco oddziaływać na szczegółowy przebieg procesu wyborczego, zważywszy na fakt, że możliwość wcześniejszego zarządzania wyborów wiąże się ze skróceniem kalendarza wyborczego. To z kolei może mieć przełożenie na realizację podmiotowych praw wyborczych i sytuację podmiotów rywalizacji wyborczej. Uprawnienie to w sytuacjach skrajnych może także stać się instrumentem gry politycznej, umożliwiającym Prezesowi Rady Ministrów ustalanie terminu głosowania, w zależności od wyników badań sondażowych dotyczących preferencji wyborczych oraz aktualnego na dany moment układu sił politycznych. Jest to jednak osobny temat, wart dokonania odrębnej i pogłębionej analizy.

Omawiając kwestię zmiany brzmienia art. 371 § 1 k.w. nie może natomiast umknąć uwadze tryb i zgubny pośpiech, które towarzyszyły ustawodawcy w tej procedurze. Brak rzetelnej debaty oraz pogłębionej analizy systemowej obowiązujących przepisów, doprowadziły do poważnego rozdzwiewku pomiędzy regulacjami *Kodeksu wyborczego* a przepisami zawartymi w ustawach samorządowych. To zaś szybko zostało zweryfikowane przez praktykę wyborczą. Z uwagi na brak komplementarności, w szczególności w zakresie brzmienia art. 371 § 1 k.w. w zw. z art. 20 ust. 2 u.s.g. oraz art. 29a ust. 2 u.s.g. i art. 24b ust. 1 u.s.g., apelować należy do ustawodawcy o niezwłoczny przegląd wskazanych regulacji i uspoźnienie ich brzmienia. Dodać także należy, że prawodawca

---

<sup>34</sup> Wyjątkiem są wybory do Parlamentu Europejskiego, w przypadku których brak jest regulacji w *Konstytucji RP* z uwagi na datę przystąpienia Polski do UE.

powinien podjąć stosowane działania możliwie najszybciej, aby uniknąć sytuacji, gdy do nowelizacji prawa wyborczego ponownie dojdzie tuż przed wyborami, a zatem wbrew podstawowym standardom prawidłowej legislacji. W przeciwnym przypadku w kolejnych wyborach samorządowych to znowu administracja wyborcza, w szczególności zaś PKW, będzie musiała stać się „quasi-prawodawcą”, dążąc – w drodze wydawanych przez siebie aktów – do umożliwienia zastosowania obowiązujących, aczkolwiek wyjątkowo niedoskonałych przepisów.

Wreszcie, niejako na marginesie wniosków płynących z przeprowadzonej analizy, zasygnalizować należy, że zmiany dotyczące wyborów samorządowych dokonane w 2018 roku, mogą mieć szczególne znaczenie przy kolejnej elekcji do organów jednostek samorządu terytorialnego w 2023 roku. Należy mieć bowiem na uwadze, że zmiany *Kodeksu wyborczego* z 2018 roku objęły nie tylko sam mechanizm zarządzania wyborów, ale także długość kadencji organów wybieranych w tych wyborach. Wydłużenie kadencji organów samorządowych z czterech do pięciu lat spowoduje, że w 2023 roku nastąpi kumulacja dwóch ważnych akcji wyborczych: wyborów samorządowych oraz wyborów do Sejmu RP i Senatu RP. Analiza obowiązujących przepisów dotyczących terminów upływu kadencji oraz zarządzania wyborów jednoznacznie wskazuje, że – przy utrzymaniu aktualnych regulacji – w obu przypadkach do urn powinniśmy udać się jesienią, zaś kampanie wyborcze najprawdopodobniej będą miały miejsce w tym samym czasie. Pojawia się zatem pytanie o liczne komplikacje, jakie w związku z tym mogą zaistnieć, w szczególności w kontekście ciszy wyborczej, finansowania wydatków komitetów, czy organizacyjnej sfery wspomnianych procesów wyborczych. Dodatkowo wybory planowane na 2023 roku zbiegną się w czasie z upływem kadencji dotychczasowych komisarzy wyborczych, którzy stanowią ważne ogniwo w każdym wyborach, w szczególności zaś w wyborach samorządowych. Choć rok 2023 może wydawać się perspektywą dość odległą, to warto kwestie te już teraz mieć na uwadze.

## BIBLIOGRAFIA

- Gąsior Tomasz, Gąsior Grzegorz. 2018. *Organizacja wyborów samorządowych – wybrane zagadnienia*. Warszawa: C.H. Beck.
- Jaworski Stefan Jan. 2007. *Państwowa Komisja Wyborcza organem kontroli i ochrony prawa. W Iudices electionis custodes (Sędziowie kustoszami wyborów). Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*. Red. Ferdynand Rymarz. Warszawa: Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego.
- Jaworski Stefan Jan. 2014. *Komentarz do art. 371 Kodeksu wyborczego. W Kodeks wyborczy. Komentarz*. Red. Kazimierz Wojciech Czaplicki, Bogusław Dauter, Stefan Jan Jaworski, Andrzej Kisielewicz, Ferdynand Rymarz. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kisielewicz Andrzej. 2010. *Komentarz do art. 25 Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. W Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*. Red. Kazimierz



- Wojciech Czaplicki, Bogusław Dauter, Andrzej Kisielewicz, Ferdynand Rymarz. Warszawa: Wolters Kluwer, LEX.
- Kisielewicz Andrzej. 2014. *Komentarz do art. 160 Kodeksu wyborczego*. W *Kodeks wyborczy. Komentarz*. Red. Kazimierz Wojciech Czaplicki, Bogusław Dauter, Stefan Jan Jaworski, Andrzej Kisielewicz, Ferdynand Rymarz. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Martysz Czesław. 2018. *Komentarz do art. 29a ustawy o samorządzie gminnym*. W *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Red. Bogdan Dolnicki. Warszawa: Wolters Kluwer. LEX.
- Przyńska Agata. 2013. *O aktach PKW, mających cechy przepisów prawa*. W *Źródła prawa z perspektywy piętnastu lat obowiązywania Konstytucji*. Red. Marek Zubik, Radosław Puchta. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Skotnicki Krzysztof. 2016. *Opinia prawna w sprawie dokonania zmiany w ustawie z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy polegającej na zmianie zasady ustalenia terminu wyborów samorządowych*, [http://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/106/\\$file/106.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/106/$file/106.pdf).

## AKTY PRAWNE

- Ustawa z dnia 31 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy – *Kodeks wyborczy* (Dz. U. z 2019 r. poz. 273).
- 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. z 2018 r. poz. 130).
- Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowiec w województwie zachodniopomorskim (Dz. U. z 2018 r. poz. 1432).
- Ustawa z dnia 20 marca 1998 r. o zmianie ustawy – *Ordynacja wyborcza do rad gmin* (Dz. U. z 1998 r. nr 50, poz. 311).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 511 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 512 ze zm.).
- Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* (Dz. U. z 1998 r. nr 95, poz. 601).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. – *Ordynacja wyborcza do rad gmin* (Dz. U. z 1990 r. nr 16, poz. 96).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. poz. 283).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie zarządzenia wyborów do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (Dz. U. z 2018 r. poz. 1561).

## DOKUMENTY PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ

- Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie daty wyborów samorządowych, [https://kbw.gov.pl/pliki/1494500412\\_Stanowisko\\_PKW\\_w\\_sprawie\\_daty\\_wyborow\\_samorzadowych\\_w\\_2018.pdf](https://kbw.gov.pl/pliki/1494500412_Stanowisko_PKW_w_sprawie_daty_wyborow_samorzadowych_w_2018.pdf).
- Wyjaśnienia PKW z dnia 15 października 2018 r., ZPOW-501-171/18 (niepublikowane).
- Wyjaśnienia PKW z dnia 30 października 2018 r., ZPOW-721-13/18 (niepublikowane).

## ORZECZNICTWO

- Wyrok TK z dnia 26 maja 1998 r., K 17/98 (Dz. U. z 1998 r. nr 67, poz. 446).  
Wyrok TK z dnia 23 marca 2006 r., K 4/06 (Dz. U. z 2006 r. nr 51, poz. 377).  
Wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., K 31/06 (Dz. U. z 2006 r. nr 202, poz. 1493).  
Wyrok NSA z dnia 13 października 2005 r., II OSK 61/05, LEX nr 501235

## ŹRÓDŁA INTERNETOWE

- Petycja w sprawie konieczności zmiany art. 371 § 1 k.w., [http://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/145-106-16/\\$file/145-106-16.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/145-106-16/$file/145-106-16.pdf) (dostęp 20.01.2020).
- Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – *Kodeks wyborczy* (druk nr 1611), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1611> (dostęp 20.01.2020).
- Poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk nr 2001), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2001> (dostęp 20.01.2020).
- Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk 2001), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2001> (dostęp 10.01.2020).
- Zapis przebiegu posiedzenia Komisji do Spraw Petycji (nr 76) z dnia 11 maja 2017 r., <http://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/56AA91C220FF6FD3C125814F004AF953/%24File/0188308.pdf> (dostęp 20.01.2020).

## Streszczenie

Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza konsekwencji zmiany terminu głosowania w wyborach samorządowych, dokonanej ustawą z dnia 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. W części wstępnej opracowania omówiono przesłanki, które stanowiły bezpośrednią przyczynę zmiany brzmienia art. 371 § 1 *Kodeksu wyborczego* w 2018 roku. W dalszej kolejności przedstawiono ewolucję konstrukcji terminu głosowania w wyborach samorządowych w kolejnych ustawach wyborczych, począwszy od 1990 roku. W części trzeciej i czwartej artykułu zostały omówione skutki, jakie wywołała zmiana terminu głosowania wprowadzona w 2018 roku. Szczególną uwagę zwrócono na brak systemowego podejścia ustawodawcy do nowelizacji art. 371 § 1 *Kodeksu wyborczego*.

**Słowa kluczowe:** wybory samorządowe, prawo wyborcze, rada gminy, wójt, organy wyborcze.

## **CONSEQUENCES OF CHANGING THE DATE OF VOTING IN LOCAL ELECTIONS IN 2018**

### **(summary)**

The subject of the article is the analysis of the consequences of changing the date of voting in local elections, introduced by the Act of January, 11, 2018, amending certain acts to increase the participation of citizens in the process of electing, functioning and controlling certain public bodies. The introductory part of the study discusses the premises that were the direct cause of the change of Art. 371 paragraph 1 of the *Polish Electoral Code* in 2018. In the next part the author examines the evolution of the construction of the date of voting in local elections in subsequent election acts, starting from 1990. The third and fourth parts of the article discusses in detail the effects of the change in the date of voting introduced in 2018. The author pays attention to the lack of a systematic approach of the legislator to amending Art. 371 paragraph 1 of the *Polish Electoral Code*.

**Keywords:** municipal elections, electoral law, commune council, vogt, electoral bodies.