

Jacek Zalesny*

Przedłużenie będącej w toku kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego w świetle zasady kadencyjności organów jednostek samorządu terytorialnego

Extension of the term of office of local government units in Poland in the light of the term of office of local government units

STUDIA I ANALIZY

Słowa kluczowe: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, organy jednostek samorządu terytorialnego, zasada kadencyjności, przedłużenie kadencji będącej w toku, zamach na demokrację*

Keywords: *The Constitution of the Republic of Poland, organs of local government units, the principle of term of office, extension of the term of office in progress, an attack on democracy*

Abstrakt: *W artykule stawia się tezę, że działalność organów jednostek samorządu terytorialnego oparta jest na konstytucyjnej zasadzie kadencyjności. Wszystkie przypadki skrócenia bądź przedłużenia ich kadencji są materią konstytucyjną. Jako wyjątki od zasady kadencyjności nie podlegają wykładni rozszerzającej. W świetle przepisów Konstytucji RP, nieprzeprowadzenie w terminie wyborów organów jednostek samorządu terytorialnego jest próbą pozbawienia Narodu, jako źródła władzy zwierzchniej w państwie, jego praw suwerennych i wyczerpuje znamiona antydemokratycznej działalności organów władzy państwowej. W pracy zastosowano metodę dogmatyczną. Analizie poddano przepisy prawne odnoszące się do kadencyjności działalności organów jednostek samorządu terytorialnego i na tej podstawie rozwiązano zagadnienie badawcze konstytucyjności przedłużenia będącej w toku kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego.*

Abstract: *The article presents the thesis that the activity of the organs of local self-government units is based on the constitutional principle of term of office. All cases of*

* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8231-4454>; dr hab., Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski. E-mail: jacekzalesny@uw.edu.pl

shortening or extending their term of office are constitutional matter. As exceptions to the term of office, they cannot be interpreted extensively. In the light of the provisions of the Constitution of the Republic of Poland, failure to conduct elections of local self-government units on time is an attempt to deprive the Nation of its sovereign rights as a supreme power in the state and exhausts the features of anti-democratic activities of state authorities. The work uses the dogmatic method. The legal provisions concerning the term of office of local government bodies' activities were analyzed. On this basis, the research problem of the constitutionality of extending the term of office of local government units during the term of office has been solved.

Wprowadzenie

Motywyw inspirującym do podjęcia kwestii konstytucyjności przedłużenia będącej w toku kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego jest inicjatywa grupy posłów na Sejm z większości rządowej. W 2022 r. wnieśli oni pod rozważenie zagadnienie nieprzeprowadzania na jesieni 2023 r. przypadających na ten czas wyborów organów jednostek samorządu terytorialnego. Posłowie argumentowali, że ze względu na przypadający na ten czas koniec kadencji także Sejmu i Senatu, miałyby miejsce problemy z jednoczesną realizacją wyborów parlamentarnych i samorządowych. Większość sejmowa podzieliła argumentację posłów i podjęła decyzję o przedłużeniu trwających kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego do 2024 r.

W przeprowadzonym wywodzie odnoszę się do konstytucyjnych uwarunkowań zgłoszonej propozycji, pomijając inne jej konsekwencje (jak polityczne czy organizacyjne). Z konsekwencji prawnych, nie odnoszę się do zagadnienia szczegółowego w postaci statusu prawnego aktów działania podjętych przez organy władzy municypalnej w okresie po zakończeniu ich pięcioletniej kadencji.

Zasada kadencyjności

W Rzeczypospolitej Polskiej działalność organów przedstawicielskich (Prezydent RP¹, Sejm, Senat, rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa, wójt, burmistrz, prezydent miasta) oparta jest na zasadzie kadencyjności. Organy są wybierane na okres prawnie określony, jakim jest kadencja (z wł. *cadenza*). Kadencja to tyle, co z góry wyznaczony okres, na jaki organ jest powoływany

¹ Prezydent jako przedstawiciel państwa (art. 126 ust. 1 Konstytucji RP).

i jest kompetentny wykonywać powierzone mu zadania w określonym składzie osobowym². Kadencja wyznacza byt prawny organu władzy municypalnej – jego funkcjonowanie w określonym składzie personalnym. Byt prawny organu (rada bądź organ wykonawczy gminy) jest określony horyzontem czasowym piastowania urzędu przez daną osobę (organy monokratyczne) lub zespół osób (organy kolegialne)³. Jak wskazuje się w doktrynie, „rozwiązanie to jest warunkiem realizacji demokracji przedstawicielskiej w realiach współczesnego państwa demokratycznego”⁴. Okres, na który udzielono danemu organowi władzy publicznej pełnomocnictw, jest ustalany z góry, przed rozpoczęciem funkcjonowania w danej obsadzie personalnej. Wynika też z normy prawnej, określającej jednolicie trwałość pełnomocnictw w ramach poszczególnych kadencji⁵.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 Konstytucji RP⁶, ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Na rzecz organów samorządu deleguje ona wykonywanie zadań publicznych. Do ich działalności ma zastosowanie koniunkcja dwóch równoważnych i równo wymagalnych warunków: działanie w określonym składzie osobowym i jednocześnie dokonywanie tej działalności przez ściśle ustalony okres⁷. Dzieje się tak dlatego, że poprzez korzystanie z czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach do organów jednostki samorządu terytorialnego, urzeczywistniana jest istota danej wspólnoty samorządowej czyli jej wspólnotowy charakter⁸.

Inaczej niż w przypadku kadencji Sejmu, Senatu czy Prezydenta RP, w Konstytucji RP nie określono bezpośrednio czasu trwania kadencji organów stanowiących i wykonawczych samorządu terytorialnego. *Explicite* nie ustalono także terminu przeprowadzenia wyborów samorządowych. Zagadnienie

² Więcej na ten temat zob. K. Prokop, *Kadencja*, [w:] J. Szymanek (red.), *Wielki słownik parlamentarny*, Warszawa 2018, s. 347 i n.; A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, *Zasada kadencyjności Sejmu – wybrane problemy*, «Przegląd Sejmowy» 2002, nr 3, s. 10 i n.; D. Łukowiak, *Konstytucyjne ramy kadencyjności organów władzy publicznej*, «Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny» 2020, z. 1, s. 132.

³ Zob. W. Brzozowski, *Niezależność konstytucyjnego organu państwa i jego ochrona*, Warszawa 2016, s. 169.

⁴ Z. Gromek, *Zasada samodzielności samorządu terytorialnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2022, s. 216–217.

⁵ W. Brzozowski, *Niezależność konstytucyjnego organu państwa...*, s. 182.

⁶ Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁷ Z. Gromek, *Zasada samodzielności samorządu terytorialnego...*, s. 217.

⁸ B. Przywora, *O pojęciu wspólnoty samorządowej z perspektywy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Samodzielność ustrojowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Łódź 2020, s. 325.

kadencji organów samorządu terytorialnego zostało uregulowane w tzw. ustawach ustrojowych, regulujących ustrój poszczególnych samorządów, jakimi są ustawa o samorządzie gminnym⁹, ustawa o samorządzie powiatowym¹⁰ i ustawa o samorządzie województwa¹¹. Kadencja organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego została ustalona na 5 lat. Podobne rozwiązanie przyjęto także w odniesieniu do pochodzących z wyborów powszechnych organów wykonawczych gminy, a więc w odniesieniu do wójta (burmistrza lub prezydenta miasta). Natomiast terminy przeprowadzenia wyborów samorządowych zostały określone w kodeksie wyborczym¹². Zgodnie z art. 371 § 1 kodeksu wyborczego, wybory do rad zarządza się nie wcześniej niż na 4 miesiące i nie później niż na 3 miesiące przed upływem kadencji rad. 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. Zarządzenie wyborów dokonywane jest przez Prezesa Rady Ministrów po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej. W art. 474 § 1 kodeksu wyborczego w analogiczny sposób określono termin wyborów i termin zarządzenia wyborów organu wykonawczego gminy.

Chociaż termin przeprowadzenia wyboru organów samorządu terytorialnego nie został bezpośrednio określony w przepisach Konstytucji RP, to błędne byłoby wnioskowanie, że Sejm może go dowolnie ustalać¹³. Konstytucja RP jest bowiem aktem normatywnych tworzącym system ustroju państwa – holistyczną całość. Składają się na niego wzajemnie powiązane ze sobą zasady i reguły postępowania. Nie można ich stosować w oderwaniu jednych od drugich czy też w sposób zaprzeczający wartości lub zasady konstytucyjne. Podzielam pogląd wyrażony w doktrynie, że samorząd terytorialny (jako składowa ustroju państwa), jak każda inna instytucja o statusie konstytucyjnym, objęty jest na zasadach ogólnych systemem gwarancji służących ochronie przestrzegania norm konstytucyjnych, tak w działalności prawodawczej, jak i organów powołanych do stosowania prawa¹⁴.

⁹ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.

¹⁰ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 528 ze zm.

¹¹ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 547 ze zm.

¹² Ustawa z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1277 ze zm.

¹³ M. Suska, *Zasada kadencyjności organów jednostek samorządu terytorialnego*, «Studia Politologiczne» 2021, vol. 59, s. 257, <http://www.studiapolitologiczne.pl/Autor-Magdalena-Suska/168447> (15.08.2022).

¹⁴ A. Chorążewska, *Zasady ochrony samorządności terytorialnej. Studium konstytucyjne*, Katowice 2018, s. 158.

Skrócenie i przedłużenie kadencji jako wyjątki od zasady kadencyjności

Konstytucja RP wyznacza standardy postępowania mające zastosowanie do funkcjonowania wszystkich organów władzy publicznej¹⁵, niezależnie od zakresu i intensywności ich konstytucyjnego umocowania. Są one używane także do terminu przeprowadzania wyborów organów samorządu terytorialnego. W tym zakresie, w szczególności mają zastosowanie takie regulacje konstytucyjne, jak: art. 2 (Rzeczypospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym); art. 4 (władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu); art. 15 (decentralizacja władzy publicznej, osadzona w powszechnych wyborach); art. 16 (ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową); art. 62 ust. 1 (obywatel polski ma prawo wybierania przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat); art. 169 ust. 2 (wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego są powszechne); art. 169 ust. 3 (zasady i tryb wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa). Tymi regulacjami konstytucyjnymi Sejm jest związany i w całości ma je urzeczywistnić w procesie stanowienia ustaw. Podzielam pogląd wyrażony w doktrynie, że chociaż zasada kadencyjności organów samorządu terytorialnego nie została wyrażona wprost w przepisach konstytucyjnych, to z łącznego (systemowego) ujęcia zawartych w niej regulacji prawnych wynika niewątpliwy obowiązek oparcia działalności organów samorządu terytorialnego pochodzących z wyborów powszechnych na zasadzie kadencyjności. Zasadzie kadencyjności tych organów należy przypisać wprost niewyrażoną rangę konstytucyjną¹⁶.

Wszystkie przypadki skrócenia bądź przedłużenia kadencji są wyjątkiem od zasady kadencyjności i jako takie są prawnie wyznaczone i nie podlegają rozszerzającej wykładni prawa. Obowiązuje domniemanie dochowania kadencji. Zagadnienie przedłużenia kadencji organu przedstawicielskiego zostało uregulowane bezpośrednio w przepisach Konstytucji RP – art. 228 ust. 7. Ustrojodawca wyraźnie przesądził w nim, że przedłużenie kadencji Prezydenta RP, Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego ma miejsce wyłącznie w czasie trwania stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakoń-

¹⁵ Zob. P. Uziębło, *Czy można zmienić termin wyborów samorządowych w przypadku ich zbiegu z terminem wyborów parlamentarnych? Opinia prawna*, Warszawa 2022, s. 3, <https://www.batory.org.pl/publikacja/czy-mozna-zmienic-termin-wyborow-samorzadowych-w-przypadku-ich-zbiegu-z-terminem-wyborow-parlamentarnych/> (15.08.2022).

¹⁶ Z. Gromek, *Zasada samodzielności samorządu terytorialnego...*, s. 217.

czeniu. Wówczas – ze względu na ochronę organów przedstawicielskich¹⁷ – kadencja ulega przedłużeniu z mocy prawa. Jest to jedyny przypadek przedłużenia kadencji organów samorządu terytorialnego, jaki został przewidziany w obowiązującej Konstytucji RP. Nie ma przy tym znaczenia, na jaki okres Sejm chciałby przedłużyć kadencję organów przedstawicielskich i z jakiego powodu miałyby to nastąpić.

Uregulowanie w art. 228 ust. 7 Konstytucji RP kwestii przedłużenia kadencji organów samorządu terytorialnego sprawia, że jeżeli w obowiązującym stanie prawnym Sejm chciałby przedłużyć kadencję organów samorządu terytorialnego z innego powodu niż bezpośrednio wskazany w art. 228 ust. 7 Konstytucji RP, to jest kompetentny to uczynić jedynie w trybie zmiany Konstytucji RP czyli z zastosowaniem art. 235 Konstytucji RP i przewidzianego w nim trybu szczególnego¹⁸.

Dopóki obowiązuje Konstytucja RP i jako taka ma zastosowanie, dopóty w drodze ustawy nie można przedłużyć kadencji organów przedstawicielskich. Zakaz przedłużania kadencji organów pochodzących z wyborów w trybie ustawy znajduje potwierdzenie w wykładni historycznej. Kiedy w 1973 roku wolą Sejmu było przedłużenie kadencji rad narodowych, to nie zrobił tego w drodze ustawy, ale w trybie właściwym dla zmiany konstytucji (ustawą konstytucyjną). Organy władzy niedemokratycznej nie miały wątpliwości, że jednorazowe przedłużenie kadencji organu wybieralnego to zagadnienie konstytucyjne, a nie ustawowe i jako takie wymaga działania w trybie konstytucyjnym, a nie ustawowym. To, co nie budziło wątpliwości organów władzy niedemokratycznej, zostało potwierdzone po 1989 r. – w warunkach państwa demokratycznego i prawnego.

¹⁷ M. Brzeziński, *Wybrane zasady stanów nadzwyczajnych w konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, «Studia Politologiczne» 2017, vol. 45, s. 280–281, <http://www.studiapolitologiczne.pl/Wybrane-zasady-stanow-nadzwyczajnych-nw-konstytucji-z-dnia-2-kwietnia-1997-r-n-uwagi,115635,0,1.html> (15.08.2022).

¹⁸ Szerzej na temat procedury zmiany Konstytucji RP zob. R. Grabowski, *Zróznicowanie trybu zmiany jako kryterium klasyfikacji konstytucji współczesnych państw europejskich*, Rzeszów 2013; W. Skrzydło, *Zmiana Konstytucji czy zmiana w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku?*, «Teki Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie» 2008; W. Sokolewicz, *O gradacji zmian konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000; J. Szymanek, *Zabezpieczenia konstytucji przed zmianą konstytucji*, «Prawo i Polityka» 2015, nr 6; J. Zaleśny, *Tryb zmiany konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Państwo – demokracja – samorząd. Księga jubileuszowa na sześćdziesięciolecie Profesora Eugeniusza Zielińskiego*, Warszawa 1999.

Przedłużenie kadencji samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego

W okresie obowiązywania tzw. Małej Konstytucji z 17 października 1992 r.¹⁹, w orzeczeniu z 23 kwietnia 1996 r.²⁰ Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że chociaż przepisy konstytucyjne nie regulują czasokresu kadencji rad gmin, to nie ulega wątpliwości, że ich kadencyjny charakter jest oczywistą konsekwencją ich wybieralności. Można go więc uznać za konstytucyjnie konieczną cechę tych organów. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego kadencyjność oznacza tak nadanie pełnomocnictwom danego organu z góry znanych ram czasowych, jak też oznacza nakaz stabilizacji składu personalnego tego organu w ramach kadencji. Powyższa zasada nabiera dodatkowej wyrazistości w odniesieniu do tych organów, których wybór dokonywany jest bezpośrednio przez wyborców.

Na okoliczność kadencyjności rad gmin Trybunał Konstytucyjny orzekał także w aktualnie obowiązującym stanie prawnym, tj. po wejściu w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. W wyroku z dnia 26 maja 1998 r.²¹ Trybunał Konstytucyjny utrzymał aktualność dotychczas zajmowanego stanowiska. Orzekł, 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 organów²². Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że art. 62 ust. 1 oraz art. 169 ust. 2 Konstytucji RP konkretyzują zasady demokratycznego państwa prawnego w zakresie demokracji lokalnej. W art. 2 Konstytucji wyrażona jest istotna dyrektywa dla wykładni wymienionych, szczegółowych przepisów konstytucyjnych. Podstawowym celem praw wyborczych w demokratycznym państwie jest umożliwienie obywatelom udziału w kierowaniu sprawami publicznymi. Niezbędnym warunkiem dla realizacji tego celu jest zapewnienie, aby wybory odbywały się okresowo, w określonych przez prawo terminach. Podzielam pogląd Trybu-

¹⁹ Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. Nr 84 ze zm.

²⁰ Orzeczenie TK z 23 kwietnia 1996 r., sygn. akt K 29/95, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=3&dokument=434&sprawa=3127> (15.08.2022).

²¹ Wyrok TK z 26 maja 1998 r., sygn. akt K 17/98, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=3&dokument=91&sprawa=3044> (15.08.2022).

²² Podobnie K. Urbaniak, *Opinia prawna w sprawie możliwości zmiany terminów wyborów parlamentarnych albo samorządowych*, Warszawa 2022, s. 3, <https://www.batory.org.pl/publikacja/opinia-prawna-w-sprawie-mozliwosci-zmiany-terminow-wyborow-parlamentarnych-albo-samorzadowych/> (15.08.2022).

nału Konstytucyjnego wyrażony w wyroku z 26 maja 1998 r, że ustalając treść zasady kadencyjności należy zatem mieć na względzie jej funkcje w zakresie realizacji praw politycznych obywateli. Na treść zasady kadencyjności składają się przede wszystkim trzy podstawowe elementy. Po pierwsze, nakaz nadania pełnomocnictwom danego organu z góry oznaczonych ram czasowych. Po drugie, wymienione ramy czasowe nie mogą przekroczyć pewnych rozsądnych granic. Po trzecie, kadencyjność oznacza nakaz ustanowienia regulacji prawnych, które zapewnią ukonstytuowanie się nowo wybranego organu tak, aby mógł on rozpocząć wykonywanie swoich funkcji bez nadmiernej zwłoki, po zakończeniu poprzedniej kadencji.

Ważne jest sformułowane przez Trybunał Konstytucyjny stwierdzenie, że zasada kadencyjności organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego wymaga każdorazowo precyzyjnego wyznaczenia maksymalnego czasu trwania kadencji danego organu, przy czym czas ten nie może być ustalany w dowolnym momencie, uznanym przez Sejm za właściwy do podjęcia takiej decyzji. W państwie demokratycznym wyznaczenie maksymalnego czasu trwania kadencji danego organu władzy publicznej powinno zostać ustalone przed wyborem danego organu i nie powinno w zasadzie być zmieniane w odniesieniu do organu już wybranego. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 26 maja 1998 r., ewentualne zmiany długości kadencji powinny wywoływać skutki *pro futuro*, w odniesieniu do organów, które dopiero zostaną wybrane w przyszłości. Innymi słowy, przedłużeniu może ulec dopiero kadencja następująca po tej, w trakcie której Sejm zmienił przepisy²³. Nie dotyczy to sytuacji szczególnych, tj. zaistniałych w stanie nadzwyczajnym, o których mowa w art. 228 Konstytucji, których nie można było przewidzieć. Poza stanem nadzwyczajnym, zmiana terminu przeprowadzenia wyborów samorządowych (skutkująca odpowiednio skróceniem bądź przedłużeniem kadencji działającego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego) może mieć miejsce wyłącznie wskutek przeprowadzenia zmiany Konstytucji RP.

W wyroku z 26 maja 1998 r. Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, dlaczego kadencja danego organu nie powinna być przedłużana w odniesieniu do organu urzędującego. Obywatele, wybierając określony organ władzy publicznej, udzielają mu jednocześnie pełnomocnictw o określonej przez prawo treści i określonym czasie "ważności". Upływ tego czasu oznacza wygaśnięcie pełnomocnictwa i utratę legitymacji do sprawowania władzy²⁴. Zasada kadencyjności pozostaje w ścisłym związku z faktem, że sprawowanie władzy przez organy wybieralne jest podstawową formą realizacji zasady suwerenności

²³ Podobnie D. Łukowiak, *Konstytucyjne ramy kadencyjności...*, s. 137.

²⁴ Podobnie A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, *Zasada kadencyjności...*, s. 19; D. Łukowiak, *Konstytucyjne ramy kadencyjności...*, s. 137.

Narodu. Z tym, spójnym wewnątrznie i osadzonym w przepisach Konstytucji RP, wywodem Trybunału Konstytucyjnego pozostaje w sprzeczności niewykluczenie przez niego możliwości przedłużenia kadencji organów prawotwórczych jednostek samorządu terytorialnego w trakcie jej trwania. Trybunał Konstytucyjny przyjął, że ingerencja taka jednak jest dopuszczalna, ale – jak zastrzegł – wyłącznie, gdy przemawia za tym konieczność urzeczywistnienia w określonych okolicznościach wartości chronionej przez Konstytucję RP i pod warunkiem, że nie jest zakazana przez szczegółowy przepis konstytucyjny. Próbując uzasadnić swoją niekonsekwentną orzecznictwem i jej polityczne, sytuacyjne uwarunkowania, podważające zasadę kadencyjności, Trybunał Konstytucyjny próbował tłumaczyć, że zarówno skrócenie jak i przedłużenie kadencji organów samorządu terytorialnego w trakcie jej trwania podlega ocenie z punktu widzenia zasady proporcjonalności. Działanie takie jest dopuszczalne jeżeli: 1) pozwala osiągnąć zamierzone skutki; 2) jest niezbędne dla realizacji wartości konstytucyjnej – uznanej za wyższą wobec zasady kadencyjności – zaś danego skutku nie można osiągnąć przy pomocy innych środków, uwzględniających w większym stopniu poszczególne wartości konstytucyjne; 3) efekty regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do stopnia naruszenia wartości konstytucyjnych znajdujących się u podstaw zasady kadencyjności. Jak podnosi się w doktrynie, ogólnikowość sformułowanych przez Trybunał Konstytucyjny kryteriów nieprzeprowadzenia wyborów może prowadzić do arbitralności ich stosowania²⁵ i urzeczywistniania niedemokratycznych praktyk postępowania. W krytycznej glosie do tego wyroku słusznie podkreśla R. Balicki, że nie może być kwestionowane, że rada gminy funkcjonuje jako organ kadencyjny, a termin rozpoczęcia oraz zakończenia kadencji jest jednoznacznie określony przez prawo. Jediną prawnie dopuszczalną drogą zmiany terminu zakończenia kadencji rady gminy byłaby nowelizacja Konstytucji RP²⁶. Naruszeniem Konstytucji RP jest przeprowadzenie takiej zmiany w trybie ustawowym.

Przedłużenie kadencji samorządu terytorialnego a demokratyczność i praworządność ustroju państwa

Zagadnienie kadencyjności jest nierozzerwalnie sprzężone z zasadą demokratyczności ustroju Rzeczypospolitej Polskiej²⁷. Nieprzeprowadzenie wyborów

²⁵ Zob. krytyczne stanowisko wobec poglądu wyrażonego przez TK: P. Uziębło, *Czy można zmienić termin wyborów samorządowych...*, s. 6.

²⁶ R. Balicki, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 1998 r. (sygn. akt K 17/98)*, «Przegląd Sejmowy» 1998, nr 4, s. 158.

²⁷ D. Łukowiak, *Konstytucyjne ramy kadencyjności...*, s. 131.

w terminie godzi w podstawy ustrojowe Rzeczypospolitej Polskiej, o których mowa jest w art. 2 w zw. z art. 4 Konstytucji RP. Zgodnie z nimi, Rzeczypospolita Polska jest państwem demokratycznym, w którym władza zwierzchnia należy do Narodu. Odkładanie przeprowadzenia wyborów to próba pozbawienia Narodu, jako Suwerena, jego praw zwierzchnich. Jest to działalność na rzecz podważenia pryncypiów ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej. Suwerena jako źródła władzy publicznej w państwie, próbuje podmienić parlament, wybrany przez Naród, ale nie będący Narodem i niemający kompetencji zastępowania go w realizacji jego władczych uprawnień.

Cechą państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) jest zaufanie obywateli do organów władzy publicznej i ich działalności. W państwie prawnym obywatel ma pewność, że wraz z końcem kadencji wybieralnego organu przeprowadzane są wybory. Postacią podważania zasady zaufania obywateli do organów władzy publicznej i ich działalności jest zarówno podejmowanie przez organy władzy publicznej rozważań na temat odsunięcia w czasie przeprowadzenia wyborów, jak i przełożenie terminu wyborów.

W 2018 r. demokratyczna legitymizacja do wykonywania kompetencji samorządowych została udzielona przez Naród na ściśle określony czas – na 5-letnią kadencję, której termin upływa jesienią 2023 r. Racjonalny prawodawca (składowa państwa prawnego proklamowanego w art. 2 Konstytucji RP²⁸) nie może pozbawiać Narodu jego praw zwierzchnich pod pretekstem, że mogą mieć miejsce trudności w wykonaniu wprowadzonych przez niego rozwiązań prawnych tym bardziej, gdy sam te trudności stworzył, a następnie ich nie usunął. Należy zauważyć, że przepisy, na podstawie których w 2023 r. mają zostać przeprowadzone wybory samorządowe, obowiązują od 2018 r. i już w momencie ich uchwalania było wiadomo, że wybory samorządowe zostaną przeprowadzone w 2023 r. Termin przeprowadzenia wyborów municypalnych w 2023 r. jest zatem integralnie wpisany w przeprowadzoną w 2018 r. zmianę czasu trwania kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego (z lat czterech na lat pięć). W okresie przygotowywania i uchwalania zmiany przepisów dotyczących okresu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego była też znana druga okoliczność istotna dla sprawy, tj. że w 2023 r. zostaną przeprowadzone wybory do Sejmu i Senatu. Nie jest to zatem nowa okoliczność, która nie była znana posłom w momencie uchwalania przepisów. Zdarzenie prawne w postaci obowiązku przeprowadzenia w 2023 r. wyborów do Sejmu, Senatu, rad jednostek samorządu terytorialnego oraz wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) nie może być traktowane jako przesłanka

²⁸ J. Zaleśny, *Zasady prawidłowej legislacji*, «Studia Politologiczne» 2009, vol. 13, s. 13 i n., <http://www.studiapolitologiczne.pl/pdf-117589-46742?filename=Zasady%20prawidlowej.pdf> (15.08.2022).

uzasadniająca ingerowanie w okres pełnienia przedstawicielstwa przez reprezentantów Narodu. Pretekstem do nieprzeprowadzenia wyborów w terminie nie mogą też być konwencjonalne problemy, mające miejsce w procesie stosowania prawa. Z kolei ryzyko zaistnienia zdarzeń nadzwyczajnych, mogących zakłócać zdolność prawidłowego przeprowadzenia procesu wyborczego i dlatego temporalnie wykluczających przeprowadzenie wyborów do organów samorządu terytorialnego, bezpośrednio przewidział ustrojodawca. Na tą okoliczność ustanowił w art. 228 ust. 7 Konstytucji RP, że w czasie stanu nadzwyczajnego (stan wojenny, stan wyjątkowy, stan klęski żywiołowej) oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie mogą być przeprowadzone wybory do organów samorządu terytorialnego. W każdej innej sytuacji wybory do organów samorządu terytorialnego są przeprowadzane.

W państwie demokratycznym, demokratyczne uprawomocnienie jest niezbędne do sprawowania mandatu przedstawicielskiego²⁹. W 2018 r. Naród Polski wybrał radnych, wójtów, burmistrzów, prezydentów miast na ściśle określony czas – 5-letnią kadencję – i nie upoważnił ani Sejmu ani jakiegokolwiek innego organu władzy państwowej czy Unii Europejskiej, do przedłużenia tego okresu. Organy władzy publicznej wykonują kompetencje z nadania, w imieniu i na rzecz Suwerena, ale nie mogą go zastąpić w realizacji władzy suwerennej. Błędne byłoby wnioskowanie, że skoro w Rzeczypospolitej Polskiej stosuje się instytucje demokracji przedstawicielskiej (obok instytucji demokracji bezpośredniej) to wynika z tego, że parlament jest kompetentny przejmować władzę Suwerena i zasadę suwerenności Narodu «wydrążyć» z jej istoty. W Rzeczypospolitej Polskiej, jako państwie demokratycznym (art. 2 Konstytucji RP) taki stan faktyczny jest niedopuszczalny. Organy władzy przedstawicielskiej (w tym Sejm i Senat) nie mają kompetencji pozbawiania Narodu władzy suwerennej.

Sejm nie jest kompetentny ingerować w czas trwania pełnomocnictw już wybranych przez Naród radnych, wójtów, burmistrzów, prezydentów miast. Nie jest władny ani tego czasu skrócić ani przedłużyć. Ustawowe wyposażenie go w taką kompetencję oznacza, że to Sejm a nie Naród zdecydował, kto jest radnym, wójtem, burmistrzem, prezydentem miasta, a kto nim nie jest w sytuacji, kiedy minęło 5 lat od wyborów i w efekcie tego zdarzenia faktycznego nastąpiło zdarzenie prawne w postaci upływu pięcioletniej kadencji rad, wójtów, burmistrzów, prezydentów miast. Wejście Sejmu w kompetencje Narodu jest naruszeniem stosunków demokratycznych (art. 2 Konstytucji RP),

²⁹ Całościowo na temat istoty mandatu przedstawicielskiego zob. M. Kruk (red.), *Mandat przedstawicielski w teorii, prawie i praktyce poselskiej*, Warszawa 2013; J. Szymanek, *Reprezentacja i mandat parlamentarny*, Warszawa 2013.

jak również art. 7 Konstytucji RP, na podstawie którego organy władzy publicznej (w tym: Sejm i Senat) działają na podstawie i w granicach prawa³⁰.

Przedłużanie trwającej kadencji organów samorządu terytorialnego jest przejawem instrumentalizacji stosunków publicznych zachodzących w państwie. Przy tym jest to instrumentalizacja mogąca prowadzić do manipulacji ustrojowych, ograniczania demokratyczności stosunków publicznych. To przejaw oswojania obywateli z antydemokratycznym przekonaniem, że warto nie przeprowadzać w terminie wyborów. To próba dowodzenia, że są sytuacje, w których lepiej jest, gdy w terminie Suweren abdykuje z realizacji swoich praw suwerennych i nie udziela pełnomocnictw do piastowania mandatu przedstawicielskiego. Okolicznościami, które za tym przemawiają nie są okoliczności nadzwyczajne (bo nie został wprowadzony któryś ze stanów nadzwyczajnych). Skoro nie są to okoliczności nadzwyczajne w rozumieniu przepisów Konstytucji RP to – wnioskując przez przeciwieństwo – są to okoliczności konstytucyjnie zwyczajne (konwencjonalne). W okolicznościach zwyczajnych konstytucyjnie, regularnie przeprowadza się wybory. Jest to warunek pierwszy i najważniejszy traktowania danego państwa jako państwa demokratycznego. Państwo, w którym nie przeprowadza się regularnie wyborów, nie spełnia minimalnych wymagań państwa demokratycznego³¹. Odsuwanie terminu przeprowadzenia wyborów zaprzecza wyborom wolnym i rzetelnym jako wyborom charakterystycznym dla państwa demokratycznego. Tak umierają demokracje³².

W państwie demokratycznym regularne przeprowadzanie wyborów jest konwencjonalnym zdarzeniem prawnym. Jest to zdarzenie, które charakteryzuje państwo jako demokratyczne. W państwie demokratycznym regularnie przeprowadza się wybory. Z tego też powodu sama próba dowodzenia, że zbieg terminów przeprowadzenia wyborów jest przeszkodą w ich realizacji, uzasadniająca odłożenie terminu przeprowadzenia wyborów, ma niedemokratyczny charakter. Może być traktowana jako pretekst do podejmowania działań niedemokratycznych, godzących w suwerenność Narodu.

³⁰ Szerzej na ten temat zob. J. Roszkiewicz, *Zakaz domniemywania kompetencji i wyjątki od tego zakazu. Studium publicznoprawne*, Warszawa 2022, s. 13 i n.

³¹ Jest to tzw. Schumpeterowskie (proceduralne) rozumienie demokracji. Zob. J. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Warszawa 2009. Szerzej na temat regularności elekcji jako indikatora demokracji w różnych jej definicjach zob. A. Antoszewski, *Współczesne teorie demokracji*, Warszawa 2016, s. 55 i n.

³² S. Levitsky, D. Ziblatt, *Tak umierają demokracje*, Warszawa 2018, s. 9 i n.

Nieprzeprowadzenie wyborów jako forma faktycznego pozbawienia obywateli ich praw wyborczych

Z punktu widzenia praw wyborczych obywateli (art. 62 ust. 1 w zw. z art. 169 ust. 2 Konstytucji RP) wymaga rozważenia wpływ odłożenia w czasie terminu wyborów na realizację przez Naród praw wyborczych. Zgodnie z art. 62 ust. 1 Konstytucji RP obywatel polski ma prawo wybierania przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, zaś w art. 169 ust. 2 Konstytucji RP ustrojodawca dodaje, że wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego są powszechne. Odłożenie w czasie terminu wyborów z roku 2023 na rok 2024 nie jest zdarzeniem irrelevantnym z punktu widzenia powszechności prawa wyborczego. Pozbawia czynnego prawa wyborczego tych obywateli, którzy nie dożyją do nowego terminu wyborów. W 2021 r. zmarło 519 517 Polaków, w 2020 r. zmarło 477 335 Polaków³³. Jest to najwyższa śmiertelność Polaków od czasu zakończenia II wojny światowej. Ponad 99% zmarłych to obywatele mający czynne prawo wyborcze w wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego³⁴. Jest to okoliczność kluczowa z punktu widzenia oceny zgodności z Konstytucją RP odłożenia w czasie przeprowadzenia wyborów. Postępująca depopulacja Narodu Polskiego sprawia, że w stanie faktycznym nieprzeprowadzenie w terminie wyborów skutkuje faktycznym pozbawieniem prawa skorzystania z czynnego prawa wyborczego dużej grupy Polaków. Kilkaście tysięcy Polaków nie dożyje do dnia wyborów (liczba zależna od długości opóźnienia w przeprowadzeniu wyborów). W mojej ocenie, przepisy ustawy skutkujące faktycznym pozbawieniem czynnego prawa wyborczego kilkaset tysięcy Polaków naruszają zasadę powszechności wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego i jako takie są niezgodne z art. 62 ust. 1 w zw. z art. 169 ust. 2 Konstytucji RP. Naruszają też art. 2 Konstytucji RP, w zakresie, w jakim konstytuuje on zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa. Nie są godne zaufania ani organy władzy publicznej, które stanowią prawo faktycznie pozbawiające Polaków ich praw wyborczych, ani prawo, które tym się charakteryzuje.

³³ Główny Urząd Statystyczny, *Umieralność w 2021 roku. Zgony według przyczyn – dane wstępne*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/statystyka-przyczyn-zgonow/umieralnosc-w-2021-roku-zgony-wedlug-przyczyn-dane-wstepne,10,3.html> (15.08.2022).

³⁴ Główny Urząd Statystyczny, *Tabela 1. Zgony według wieku w latach 2020–2021*, https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5746/10/3/1/umieralnosc_i_zgony_wedlug_przyczyn_w_2021_roku.pdf (15.08.2022).

Oświadczenia organów władzy publicznej jako przesłanka nieprzeprowadzania wyborów w terminie

Okolicznością konstytucyjnie legitymizującą nieprzeprowadzenie w terminie wyborów nie są formułowane w tym zakresie oświadczenia organów uczestniczących w procesie przeprowadzania wyborów, jak Państwowa Komisja Wyborcza. Kwestia ta wymaga podkreślenia ze względu na społeczną percepcję uczciwości wyborów. Okolicznością istotną dla zagadnienia odłożenia terminu przeprowadzenia wyborów samorządowych jest fakt, że 47,3% Polaków obawia się, że wybory mogą zostać sfałszowane³⁵. Nie jest bez znaczenia, że skład osobowy Państwowej Komisji Wyborczej został zmieniony w 2018 r.³⁶, tj. w tym samym czasie, w którym Sejm uchwalił przepisy, które w 2022 r. grupa posłów (głosująca w 2018 r. za tymi przepisami) uznała za dysfunkcjonalne i uzasadniające konieczność przedłużenia kadencji organów samorządowych. Jak zwraca się uwagę w doktrynie, dotychczasowy model niezależnego organu wyborczego opartego na niezawisłych i bezstronnych sędziach najważniejszych organów władzy sądowniczej (Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny) został zastąpiony przez skład w przeważającej mierze polityczny³⁷: siedem osób wybranych przez Sejm na okres kadencji Sejmu (oraz po jednym sędzim Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, wskazanych przez prezesów tych organów). W efekcie, najważniejszy organ wyborczy w zdecydowanej większości pochodzi z nadania politycznego. Nominacja polityczna do Państwowej Komisji Wyborczej może powodować, że organ ten nie jest wolny od partyjnych zależności, co z kolei może podważać zaufanie do całego procesu wyborczego³⁸ i formułowanych opinii na temat nieprzeprowadzenia w terminie wyborów samorządowych, co tłumaczy źródło formułowanych przez 47,3% Polaków opinii, że wybory mogą zostać sfałszowane.

³⁵ Sondaż United Surveys dla DGP i RMF FM, «Dziennik. Gazeta Prawna» z 12 stycznia 2023 r., s. 2.

³⁶ Ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianach niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. z 2018 r., poz. 130.

³⁷ K. Urbaniak, *Wybory jako demokratyczny sposób kreowania organów władzy publicznej a dobro wspólne*, «Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny» 2018, z. 1, s. 159.

³⁸ Tamże, s. 159.

Podsumowanie

W świetle przeprowadzonej analizy, niezgodne z Konstytucją RP jest nieprzeprowadzenie w terminie wyborów samorządowych. Nie licząc odmierności stanu nadzwyczajnego, przedłużenie trwającej kadencji organu samorządu terytorialnego jest materią konstytucyjną i z tego powodu może być przeprowadzone wyłącznie w trybie zmiany Konstytucji RP, tj. w procedurze przewidzianej w art. 235 Konstytucji RP.

Nieregularne przeprowadzanie wyborów nie jest właściwe dla państwa prawnego i demokratycznego. Przełożenie terminu wyborów może być traktowane jako próba osławiania Narodu, jako władzy zwierzchniej w Rzeczypospolitej Polskiej (art. 4 Konstytucji RP) z poglądem, że wyborów można nie przeprowadzać w terminie, że nie są one potrzebne do sprawowania władzy, że są sytuacje, kiedy lepiej jest, gdy do wyborów nie dochodzi, a mimo to organy władzy publicznej wykonują powierzone im zadania. Może być uznana za wolę rządu bez demokratycznej legitymizacji, z naruszeniem konstytucyjnej zasady, że Rzeczpospolita Polska jest państwem demokratycznym (art. 2 Konstytucji RP). Ustrojową ochroną przed takim zagrożeniem są regulacje konstytucyjne. Zgodnie z obowiązującą Konstytucją RP właśnie dlatego organy władzy publicznej wybierane są na ściśle określonej, z góry określonej, kadencji, aby rządzący nie mogli manipulować okresem ich działalności i ten sposób pozbawiać Suwerena jego władzy. Nie ma państwa demokratycznego bez regularnie przeprowadzanych i wolnych wyborów.

Bibliografia

- Antoszewski A., *Współczesne teorie demokracji*, Warszawa 2016.
- Balicki R., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 1998 r. (sygn. akt K 17/98)*, «Przegląd Sejmowy» 1998, nr 4.
- Brzeziński M., *Wybrane zasady stanów nadzwyczajnych w konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, «Studia Politologiczne» 2017, vol. 45, <http://www.studiapolitologiczne.pl/Wybrane-zasady-stanow-nadzwyczajnych-nw-konstytucji-z-dnia-2-kwietnia-1997-r-n-uwagi,115635,0,1.html> (15.08.2022).
- Brzozowski W., *Niezależność konstytucyjnego organu państwa i jego ochrona*, Warszawa 2016.
- Chorążewska A., *Zasady ochrony samorządności terytorialnej. Studium konstytucyjne*, Katowice 2018.
- Grabowski R., *Zróżnicowanie trybu zmiany jako kryterium klasyfikacji konstytucji współczesnych państw europejskich*, Rzeszów 2013.
- Gromek Z., *Zasada samodzielności samorządu terytorialnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2022.
- Kruk M. (red.), *Mandat przedstawicielski w teorii, prawie i praktyce poselskiej*, Warszawa 2013.
- Levitsky S., Ziblatt D., *Tak umierają demokracje*, Warszawa 2018.

- Ławniczak A., Masternak-Kubiak M., *Zasada kadencyjności Sejmu – wybrane problemy*, «Przeгляд Sejmowy» 2002, nr 3.
- Łukowiak D., *Konstytucyjne ramy kadencyjności organów władzy publicznej*, «Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny» 2020, z. 1.
- Prokop K., *Kadencja*, [w:] J. Szymanek (red.), *Wielki słownik parlamentarny*, Warszawa 2018.
- Przywora B., *O pojęciu wspólnoty samorządowej z perspektywy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Samodzielność ustrojowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Łódź 2020.
- Roszkiewicz J., *Zakaz domniemywania kompetencji i wyjątki od tego zakazu. Studium publicznoprawne*, Warszawa 2022.
- Skrzydło W., *Zmiana Konstytucji czy zmiana w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku?*, «Teki Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie» 2008.
- Sokolewicz W., *O gradacji zmian konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000.
- Suska M., *Zasada kadencyjności organów jednostek samorządu terytorialnego*, «Studia Politologiczne» 2021, vol. 59, <http://www.studiapolitologiczne.pl/Autor-Magdalena-Suska/168447> (15.08.2022).
- Schumpeter J., *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Warszawa 2009.
- Szymanek J., *Reprezentacja i mandat parlamentarny*, Warszawa 2013.
- Szymanek J., *Zabezpieczenia konstytucji przed zmianą konstytucji*, «Prawo i Polityka» 2015, nr 6.
- Urbaniak K., *Opinia prawna w sprawie możliwości zmiany terminów wyborów parlamentarnych albo samorządowych*, Warszawa 2022, <https://www.batory.org.pl/publikacja/opinia-prawna-w-sprawie-mozliwosci-zmiany-terminow-wyborow-parlamentarnych-albo-samorzadowych/> (15.08.2022).
- Urbaniak K., *Wybory jako demokratyczny sposób kreowania organów władzy publicznej a dobro wspólne*, «Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny» 2018, z. 1.
- Uziębło P., *Czy można zmienić termin wyborów samorządowych w przypadku ich zbiegu z terminem wyborów parlamentarnych? Opinia prawna*, Warszawa 2022, <https://www.batory.org.pl/publikacja/czy-mozna-zmienic-termin-wyborow-samorzadowych-w-przypadku-ich-zbiegu-z-terminem-wyborow-parlamentarnych/> (15.08.2022).
- Zaleśny J., *Tryb zmiany konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Państwo – demokracja – samorząd. Księga jubileuszowa na sześćdziesięciopięciolecie Profesora Eugeniusza Zielińskiego*, Warszawa 1999.
- Zaleśny J., *Zasady prawidłowej legislacji*, «Studia Politologiczne» 2009, vol. 13, <http://www.studiapolitologiczne.pl/pdf-117589-46742?filename=Zasady%20prawidlowej.pdf> (15.08.2022).