

Warszawa, dnia 9 września 2015 r.

## OPINIA PRAWNA

sporządzona przez Europejską Fundację Pomocy Prawnej w Warszawie na zlecenie KKW NSZZ Pracowników Policji.

w przedmiocie zgodności z prawem i Statutem NSZZ pracowników Policji uchwały Krajowej Komisji Wykonawczej z 17 czerwca 2015 roku określającej terminy przeprowadzenia wyborów w poszczególnych organach związku.

**Podstawa opinii:** Statut Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Pracowników Policji

Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych,

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej

Uchwała nr. 64/015 Krajowej Komisji Wykonawczej NSZZ Pracowników Policji z dnia 17 czerwca 2015 r.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 1998 roku (Sygn. K. 17/98, Dz. U. 1998 Nr 67 poz. 446)

**Pytanie prawne:** Czy wydłużenie terminu wyborów, oraz przedłużenie kadencji z uzasadnionych powodów przez Krajową Komisję Wykonawczą w stosownej Uchwale jest zgodne z obowiązującym Statutem?

Opiniując powyższą uchwałę należy odnieść się do ustawy o związkach zawodowych z dnia 23 maja 1991 roku (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 791), która w art. 13 pkt 9 stwierdza, iż organy związku, tryb ich wyboru i odwołania, zakres ich kompetencji oraz okres kadencji określa statut związku. W tym przypadku Statut NSZZ pracowników policji wskazuje na czteroletni okres kadencyjny, a odnośnie regulacji wyborów organów wszystkich szczebli odsyła do Ordynacji Wyborczej NSZZ pracowników policji. Ordynacja nie konkretyzuje jednak, jaki termin wyborów winien być wyznaczony przez uprawniony do tego organ, jakim jest Krajowa Komisja Wykonawcza.

Mając na uwadze powyższe warto odnieść się do znaczenia terminu kadencja zawartego w Konstytucji RP w odniesieniu do Sejmu i Senatu. Mianowicie ustawa zasadnicza w art. 98 wskazuje, iż obie izby parlamentu są wybierane na czteroletnie kadencje, przy czym rozpoczynają się one z dniem zebrania się Sejmu na pierwsze posiedzenie po wyborach i trwają do dnia poprzedzającego dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji. Do tego czasu trwa jeszcze poprzednia kadencja. Należy zatem odróżnić datę wyborów, która daje początek istnieniu nowego parlamentu, od daty pierwszego posiedzenia, od której rozpoczyna się liczyć okres jego czteroletniej kadencji, a które jest zwoływane przez Prezydenta RP na dzień przypadający w ciągu 30 dni od dnia wyborów (art. 109 ust. 2 Konstytucji). Dlatego też nie zawsze będzie ona wynosić dokładnie cztery lata. Na marginesie można wskazać, iż Konstytucja dopuszcza wydłużenie kadencji parlamentu jedynie w przypadku wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych.

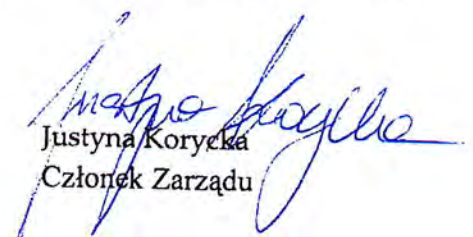
Dokonując oceny legalności terminu wyborów określonego w opiniowanej uchwale warto dokonać interpretacji zasady kadencyjności, którą można wywieść z art. 2 Konstytucji, stanowiącego zasadę demokratycznego państwa prawnego. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 26 maja 1998 roku (Sygn. K. 17/98, Dz. U. 1998 Nr 67 poz. 446) rozważył w sposób wyczerpujący przedmiotową kwestię w odniesieniu do skrócenia i przedłużenia kadencji organów samorządu terytorialnego. Stwierdził, iż dopuszczalne jest, przy zachowaniu zasady proporcjonalności, przedłużenie (skrócenie) kadencji 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 kadencyjności.

Jako drugi istotny element zasady kadencyjności wskazał ramy czasowe działania danego organu, które nie mogą przekraczać pewnych granic. Ustawodawca określając długość kadencji organów samorządu terytorialnego winien mieć na względzie przeprowadzenie wyborów w rozsądnych odstępach czasu, aby wyborcy mieli udział w kierowaniu sprawami publicznymi swojej wspólnoty samorządowej.

Trzeci z elementów to wymóg ustanowienia takich regulacji prawnych, aby zapewniły ukonstytuowanie się nowo wybranego organu bez zbędnej zwłoki, po zakończeniu poprzedniej kadencji. Jak podkreślił TK: „Kadencyjność nie wyklucza, że między zakończeniem jednej kadencji a rozpoczęciem kolejnej może upłynąć pewien czas. Konstytucja nie zawiera żadnych regulacji, które określałyby w sposób bardziej precyzyjny maksymalny czas trwania przerwy międzykadencyjnej organów samorządu terytorialnego. Należy przyjąć, że przerwa ta nie może przekroczyć właściwej granicy, determinowanej czasem potrzebnym do przygotowania wyborów”. Podobnie jak w przypadku długości kadencji, maksymalny okres przerwy międzykadencyjnej następującej po upływie kadencji danego organu, powinien być ustalony już w momencie wyboru tego organu. Nie da się jednak wykluczyć sytuacji zmiany długości przerwy międzykadencyjnej, ale tylko wówczas, gdy nie przedłuży terminu wyborów ponad niezbędną konieczność.

Podsumowując powyższe rozważania stwierdzić należy, iż uchwalony przez Krajową Komisję Wykonawczą termin wyborów w poszczególnych organach związku nie stanowi naruszenia obowiązującego prawa i Statutu NSZZ pracowników Policji w tym zakresie, że początek kadencji wyznacza pierwsze posiedzenie nowego zarządu po wyborach, a nie dzień wyborów - swoje funkcje statutowe zarząd realizuje bowiem na posiedzeniu. Zgodnie z zasadą ciągłości i kontynuacji dotychczasowy zarząd istnieje do momentu ukonstytuowania się nowego zarządu po wyborach i jego pierwszego posiedzenia (analogia do parlamentu, którego kadencja trwa do momentu pierwszego posiedzenia nowego Sejmu po wyborach). Krajowa Komisja Wykonawcza posiada uprawnienie na gruncie Statutu oraz Ordynacji Wyborczej do określenia terminu wyborów w uchwale. Termin wyborów do organizacji związkowych powinien być zorganizowany w okresie 4 lat kadencji, jednakże jego przedłużenie o kilka miesięcy z podaniem uzasadnionej przyczyny przez Krajową Komisję Wykonawczą nie stanowi naruszenia. Trzeba mieć jednak na uwadze, aby termin wyborów nie był przesuwany ponad zbędną konieczność. Istotny jest zatem cel przesunięcia, który powinien przekonywująco uzasadniać takie działanie. Wskazany przez Krajową Komisję Wykonawczą NSZZ PP cel ujednolicenia i zrównania kadencji wszystkich struktur organizacji związkowej stanowi odpowiedni argument dla ustanowienia wskazanych w Uchwale terminów wyborów. Na gruncie wskazanego powyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego, termin wyborów do organizacji związkowych może być przesunięty, jeżeli został przekonująco uzasadniony przez organ podejmujący uchwałę o terminach wyborów.



Justyna Korycka  
Członek Zarządu