



Warszawa, dnia 23 października 2006 r.

Do sprawy:

K 31/06

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY	
KANCELARIA	
wpl. nia	23 PAŹ. 2006
L.dz.	zał.

Trybunał Konstytucyjny

Działając na podstawie art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643, z późn. zm.) w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia odnośnie do wniosku grupy posłów z dnia 11 września 2006 r. i wnoszę o stwierdzenie, że:

- 1) art. 1 pkt 2, pkt 3, pkt 7, pkt 9, pkt 10, pkt 11, pkt 12, pkt 13, pkt 14, pkt 15 i pkt 16 ustawy z dnia 6 września 2006 r. o zmianie ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 159, poz. 1127), zwanej dalej „ustawą o zmianie ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw”, są zgodne ze wstępem do Konstytucji RP, z art. 2, art. 15 i art. 169 ust. 2 Konstytucji RP oraz z art. 3 ust. 1 i 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, z późn. zm.), zwanej dalej „Europejską Kartą Samorządu Lokalnego”;
- 2) art. 1 pkt 2, pkt 3, pkt 7, pkt 9, pkt 10, pkt 11, pkt 12, pkt 13, pkt 14, pkt 15 i pkt 16 w związku z art. 2 ustawy o zmianie ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw są zgodne z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;
- 3) cała ustawa o zmianie ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw jest zgodna ze wstępem do Konstytucji RP oraz z art. 2, art. 7 i art. 119 ust. 1 Konstytucji RP w związku z brakiem naruszenia art. 70e ust. 1 regulaminu Sejm.

Uzasadnienie

Grupa posłów we wniosku z dnia 11 września 2006 r. wnosi o stwierdzenie niezgodności:

- 1) art. 1 pkt 2, pkt 3, pkt 7, pkt 9, pkt 10, pkt 11, pkt 12, pkt 13, pkt 14, pkt 15, pkt 16 ustawy o zmianie ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw ze wstępem do Konstytucji RP, z art. 2, art. 15 i art. 169 ust. 2 Konstytucji RP oraz z art. 3 ust. 1 i 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego;
- 2) art. 1 pkt 2, pkt 3, pkt 7, pkt 9, pkt 10, pkt 11, pkt 12, pkt 13, pkt 14, pkt 15 i pkt 16 w związku z art. 2 ustawy o zmianie ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;
- 3) całość ustawy o zmianie ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw ze wstępem do Konstytucji RP oraz z art. 2, art. 7 i art. 119 ust. 1 Konstytucji RP w związku z naruszeniem art. 70e ust. 1 regulaminu Sejmu jako uchwalonej niezgodnie z zasadą rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych oraz z zasadą demokratycznego państwa prawnego wraz z zasadami pochodnymi.

W ocenie Wnioskodawców przepisy art. 1 pkt 2, pkt 3, pkt 7 oraz pkt 9-16 ustawy o zmianie ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, wprowadzające możliwość tworzenia grup list kandydatów w wyborach do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw naruszają postanowienia wstępu do Konstytucji RP oraz art. 2, art. 15 i art. 169 ust. 2 Konstytucji RP, a także art. 3 ust. 1 i 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

Autorzy wniosku twierdzą, iż wskazane przepisy ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw są niezgodne z art. 2 Konstytucji RP wyrażającym zasadę demokratycznego państwa prawnego. Według nich tworzenie grupy list kandydatów w wyborach do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw będzie uprzywilejowywać podmioty wchodzące w skład takich grup. Wnioskodawcy uważają ponadto, iż wskutek wprowadzenia wskazanych rozwiązań wyborca nie będzie mógł przewidzieć efektu swojego udziału w głosowaniu, po-

nieważ przy ustalaniu wyniku głosowania na grupę list mają być uwzględniane także głosy oddane na komitety, których listy wchodzące w skład grupy nie uzyskały co najmniej 5% ważnie oddanych głosów. Regulację taką uznają za sprzeczną z art. 2 Konstytucji RP.

Zdaniem Wnioskodawców wymienione przepisy ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw godzą w zasadę decentralizacji organów władzy publicznej wyrażoną we wstępie do Konstytucji RP, w art. 15 Konstytucji RP oraz w art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Wnioskodawcy wskazują, że wymóg zapewnienia decentralizacji władzy publicznej w ustroju terytorialnym oznacza nie tylko konieczność zagwarantowania samodzielności w działaniu organów terenowych, ale też decentralizację na etapie wybierania tych organów, tymczasem, według nich, wprowadzone zmiany upolityczniają wybory samorządowe i wzmacniają duże partie polityczne i organizacje społeczne o zasięgu ogólnokrajowym.

Kolejny zarzut Wnioskodawców sprowadza się do uznania, że zmiany wprowadzone w ustawie – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw naruszają zasadę równości biernego prawa wyborczego określoną w art. 169 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 3 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. W ocenie autorów wniosku znowelizowane przepisy preferują duże ugrupowania kosztem komitetów obywatelskich, umożliwiając „przejmowanie” głosów komitetów, których listy wchodzące w skład grupy nie uzyskały 5% ważnie oddanych głosów, co prowadzi do deformacji wyniku wyborów. Ponadto za sprzeczne z zasadą równości biernego prawa wyborczego Wnioskodawcy uznają wprowadzenie ustawowych progów wyborczych wyższych niż 5%. Zasadę tę naruszać ma również zastosowanie metod rozdzielania mandatów preferujących ugrupowania duże kosztem mniejszych.

Druga grupa zarzutów przedstawionych przez Wnioskodawców dotyczy niezgodności art. 1 pkt 2, pkt 3, pkt 7 oraz pkt 9-16 w związku z art. 2 ustawy o zmianie ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Wnioskodawcy twierdzą, iż wprowadzenie zmian w ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw niedługo przed spodziewanym terminem wyborów narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP. W opinii autorów wniosku znowelizowanie ustawy - Ordynacja wybor-

cza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw bezpośrednio przed wyborami samorządowymi uniemożliwia zapoznanie się z nowymi rozwiązaniami w odpowiednim czasie przez wyborców i lokalne komitety wyborcze, a tym samym sprzeczne jest z art. 2 Konstytucji RP.

Za niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego Wnioskodawcy uznają także ograniczenie *vacatio legis* poniżej okresu 14 dni, w sytuacji gdy ustawa nakłada obowiązki na obywateli lub na inne podmioty niepodlegające organom państwowym. Zdaniem Wnioskodawców takie skrócenie okresu *vacatio legis* dopuszczalne jest wyłącznie jako środek nadzwyczajny w razie gdy uzasadnia to ważny interes publiczny. Natomiast w odniesieniu do przepisów będących przedmiotem wniosku przesłanka taka nie została spełniona, co w konsekwencji skłania ich do stwierdzenia, że naruszony został art. 2 Konstytucji RP.

W trzeciej części wniosku grupa posłów wnosi o uznanie całej ustawy o zmianie ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw za niezgodną ze wstępem do Konstytucji RP oraz z art. 2, art. 7 i art. 119 ust. 1 Konstytucji RP.

Zdaniem Wnioskodawców w trakcie prac nad ustawą o zmianie ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w niewłaściwym trybie odwołała wysłuchanie publiczne, co oznaczało naruszenie przepisu art. 70e ust. 1 regulaminu Sejmu. W ocenie Wnioskodawców zobowiązanie się do przeprowadzenia wysłuchania publicznego ma charakter przyrzeczenia publicznego, z którego wycofać się można jedynie w wyjątkowych przypadkach. W związku z powyższym Wnioskodawcy stoją na stanowisku, iż uchwalenie ustawy o zmianie ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw nastąpiło niezgodnie z zasadą rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych określoną we wstępie do Konstytucji RP. Uważają oni ponadto, iż w pracach nad ustawą będącą przedmiotem wniosku naruszona została zasada demokratycznego państwa prawnego i wynikająca z niej zasada zaufania do państwa wynikająca z art. 2 Konstytucji RP oraz zasada legalizmu, o której mowa w art. 7 Konstytucji RP.

Zarzuty dotyczące merytorycznej niezgodności przepisów ustawy o zmianie ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw wy-

mienionych w pkt 1 *petitum* wniosku ze wskazanymi tam postanowieniami Konstytucji RP oraz Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego dotyczą praktycznie jednej kwestii, a mianowicie przewidzianej w tych przepisach możliwości tworzenia, w wyborach do rad gmin liczących powyżej 20 tys. mieszkańców, a także do rad powiatów i sejmików województw, grup list kandydatów (co można też nazwać blokowaniem tych list), przy założeniu, że w pierwotnym podziale mandatów grupy te, po spełnieniu odpowiednich warunków co do łącznej liczby głosów uzyskanych przez listy danej grupy, traktowane będą tak samo jak listy niewchodzące w skład żadnej grupy.

Argumentacja przedstawiona na ich poparcie nie jest klarowna, co częściowo wynika zapewne ze złożoności materii będącej przedmiotem tych rozważań. Dotyczy to w szczególności zarzutu niezgodności zakwestionowanych przepisów z zasadą równości wyborów (art. 169 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 3 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego). Zasada ta bowiem, podobnie zresztą jak inne historycznie ukształtowane podstawowe zasady wyborcze, w swym tradycyjnym rozumieniu odnosi się w pełni i w zasadzie wyłącznie do praw obywateli jako wyborców, a konkretnie do czynnego prawa wyborczego, czyli prawa wybierania (udziału w głosowaniu). W tym znaczeniu ma także - jako tzw. pojęcie „zastane” przez Konstytucję - ściśle określoną treść. W aspekcie formalnym oznacza mianowicie, że każdemu wyborcy przysługuje, w wyborach do danego organu, jeden głos, a w każdym razie równa liczba głosów. W aspekcie materialnym oznacza to natomiast równą „siłę” głosu każdego wyborcy, a tym samym jednaki wpływ na wynik wyborów (skład organu przedstawicielskiego), mierzony i gwarantowany przez tzw. normę przedstawicielstwa: jednakowy stosunek między liczbą mieszkańców a liczbą mandatów w każdym okręgu wyborczym (*por. np. L. Garlicki: „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz”, pod red. tegoż autora, Warszawa 1999, uwagi 15. i 16. do art. 96*). Stąd też w niektórych wypadkach (np. w art. 3 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego) owe „przymiotniki” wyborcze określa się wprost jako zasady „głosowania” w wyborach.

Wprawdzie obecnie, zarówno w literaturze, jak też w orzecznictwie sądów konstytucyjnych, coraz częściej rozciąga się zasadę równości wyborów, jako swoistego wyrazu generalnej zasady równości wszystkich wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP), także na inne kwestie i inne etapy postępowania wyborczego, jak wielkość i kształt okręgów wyborczych, mechanizm zgłaszania kandydatur (list kandydatów), zasady dotyczące finansowania wyborów z budżetu państwa, prowadzenia kampanii przedwybor-

czej w mediach publicznych, a wreszcie system wyborczy w sensie ścisłym, przynajmniej gdy jest on oparty na zasadzie proporcjonalności. Takie podejście, aksjologicznie niewątpliwie słuszne, następuje jednak szeregu problemów, z racji dość licznie występujących w tych segmentach mechanizmu wyborów, ograniczeń i nierówności, obiektywnych albo ustanowionych przez ustawodawcę dla zapewnienia „proporcjonalnej równości szans”, co wymaga niekiedy pewnych kompromisów między sztywno rozumianą zasadą równości a wymaganiami innych zasad i wartości konstytucyjnych (*por. L. Garliński, jak wyż., uwagi 17-23 oraz 31 i nast. do art. 96 Konstytucji*).

W tym świetle sformułowana na str. 4 uzasadnienia omawianego wniosku nader ostro teza, iż preferencje wynikające z przystąpienia do bloku „w oczywisty sposób naruszają zasadę równości prawa wyborczego w znaczeniu materialnym”, na podstawie argumentów tak ogólnikowych i subiektywnych, jak to, że „blokowanie list uprzywilejowuje podmioty, które przystępują do bloku”, że mamy do czynienia „ze spotęgowanym efektem deformacji” wyniku wyborów, prowadzącym do spotęgowanej nadreprezentacji „partii cieszących się większym poparciem wyborców”, co znaczy, że procent mandatów „znacznie przewyższa” procent uzyskanych przez nią głosów - wydaje się co najmniej przesadna. Równie dobrze może się bowiem zdarzyć, że będzie to nadreprezentacja zgoła niewielka, zwłaszcza, jeśli w danym okręgu będzie też inna lista lub grupa o podobnym zakresie poparcia. Zależy to bowiem bardziej od konkretnego układu sił konkurujących ugrupowań niż od rozwiązań prawnych. Warto przypomnieć na przykład, że o ile w wyborach do Sejmu z 1993 r., na podstawie ordynacji wyborczej z 30 maja tegoż roku, w której skumulowano wyjątkowo dużo różnorodnych przywilejów dla najmocniejszych ugrupowań parlamentarnych na wszystkich etapach postępowania wyborczego - dwa najsilniejsze ugrupowania, uzyskując łącznie niespełna 36% głosów, zdobyły aż 66% mandatów, zaś prawie 35% głosów „przepadło” (nie uzyskało żadnej reprezentacji w Sejmie), to w wyborach z 1997 r., przy tej samej regulacji prawnej, ale zmienionym układzie sił, nadreprezentacja dwóch najmocniejszych ugrupowań była 3-krotnie mniejsza i niemal 3-krotnie niższy był też odsetek głosów, które „przepadły”.

W tym kontekście warto też zauważyć, że na tle ordynacji wyborczej do Sejmu z 1993 r., w której zawarto tak wiele preferencji dla silniejszych ugrupowań w celu większego skonsolidowania struktury partyjno-politycznej parlamentu (a która nigdy nie została skutecznie zakwestionowana przed Trybunałem Konstytucyjnym z punktu widzenia zasady równości wyborów) - wprowadzenie instytucji blokowania list do ordy-

nacji samorządowej, w której nie ma praktycznie żadnych przywilejów dla silniejszych partii lub organizacji w procesie zgłaszania kandydatów i prowadzenia kampanii wyborczej - stanowi tylko niewielką korekturę w dotychczasowym kształcie tego systemu wyborczego, która z całą pewnością mieści się w ramach elastycznie rozumianej zasady równości wyborów „w znaczeniu materialnym”. Jest tak tym bardziej, że w odróżnieniu od wyborów do Sejmu, gdzie zasada proporcjonalności jest nakazana konstytucyjnie (art. 96 ust. 2), system wyborczy w sensie ścisłym do organów samorządu nie został konstytucyjnie przesądzony, lecz odesłany w całości do uregulowania ustawowego (art. 169 ust. 2). Ustawodawca mógłby tu więc przyjąć także system większościowy (przyjęty też faktycznie w gminach do 20 tys. mieszkańców), w którym często nawet większość głosów w okręgu nie przekłada się na żaden mandat, i trudno byłoby to kwestionować w oparciu o konstytucyjną zasadę równości wyborów w znaczeniu materialnym. Z czego logicznie wynika, że decydując się z własnej woli na przyjęcie zasady proporcjonalności, ustawodawca ma też większą niż w wypadku wyborów do Sejmu swobodę elastycznego jej kształtowania.

Warto dodać, że instytucja blokowania list kandydatów może - choć nie musi - przyczynić się do większej konsolidacji struktury społeczno-politycznej organów przedstawicielskich, a tym samym do zwiększenia ich funkcjonalności - zdolności do wykonywania ich zadań. Nie musi zaś do tego się przyczynić m.in. dlatego, że - w odróżnieniu od 5-cioprocentowego progu wyborczego, co jest normą bezwzględnie obowiązującą - blokowanie list jest w pełni fakultatywne. Korzystanie z tej możliwości jest więc w pełni uzależnione od woli zainteresowanych komitetów wyborczych.

W tym świetle trzeba też widzieć związane z instytucją blokowania list wysokie progi wyborcze (10% na szczeblu gminnym i powiatowym i 15% na szczeblu wojewódzkim). Wnioskodawcy upatrują w nich kolejną barierę dla słabszych partii i organizacji oraz komitetów wyborców, w pełnej analogii do roli, jaką pełni dotychczasowy powszechny próg 5-cioprocentowy. Tymczasem ich rola jest całkiem inna. W tym przypadku bowiem jest to raczej swoisty mechanizm ograniczający wmontowany w instytucję grup list, mający ostrzegać przed pochopnym ich tworzeniem i eliminować przy podziale mandatów te grupy, które powstały bez należytego rozpoznania swych szans wyborczych, nie pozbawiając wszakże tworzących je komitetów uzyskania odpowiedniej puli mandatów na zasadach ogólnych.

W uzasadnieniu omawianego wniosku opaczne rozumienie znaczenia tych wyższych progów wyborczych wiąże się zwłaszcza z drugą - oprócz rzekomego naruszenia zasady równości wyborów - grupą zarzutów i argumentów mających świadczyć o naruszeniu w kwestionowanej ustawie określonych norm konstytucyjnych. Chodzi mianowicie o zasadę decentralizacji (art. 15 i 16 Konstytucji RP), w ścisłym związku z zasadą subsydiarności i zasadą demokratycznego państwa prawnego (wstęp do Konstytucji RP oraz art. 2 Konstytucji RP).

Związek tych zasad jest oczywiście niesporny. Nasuwa się jednak uwaga, że w sytuacji gdy w danej materii mamy do czynienia z zasadą węższą i wyraźniej sformułowaną, odwoływanie się także do zasad szerszych, i dużo bardziej pojemnych wydaje się zbędne.

Gdy więc chodzi o zasadę decentralizacji, sformułowaną wprost w art. 15 ust. 1 Konstytucji RP, Wnioskodawcy wiążą ją z problematyką wyborów do organów przedstawicielskich samorządu w ten oto sposób, że - w ich przekonaniu - o ile zasada równości biernego prawa wyborczego do parlamentu daje się relatywizować przez inne zasady ustrojowe, jak zwłaszcza konieczność zapewnienia efektywności działania parlamentu, to w przypadku ordynacji samorządowej aksjologia ma być „wprost przeciwna”. Tu bowiem dominujące znaczenie ma zasada decentralizacji, która „dopiero w dalszej kolejności” powinna być równoważona koniecznością zapewnienia zdolności działania samorządu w realizowaniu zadań publicznych.

W płaszczyźnie konstytucyjno-prawnej takie podejście nie da się jednak uzasadnić. Obie te zasady i wartości konstytucyjne - decentralizacja oraz zdolność wykonywania zadań publicznych - zostały bowiem określone w tym samym artykule Konstytucji RP (art. 15 ust. 1 i 2) i z tą samą mocą prawną, co nie daje podstaw do żadnej ich prawnej hierarchizacji. Gdy zaś chodzi o ich rolę ustrojową, nie są one sobie przeciwstawne, lecz przeciwnie - wyraźnie wobec siebie komplementarne. Zasada decentralizacji nie tylko więc nie spycha w cień wymogu skuteczności (sprawności) działania organów samorządu na poszczególnych szczeblach (w odpowiednich jednostkach terytorialnych), ale taką „prakseologiczną skuteczność” wyraźnie zakłada. Taką „rzeczywistą zdolność wspólnot lokalnych do regulowania i zarządzania (...) istotną częścią spraw publicznych”, m.in. poprzez - demokratycznie wybrane organy przedstawicielskie, akcentuje też wyraźnie Europejska Karta Samorządu Lokalnego (art. 3 ust. 1 w zw. z ust. 2).

Pod względem wymogu zapewnienia funkcjonalności organów przedstawicielskich nie ma więc zasadniczej różnicy między wyborami do Sejmu a wyborami do organów stanowiących samorządu terytorialnego. W obu wypadkach funkcjonalność ta stanowi istotną wartość ustrojową i w obu wypadkach zatem może ona w pewnym stopniu relatywizować konstytucyjną zasadę równości biernego prawa wyborczego. Zwłaszcza biorąc pod uwagę, że - jak już stwierdzono - odstępstwa od tej zasady w wyniku zastosowania rozwiązań przyjętych w kwestionowanej ustawie nowelizacyjnej będą stosunkowo niewielkie. Zaś rzekome zagrożenia dla zasady decentralizacji, a tym samym zasad demokratycznego państwa prawnego oraz zasady pomocniczości, w sytuacji gdy ustawa ta nie dokonuje praktycznie żadnych zmian w sposobie tworzenia komitetów wyborczych, zgłaszania list kandydatów itp. - służą w wywodach Wnioskodawców bardziej wzmocnieniu retoryki niż konkretnej prawniczej argumentacji.

Należy jednocześnie zauważyć, że zgodnie ze standardem przyjętym w naszym ustawodawstwie wyborczym (inaczej niż na przykład w Niemczech), ustawodawstwo to nie ingeruje w żaden sposób w wewnątrzpartyjne struktury i mechanizmy związane z podejmowaniem decyzji w sprawach wyborczych, i to zarówno przy ustalaniu list kandydatów, jak też zawieraniu koalicji lub innych porozumień w procesie wyborczym. Jeśli więc w uzasadnieniu omawianego wniosku do Trybunału antycypuje się obawy o nadmierną, w przekonaniu Wnioskodawców, „koncentrację i centralizację polityczną samorządów w momencie ich kreacji” (s. 10), m.in. wskutek zastosowania rozwiązań kwestionowanej ustawy nowelizacyjnej, to po pierwsze odnoszą się do płaszczyzny faktów politycznych nie zaś rozwiązań prawnych, po drugie zaś, wyłącznie do sytuacji blokowania list partnerów znacznie silniejszych (komitetów partii i organizacji o zasięgu ogólnokrajowym) z listami komitetów znacznie słabszych (w szczególności komitetów organizacji i stowarzyszeń lokalnych oraz komitetów wyborców). Nie uwzględniają, że układ sił w wyborach lokalnych (w skali powiatu czy gminy) może się kształtować całkiem inaczej niż oglądany z perspektywy ogólnokrajowej. Nie biorą też pod uwagę zasady fakultatywności instytucji grupowania list, co oznacza, że komitety wyborcze, korzystając z tej możliwości, kierować się będą niewątpliwie własnym interesem oraz interesem swoich wyborców.

Jeśli zaś przy tym wszystkim instytucja blokowania list kandydatów może się przyczynić do większej konsolidacji struktury społeczno-politycznej składu organów stanowiących samorządu terytorialnego, a tym samym efektywności ich funkcjonowa-

nia, to będzie to w pełni zgodne z wymogiem zdolności samorządu do wykonywania zadań publicznych, wyrażonym wprost w art. 15 ust. 2 Konstytucji oraz w art. 3 ust. 1 w zw. z ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego i wynikającym pośrednio ze wstępu oraz art. 2 Konstytucji RP, co - jak stwierdzono powyżej - jest nie tylko niesprzeczne z zasadą decentralizacji, ale wręcz wobec niej komplementarne.

Przedstawione powyżej argumenty skłaniają do przyjęcia, iż przepisy art. 1 pkt 2, pkt 3, pkt 7 oraz pkt 9-16 ustawy o zmianie ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw uznać należy za zgodne ze wstępem do Konstytucji RP, z art. 2, art. 15 i art. 169 ust. 2 Konstytucji RP oraz z art. 3 ust. 1 i 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

W odniesieniu do zarzutów Wnioskodawców dotyczących terminu wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, trzeba podkreślić, że nastąpiło to zgodnie z przepisami art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. Nr 62, poz. 718, z późn. zm.). Przepisy te zaś w pełni uwzględniają bogaty dorobek orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w tej materii.

Projekt kwestionowanej ustawy wpłynął do łaski marszałkowskiej dopiero 11 lipca 2006 r. Prace nad projektem, zarówno w Sejmie, jak w Senacie, przebiegały sprawnie. Nie było też zwłoki w podpisaniu i ogłoszeniu ustawy, co nastąpiło w dniu 6 września 2006 r. Z uwagi na zbliżający się termin zarządzenia wyborów do organów samorządu terytorialnego, art. 2 ustawy wyznaczył datę jej wejścia w życie na dzień 13 września 2006 r. Oznacza to, że ustawa weszła w życie przy skróconej *vacatio legis*, zgodnie z przepisem art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych stanowiącym, że „w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż 14 dni”.

Warto zauważyć, że liczne argumenty przemawiające za koniecznością skrócenia w tym wypadku okresu *vacatio legis* wynikają też z uzasadnienia omawianego wniosku do Trybunału Konstytucyjnego (s. 13 i nast.). Tyle, że Wnioskodawcy są tu jawnie niekonsekwentni. Z jednej strony bowiem wskazują na zbliżający się termin wyborów samorządowych, z drugiej zaś potępiają stanowczo przyspieszenie terminu wejścia w życie ustawy, która z problematyką tych wyborów ściśle się wiąże. W omawianym wypadku nie jest też adekwatna argumentacja odnosząca się do sytuacji, gdy - jak

w wypadku ustaw podatkowych - akt normatywny nakłada na obywateli lub inne podmioty niezależne od państwa nowe ciężary lub obowiązki albo ogranicza ich prawa. Przypomnijmy bowiem, że przewidziane w zakwestionowanej ustawie prawo blokowania list ma charakter jurydycznie w pełni fakultatywny. Jednak nawet gdyby było inaczej - ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych (art. 4 ust. 2 *in fine* i art. 5) zakaz wynikający z zasad demokratycznego państwa prawnego odnosi do wypadków, gdy dany akt miałby wejść w życie z dniem ogłoszenia lub mieć wsteczną moc obowiązującą, nie zaś do sytuacji skrócenia, w uzasadnionych wypadkach, okresu *vacatio legis*. Prawnie bezpodstawne jest więc stwierdzenie (s. 15 uzasadnienia wniosku), że skrócenie to należy uznać za „oczywiste i rażące naruszenie art. 2 Konstytucji”. Nie uzasadnia tego również ani merytoryczny zakres zmian, ani obszerność tekstu, z którym zainteresowani musieliby się zapoznać. Jest to bowiem tylko po kilka niemal jednobrzmiących przepisów w odniesieniu do każdego szczebla organów samorządu.

Nieprawdziwe jest także stwierdzenie, że kwestionowana ustawa weszła w życie już w toku wykonywania urzędowych czynności związanych z wyborami samorządowymi, gdyż zarządzenie Prezesa Rady Ministrów o wyznaczeniu daty wyborów weszło w życie 13 września 2006 r., a podejmowanie takich czynności przed zarządzeniem wyborów jest z mocy prawa nieważne.

Nie zasługuje też na uwzględnienie argumentacja (s. 17), iż przewidziany w samorządowej ordynacji wyborczej zakaz dokonywania zmian w strukturze okręgów wyborczych w okresie trzech miesięcy „odnieść należy również do dokonywania zmian innych elementów systemu wyborczego”. Już choćby dlatego, że zakaz ten, dotyczący aktów stosowania ustawy przez adresatów tego przepisu, nie może być odnoszony do samego ustawodawcy, zaś wyjątkowy charakter tego przepisu nie pozwala interpretować go rozciągliwie i stosować przez analogię. Tak samo, jak nie ma również żadnych podstaw, aby jako wzorzec kontroli traktować postulaty i zalecenia zawarte w Kodeksie dobrych praktyk wyborczych, przyjęty przez Komisję Wenecką, gdyż z żadnego przepisu Konstytucji RP nie wynika, aby akt ten miał mieć moc prawnie obowiązującą i to moc nadrzędną wobec ustaw w naszym systemie prawnym.

W świetle powyższego wywnioskować trzeba, że przepisy art. 1 pkt 2, pkt 3, pkt 7 oraz pkt 9-16 w związku z art. 2 ustawy o zmianie ustawy - Ordynacja wyborcza do

rad gmin, rad powiatów i sejmików województw są zgodne z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Zaprezentowane w trzeciej części wniosku zarzuty niezgodności całej ustawy o zmianie ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw ze wstępem do Konstytucji RP oraz z art. 2, art. 7 i art. 119 ust. 1 Konstytucji RP w związku z nieprawidłowym trybem prac nad tą ustawą również nie zasługują na uznanie. Zarzuty te opierają się na uchwale sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej z dnia 17 sierpnia 2006 r. o przeprowadzeniu w dniu 11 września 2006 r. publicznego wysłuchania w sprawie projektu kwestionowanej ustawy. Wyznaczenie owego wysłuchania w takim terminie było wyraźnie sprzeczne z nałożonym na Komisję uchwałą Sejmu obowiązkiem przedstawienia sprawozdania o tym projekcie do dnia 21 sierpnia 2006 r. Można je również uznać wręcz za próbę przeciwdziałania uchwaleniu projektowanej ustawy, biorąc pod uwagę, że do czasu przewidzianego pierwotnie na owo wysłuchanie okazało się możliwe rozpatrzenie w obu izbach i uchwalenie tej ustawy, łącznie z jej podpisaniem i ogłoszeniem w Dzienniku Ustaw. Stąd też zaszła konieczność dokonania zmian w składzie Komisji, która 23 sierpnia 2006 r. odwołała publiczne wysłuchanie w sprawie projektu, co umożliwiło jego szybkie rozpatrzenia i uchwalenia ustawy.

Wszystkie te działania dokonywane były zgodnie z przepisami regulaminu Sejmu, który stanowi wyłączną podstawę prawną tak instytucji publicznego wysłuchania, jak też działalności komisji. Dotyczy to również uchwały Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej z dnia 23 sierpnia 2006 r. o odwołaniu publicznego wysłuchania, co było w pełni możliwe na podstawie art. 70e ust. 1 pkt 2 regulaminu Sejmu, który upoważnia do odwołania wysłuchania publicznego ze „względów technicznych”. Należy bowiem wziąć pod uwagę, że przymiotnik „techniczny” definiuje się słownikowo nie tylko jako „odnoszący się do techniki”, lecz także jako „dotyczący spraw związanych ze sposobem wykonania, przeprowadzenia, załatwienia czegoś” (*zob. Słownik języka polskiego, pod red. M. Szymczyka, t. 3, s. 483*), a więc - mówiąc językiem bardziej prawniczym - „procedowania w określonej sprawie”. W konsekwencji nie ma żadnych podstaw, aby uchwałą Komisji w sprawie przeprowadzenia wysłuchania publicznego uznawać za „przyrzeczenie publiczne”, które jest rzekomo nieodwołalne. Wobec tego zasadnym jest stwierdzenie, że ustawa o zmianie ustawy - Ordynacja wy-

borcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw jest zgodna ze wstępem do Konstytucji RP oraz z art. 2, art. 7 i art. 119 ust. 1 Konstytucji RP.

W świetle powyższych wyjaśnień, wnoszę jak na wstępie.

MARSZAŁEK SEJMU

Marek Jurek