

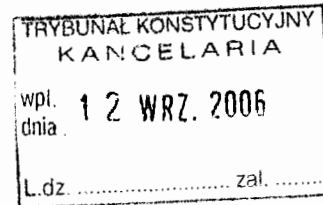
Warszawa, dnia 11 września 2006 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
Al. Jana Christiana Szucha 12a
00-918 Warszawa

Wnioskodawca:
Grupa posłów
na Sejm RP V kadencji
według załączonej listy

Adres do korespondencji:

Sejm RP
ul. Wiejska 4/6/8
00-902 Warszawa
Klub Poselski Sojuszu Lewicy Demokratycznej,
Klub Parlamentarny Platformy Obywatelskiej,
Klub Parlamentarny Polskiego Stronnictwa Ludowego.



WNIOSEK

**o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej
i z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego
przepisów ustawy z dnia 6 września 2006 r. o zmianie ustawy
- Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw**

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 188 pkt 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z dnia 16 lipca 1997 roku Nr 78, poz. 483; dalej jako: Konstytucja) wnosimy o stwierdzenie, że przepisy 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; dalej: ustawa) są niezgodne z przepisami Konstytucji oraz z przepisami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Stras-

burgu w dniu 15 października 1985r. (Dz.U. z 1994r., Nr 124, poz. 607 - ze zm.; dalej: Karta):

- 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 - są niezgodne ze wstępem do Konstytucji, z art. 2, art. 15, art. 169 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 3 ust. 1 i 2 Karty.
- 2) Art. 1 pkt 2, pkt 3, pkt 7, pkt 9, pkt. 10, pkt 11, pkt 12, pkt 13, 14, pkt 15, pkt 16 w zw. z art. 2 - ustawy są niezgodne z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.
- 3) Wnosimy też o uznanie całej ustawy za niezgodną ze wstępem do Konstytucji oraz z art. 2 i art. 7 Konstytucji, z art. 119 ust. 1 Konstytucji 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.

* * *

Do reprezentowania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wnioskodawcy upoważniają posłów: Witolda Gintowt-Dziewałtowskiego, Waldego Dzikowskiego, Eugeniusza Grzeszczaka i Jolantę Szymanek-Deresz, z prawem do udzielania dalszych pełnomocnictw oraz z prawem do modyfikowania treści wniosku.

UZASADNIENIE

Ad 1)

Art. 1 pkt 2 ustawy zmienia w ten sposób przepisy wspólne ustawy z dnia 16 lipca 1998r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (dalej: ordynacja samorządowa), że dwa lub więcej komitety wyborcze mogą w drodze umowy utworzyć jedną grupę list kandydatów w danej jednostce samorządu terytorialnego, w celu wspólnego udziału w po-

dziale mandatów między listy kandydatów; przepisów tych nie stosuje się w wyborach do rad gmin liczących do 20 000 mieszkańców. **Art. 1 pkt 3** ustawy zmienia w ten sposób przepisy ordynacji samorządowej regulujące wybory do rad gmin, że w gminach liczących powyżej 20 000 mieszkańców podziału mandatów pomiędzy listy kandydatów lub grupy list dokonuje się proporcjonalnie do łącznej liczby ważnie oddanych głosów odpowiednio na kandydatów danej listy albo grupy list. W podziale mandatów uczestniczą listy kandydatów tych komitetów wyborczych, na których listy w skali gminy oddano co najmniej 5% ważnie oddanych głosów. W przypadku grup list w podziale mandatów uczestniczą grupy list, na które oddano w skali gminy co najmniej 10% ważnie oddanych głosów. Jeżeli na grupę list nie oddano łącznie 10% głosów, wyniki głosowania na listy wchodzące w jej skład ustala się dla każdej z list osobno na zasadach ogólnych. Przy ustalaniu wyniku głosowania na grupę list uwzględnia się także głosy oddane na komitety, których listy wchodzące w skład grupy nie uzyskały co najmniej 5% ważnie oddanych głosów w skali gminy. Regulacje te stosuje się również do miast na prawach powiatu. **Art. 1 pkt 9** ustawy zmienia w ten sam sposób przepisy ordynacji samorządowej regulujące wybory do rad powiatów. Natomiast **art. 1 pkt 13** ustawy w ten sam sposób zmienia przepisy ordynacji regulujące wybory do sejmików wojewódzkich, ale z tą różnicą, że w podziale mandatów uczestniczą grupy list, na które oddano w skali województwa co najmniej 15% ważnie oddanych głosów.

W myśl **art. 1 pkt 7** ustawy, w wyborach do rady w gminie liczącej powyżej 20 000 mieszkańców, gminna komisja wyborcza dokonuje podziału mandatów w każdym okręgu wyborczym pomiędzy listy kandydatów lub grupy list w ten sposób, że liczbę głosów ważnie oddanych na każdą z list albo grupę list w okręgu wyborczym dzieli się kolejno przez 1; 2; 3; 4; 5 i dalsze kolejne liczby, aż do chwili, gdy z otrzymanych w ten sposób ilorazów da się uszeregować tyle kolejno największych liczb, ile wynosi liczba mandatów do rozdzielenia między listy lub grupy list. Jeżeli w wyborach uczestniczą grupy list, liczbę głosów ważnie oddanych na każdą listę z

wchodzących w skład grupy list, dzieli się kolejno przez 1; 3; 5; 7 i dalsze kolejne nieparzyste liczby, aż do chwili, gdy z otrzymanych w ten sposób ilorazów da się uszeregować tyle kolejno największych liczb, ile wynosi liczba mandatów do rozdzielenia między listy w ramach grupy list.

Mandaty będą więc dzielone między listy i grupy list metodą d'Hondta (wyniki dzielone przez kolejne liczby naturalne), a wewnątrz grup - metodą Sainte-Laguë (dzielenie przez kolejne liczby nieparzyste). Art. 1 pkt 12 ustawy zawiera takie samo rozwiązanie odnośnie wyborów do rady powiatu, a art. 1 pkt 16 ustawy - do sejmików województw.

Art. 1 pkt 10, 11, 14 i 15 ustawy, posługując się pojęciem „listy”, zawierają przepisy pochodne od przepisów omówionych powyżej.

Jak wynika z powyżej scharakteryzowanych przepisów, blokowanie list (tworzenie grupy list) uprzywilejowuje podmioty, które przystępują do bloku. Mało tego, ze względu na przepisy głoszące, iż przy ustalaniu wyniku głosowania na grupę list uwzględnia się także głosy oddane na komitety, których listy wchodzące w skład grupy nie uzyskały co najmniej 5% ważnie oddanych głosów - mamy do czynienia ze spotęgowanym efektem deformacji wyniku wyborczego, prowadzącym do spotęgowanej nadreprezentacji partii cieszących się znacznym poparciem wyborców, tzn. procent mandatów uzyskanych przez dane ugrupowanie znacznie przewyższa procent zdobytych przez nie głosów. Preferencje, uzyskiwane przez przystąpienie do bloku, w oczywisty sposób naruszają zasadę równości prawa wyborczego w znaczeniu materialnym - gwarantującą równe znaczenie (równą siłę) głosu każdego wyborcy. Blokowanie deformuje w ten sposób system ustalania wyników wyborów, że dochodzić może do znacznej nadreprezentacji silnego podmiotu. Jeśli grupę list wyborczych utworzy podmiot, na który oddana zostanie wyjątkowo duża liczba głosów, z podmiotem/podmiotami, na które zagłosuje znikoma liczba wyborców, wówczas na tę grupę list przypadnie więcej mandatów, niż samodzielnie uzyskałaby najsilniejsza lista kandydatów i w efekcie podmiot najsilniejszy będzie zdecydowanie

nadrepzentowany w stosunku do rzeczywistego poparcia, którym cieszy się wśród wyborców.

Z punktu widzenia Konstytucji, zasada równości biernego prawa wyborczego nie ma charakteru absolutnego, tzn. może być relatywizowana przez inne zasady ustrojowe. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny (dalej: TK) w orzeczeniu z dnia z dnia 20 grudnia 1994 r., K. 8/94, *„należy podzielić argumentację ustawodawcy o celowości wprowadzania takich rozwiązań prawnych, które lepiej zapewnią profesjonalny charakter funkcjonowania parlamentu. Nakaz wprowadzania takich regulacji wynika tak z zasady państwa demokratycznego, jak i z kompetencji przyznanych parlamentowi na gruncie obowiązujących przepisów konstytucyjnych”*. Tak sformułowaną tezę TK uzasadnia przy pomocy następującej argumentacji, opatrzonej daleko idącymi warunkami: *„... realizacja biernego prawa wyborczego jest konstytucyjnie powiązana z działalnością partii politycznych, organizacji społecznych, grup wyborców. Należy stąd wyprowadzić wniosek, iż wszelkie regulacje biernego prawa wyborczego, w tym dążenie do nadania parlamentowi bardziej profesjonalnego charakteru, powinny uwzględniać wskazane powiązania. Odstępstwo od zasady równości biernego prawa wyborczego dla usprawnienia konstytucyjnych funkcji parlamentu jest dopuszczalne tylko przy zachowaniu istoty równości prawa wyborczego jednostki...”*. Poprzez zrelatywizowanie wprost pojmowanej zasady równości biernego prawa wyborczego, na poziomie ustawodawstwa zwykłego można (Konstytucja pozwala) tak ukształtować ordynację wyborczą do parlamentu (art. 96 ust. 2 Konstytucji), aby sytuacja poszczególnych kandydatów stanowiła pochodną sytuacji poszczególnych partii politycznych. Wtedy im lepsza jest sytuacja partii politycznej w mijającej kadencji (aktualna siła, znaczenie), tym lepsza sytuacja wyborcza kandydatów tej partii w najbliższej przyszłości, tj. w najbliższych wyborach. Dlatego w doktrynie zachodnioeuropejskiej na początku poprzedniego stulecia sformułowano koncepcję „proporcjonalnej reprezentacji” (S. Geyerhahn, *Das Problem der verhältnismässigen Vertretung*, Tübingen, Leipzig 1902r.). Jej istota sprowadza się do systemu wyborczego preferującego partie już obecne w parlamencie, natomiast celem jest ustabilizo-

wanie systemu politycznego. Taka racjonalność prakseologiczna znajduje uzasadnienie w konstytucyjnej zasadzie demokratycznego państwa prawnego (zapewnienie skuteczności demokracji). Obok konieczności zapewnienia efektywności parlamentu, uzasadnienia dla ograniczenia zasady równości biernego prawa wyborczego poszukuje się w twierdzeniu, że drobne partie nie są zdolne do wyrażania czy generowania woli narodu - na co zwrócono uwagę w utrwalonym orzecznictwie niemieckiego Federalnego Sądu Konstytucyjnego (np. wyrok FSK z dnia 10 kwietnia 1997r., 2 BvC 3/96). Sąd ten ograniczenie konstytucyjnej zasady równości uzasadnia koncepcją „nieodpartych powodów”, a egzemplifikacją jest właśnie zagrożenie dla demokracji wynikające z pojawienia się „partii odpryskowych”, czyli małych grup przeszkadzających w zbudowaniu stabilnej większości bądź utrudniających zbudowanie takiej większości (tamże i powołane tam orzecznictwo poprzednie). Ponieważ ustawodawcy pozostaje jedynie wąski zakres swobody przy wprowadzaniu zróżnicowania szans poszczególnych głosów, więc jeśli ustanawia się próg wyborczy, to w każdym razie „nie może on przekraczać 5% w skali całego okręgu wyborczego” (tamże i powołane tam orzecznictwo poprzednie).

W ordynacji wyborczej do Sejmu zasada równości biernego prawa wyborczego (art. 96 ust. 2 Konstytucji) ustępuje zasadzie funkcjonalności, tj. potrzebie stabilności i skuteczności rządu wyłonionego przez stabilny i skuteczny parlament, co znajduje uzasadnienie normatywne właśnie w art. 2 Konstytucji (tak np. S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i Senatu. Komentarz do Ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001r., s. 197- 204). Taka ordynacja parlamentarna pozwala wykluczyć małe partie, co daje efekt koncentracji i centralizacji w odniesieniu do systemu partyjnego, w przeciwieństwie do czystego systemu proporcjonalnego, czyli dokładnego systemu proporcjonalnego, gwarantującego równość biernego prawa wyborczego.

Jednak w przypadku ordynacji samorządowej aksjologia zakodowana w zasadzie demokratycznego państwa prawnego jest wprost przeciwna do aksjologii ordynacji sejmowej, wynikającej z tejże zasady demokratycznego państwa prawnego. W systemie samorządowym nie chodzi w pierwszej kolejności o koncentrację systemu partyjnego i związaną z tym centralizację polityczną, ale o coś przeciwnego, o decentralizację – o czym wprost mówi ustrojodawca w art. 15 ust. 1 Konstytucji, a pośrednio w art. 15 ust. 2 Konstytucji. Zapisany w art. 15 ust. 1 Konstytucji wymóg zapewnienia decentralizacji władzy publicznej w ustroju terytorialnym oznacza nie tylko konieczność zagwarantowania samodzielności w działaniu organów terenowych (samodzielność organizacyjna, samodzielność finansowa), ale też decentralizację na etapie kreowania tych organów. Art. 15 ust. 1 Konstytucji stanowi pośrednio rozwinięcie tego fragmentu wstępu do Konstytucji, który wiąże zasadę subsydiarności (pomocniczości) z umacnianiem uprawnień obywateli i ich wspólnot, natomiast art. 15 ust. 2 – mówiąc o konieczności uwzględniania więzi społecznych, gospodarczych lub kulturowych w jednostce podziału terytorialnego, bezpośrednio nawiązuje do wspomnianego fragmentu wstępu. W strukturach zdecentralizowanych łatwiej odzwierciedlić więzi lokalne i potrzeby wspólnot obywateli, dlatego w przypadku samorządu terytorialnego (art. 15 Konstytucji) idea decentralizacji jest związana z ideą demokracji w rozumieniu art. 2 Konstytucji (tak np. – P. Sarnecki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, redaktor naukowy L. Garlicki, Warszawa 2005r., s. I - 3). Chodzi tutaj także o społeczności lokalne w rozumieniu art. 3 ust. 1 Karty (Przez samorząd lokalny rozumie się prawo i rzeczywistą zdolność wspólnot lokalnych do regulowania i zarządzania, w ramach prawa, na ich własną odpowiedzialność i na rzecz ich ludności, istotną częścią spraw publicznych). Centralizacja samorządu w momencie jego kreacji jest więc też naruszeniem nie tylko art. 15 Konstytucji i art. 3 ust. 1 Karty, ale i art. 2 Konstytucji.

Odmiennność istoty (natury) systemu samorządowego i Sejmu wynikająca z tego, że decentralizacja i związane z tym upodmiotowienie lokalnych

wspólnot obywateli relatywizuje zasadę funkcjonalności nastawioną na racjonalność prakseologiczną - jest tak silna, że odmiennosc ta, przepisem zawartym art. 170 zd. pierwsze *in fine* Konstytucji (odwoływanie pochodzących z wyborów bezpośrednich organów samorządu terytorialnego), została uwzględniona również w okresie powyborczym.

Tymczasem już samo istnienie w ordynacji samorządowej 5% klauzuli zaporowej (próg wyborczy) upolitycznia wybory samorządowe oraz uprzywilejowuje duże partie polityczne i organizacje społeczne o zasięgu ogólnokrajowym (centralizacja), hamując jednocześnie rozwój wspólnot obywateli i lokalnych inicjatyw społecznych (tak np. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999r., s. 284). Dalsze zwiększanie progu wyborczego (10 % i 15 %) w jeszcze większym stopniu relatywizuje zasadę równości (spotęgowany efekt deformacji wyniku wyborczego) i wydaje się być różnicowaniem szans poszczególnych głosów, niedopuszczalnym nawet w ordynacji parlamentarnej. Dochodzić może do nadmiernej deformacji wyników wyborów i związanej z tym centralizacji partyjnej samorządów, kosztem nie tylko decentralizacji samorządów, ale również kosztem więzi lokalnych (społecznych, gospodarczych lub kulturalnych) i interesów wspólnot obywateli (o których mowa w art. 15 ust. 2 Konstytucji i we wstępie do Konstytucji, a także w art. 3 ust. 1 Karty). Aczkolwiek, jeśli się będzie blokować stosunkowo dużo mniejszych komitetów, efekt deformacji wyniku wyborczego powodowany progami wynoszącymi 10 % i 15 % będzie minimalizowany. Okoliczność ta uświadamia, jak bardzo ustawa komplikuje system wyborczy, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w wydłużonym okresie adaptacyjnym (o czym traktuje pkt 2 niniejszego wniosku). Z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawnego, swoboda ustawodawcy we wprowadzaniu zróżnicowania szans poszczególnych głosów jest wąska i dopuszczalna tylko przy spełnieniu kryterium „nieodpartych powodów”. Tymczasem instytucja blokowania list, w wersji zapisanej w ustawie, nie tylko nie ma takiego uzasadnienia, ale wprowadza godzącą w art. 2 Konstytucji niepewność, gdyż wyborca nie będzie mógł przewidzieć efektu swojego

udziału w wyborach, zwłaszcza, że przy ustalaniu wyniku głosowania na grupę list uwzględnia się także głosy oddane na komitety, których listy wchodzące w skład grupy nie uzyskały co najmniej 5% ważnie oddanych głosów. Na dodatek to ostateczne rozwiązanie prowadzi do handlu głosami, tzn. mogą powstawać małe komitety wyborcze tylko po to, aby sprzedawać oddane na nie głosy - co też godzi w art. 2 Konstytucji. Przyjęte przez ustawodawcę omówione powyżej rozwiązania, naruszają - w ocenie wnioskodawców, zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 1 Konstytucji.

Celem ustawy nowelizującej jest zatem umożliwienie silniejszym (w sensie liczby otrzymywanych głosów) komitetom wyborczym zawłaszczanie na swoją korzyść głosów oddanych na słabszych partnerów. Inicjatorzy ustawy nowelizującej zresztą celu tego nie skrywają. Okoliczności towarzyszące uchwaleniu ustawy nowelizującej wskazują niezbicie, że ordynacja wyborcza stała się tu po prostu narzędziem w rękach posiadających władzę do manipulowania na swoją korzyść, oraz że wyborcy mogą dojść do przekonania, iż nie mają decydującego wpływu na wyniki wyborów. A to z kolei podważa wiarygodności procesu wyborczego, która to wiarygodność sama w sobie jest niezbędnym elementem demokratycznego państwa prawnego. Takie zachowanie ustawodawcy jest też naruszeniem współczesnych europejskich standardów ustanowionych w *Kodeksie dobrych praktyk wyborczych*, przyjętym w 2002 roku przez Europejską Komisję dla Demokracji poprzez Prawo, będącą organem Rady Europy. Nie wdając się tu w szczegółowe rozważania na temat charakteru wspomnianego Kodeksu, można jednak uznać, że działania z nim sprzeczne stanowią co najmniej pośrednio naruszenie art. 9 Konstytucji.

W świetle art. 2 i art. 15 Konstytucji uzyskiwanie efektu centralizacji politycznej poprzez wysokie progi wyborcze w przypadku ordynacji samorządowej (inaczej niż w przypadku ordynacji parlamentarnej) nie tylko nie stanowi uzasadnienia dla relatywizowania zasady równości biernego prawa wyborczego (art. 169 ust. 2 Konstytucji i art. 3 ust. 2 Karty), ale oznacza naruszenie tej zasady. Tak jak w przypadku parlamentu - istota funkcjonalno-

ści wyprowadzonej z zasady demokratycznego państwa prawnego polega na zapewnieniu sprawności działania w realizowaniu zadań państwowych poprzez koncentrację i centralizację polityczną, tak w przypadku samorządu terytorialnego – istotą funkcjonalności w pierwszej kolejności jest decentralizacja (art. 15 ust. 1 Konstytucji) i związane z tym akcentowanie (odzwierciedlanie) więzi lokalnych i interesów lokalnych wspólnot obywateli, a dopiero w dalszej kolejności tak pojmowana funkcjonalność samorządu lokalnego powinna być równoważona prakseologiczną w swym ostatecznym wymiarze zasadą „proporcjonalnej reprezentacji”; tutaj koniecznością zapewnienia zdolności (sprawności) działania w realizowaniu zadań publicznych – art. 15 ust. 2 *in fine* Konstytucji.

Powyżej opisany efekt koncentracji i centralizacji politycznej, wynikający z możliwości blokowania list wyborczych oraz z wprowadzenia progów wyborczych, potęgowany może być zastosowaniem metod d'Hondta i Sainte-Laguë (warianty metody najwyższych średnich) – obie są dla partii małych mniej korzystne, niż metoda Hare'a-Niemeyera (metoda najwyższych reszt, a więc najwyższych wartości po przecinku), która nie faworyzuje żadnych ugrupowań, najbardziej odzwierciedla wolę wyborców i w tym sensie jest naturalna (tak np. A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2004r., s. 224; *Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznic, wyd. trzecie, Warszawa 2004, s. 753). Aczkolwiek formuła Sainte-Laguë uchodzi za bardziej korzystną dla partii małych niż formuła d'Hondta. Dlatego im więcej podmiotów będzie blokować swoje listy, tym nadreprezentacja ugrupowań dużych będzie mniejsza. Ta okoliczność również oznacza ustanowienie niepewności. Widać tu też, jak ustawa komplikuje system wyborczy, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w w/w wydłużonym okresie adaptacyjnym.

Ustawa w trójnasób odchodzi od zasady równości w ten sposób, że spowodować to może koncentrację i centralizację polityczną samorządów w momencie ich kreacji poprzez preferowanie dużych ugrupowań kosztem komitetów obywatelskich: 1) sama możliwość blokowania list – na dodatek

ze spotęgowanym efektem deformacji wyniku wyborczego, powodowanym przepisami stanowiącymi, że przy ustalaniu wyniku głosowania na grupę list uwzględnia się także głosy oddane na komitety, których listy wchodzące w skład grupy nie uzyskały co najmniej 5% ważnie oddanych głosów; 2) wprowadzenie ustawowych progów wyborczych, nawet wyższych niż 5%, co też oznaczać może ustanowienie systemu wyborczego ze spotęgowanym efektem deformacji wyniku, gdyż próg wyższy niż 5% w większym stopniu deformować może wynik wyborów niż próg 5%; 3) zastosowanie metod d'Hondta i Sainte-Laguë - preferujących (tak, jak i instytucja progów wyborczych) duże ugrupowania kosztem mniejszych - dysproporcje jakie mogą wynikać z zastosowania tych metod zostałyby praktycznie wyeliminowane dopiero wtedy, gdyby wszystkie listy wystąpiły w grupach. Nie chodzi jednak tylko o to, że przy takim systemie wyborczym deformacja wyniku wyborczego może być tak znaczna, iż zamiast „proporcjonalnej reprezentacji” (pojmowanej jako dopuszczalna relatywizacja zasady równości), powstać może reprezentacja dysproporcjonalna. Otóż w trójnasób naruszana jest nie tylko zasada równości (art. 169 ust. 2 Konstytucji i art. 3 ust. 2 Karty), ale też zasada decentralizacji samorządów (art. 15 ust. 1 Konstytucji) i atakowane są więzi lokalne (ust. 2 art. 15 Konstytucji i art. 3 ust. 1 Karty) oraz interesy wspólnot obywateli (wstęp do Konstytucji). Ponadto takie relatywizowanie w wymiarze ogólnym pozostaje w sprzeczności z naturą (istotą) samorządności, zakodowanej w art. 2 Konstytucji - idei oznaczającej w najbardziej podstawowym (definicyjnym) wymiarze samodzielność i niezależne zawiadywanie swoimi sprawami (tak np. *Prawo konstytucyjne*, red. J. Galster, Toruń 2002r., s. 475).

Samo zastosowanie metody d'Hondta można usprawiedliwiać pojmowaną czysto prakseologicznie zasadą funkcjonalności z art. 15 ust. 2 *in fine* Konstytucji, jako przeciwdziałanie rozdrobnieniu samorządu, nastawione na zapewnienie zdolności wykonywania zadań publicznych (por. np. R. Chruściak, *Ordynacja wyborcza do rad gmin z 1990r - parlamentarne dyskusje i spory*, (w:) *Państwo. Demokracja. Samorząd. Księga jubileuszowa na sześćdziesięciopięcio-*

lecie Profesora Eugeniusza Zielińskiego, Warszawa 1999r., s. 57-58). Jednak deformacja wyniku wyborczego, powodowana zastosowaniem tej metody alokacji mandatów, w połączeniu z możliwością blokowania list (ze spotęgowanym efektem deformacji wyniku wyborczego powodowanym przepisami stanowiącymi, że przy ustalaniu wyniku głosowania na grupę list uwzględnia się także głosy oddane na komitety, których listy wchodzące w skład grupy nie uzyskały co najmniej 5% ważnie oddanych głosów), i na dodatek w połączeniu z progami wyborczymi przekraczającymi 5% - deformować może wynik wyborczy w sposób nieuwzględniający istoty samorządności (art. 2 Konstytucji) oraz powyżej scharakteryzowanych wartości ustrojowych, zakodowanych w przepisach art. 15 Konstytucji i art. 3 ust. 1 Kary oraz we wstępie do Konstytucji.

TK w wyroku z dnia 8 lutego 2005 r., K 17/03 uznał zastosowanie w ordynacji samorządowej metody d'Hondta (art. 123 ust. 1 pkt 1) za zgodne z Konstytucją, ale tutaj wnioskodawcy nie wskazali przepisów art. 15 Konstytucji - to po pierwsze, a po drugie - i co najważniejsze - ordynacja ta w wersji rozpatrywanej przez TK nie zawierała instytucji blokowania list oraz progów powyżej 5%. Wprawdzie Konstytucja nie zabrania ustanawiania systemu wyborczego odchodzącego od zasady proporcjonalności wprost pojmowanej, ale Konstytucja nie pozwala nie uwzględniać konieczności decentralizacji rad i sejmików, nie pozwala też nie uwzględniać więzi lokalnych oraz interesów wspólnot obywateli.

W ww. wyroku TK w sprawie K 17/03 czytamy: „...wnioskodawca nie jest w swoim rozumowaniu konsekwentny. Z jednej strony przyjmuje, że katalog zasad wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego, podobnie jak wyborów do Senatu, jest zamknięty, a w konstytucji brak delegacji do ich określenia. Z drugiej strony godzi się na określenie zasady wyborów większościowych w ordynacjach wyborczych do rad, jak i do Senatu. Tymczasem gdyby wnioskodawca był konsekwentny, powinien przyjąć, że ustawowe wprowadzenie zasady wyborów większościowych nie jest dopuszczalne, gdyż w obu przypadkach katalogi zasad są zamknięte. Wyciągnięcie takich konsekwencji z założenia przyjętego przez wnioskodawcę oznaczałoby, że w ogóle nie można by określić zasad ustalania wyników wy-

borów samorządowych i do Senatu. W tej sytuacji pozostałe regulacje wyborcze zawarte w Konstytucji i dopuszczalne w ustawach zwykłych nie miałyby sensu. Oczywiście wnioskodawca nie jest aż tak konsekwentny. Ten brak konsekwencji wnioskodawcy może być usprawiedliwiony jedynie przez milczące przyjęcie drugiego założenia, polegającego na uznaniu pierwszeństwa (a może nawet wyższości) wyborów większościowych w stosunku do proporcjonalnych. Również przyjęcie tego założenia nie jest uzasadnione. Po pierwsze, nie wiadomo jaki charakter miałyby mieć owo pierwszeństwo i z której normy konstytucyjnej miałyby wynikać. Nie można w szczególności mówić o pierwszeństwie formalnym, gdyż musiałoby być ono określone wyraźnie w przepisie konstytucyjnym. Tymczasem w Konstytucji brak takiego przepisu. Po drugie, nie można też mówić o pierwszeństwie merytorycznym, gdyż w doktrynie nadal nie został rozstrzygnięty spór o to, który system – większościowy czy proporcjonalny – ma więcej zalet czy wad (zob. np. Encyklopedia prawa, red. U. Kalina-Prasznic, wyd. trzecie, Warszawa 2004, s. 788-789). Przede wszystkim – w gestii Trybunału Konstytucyjnego nie leży rozstrzyganie tego rodzaju sporów doktrynalnych. Biorąc to wszystko pod uwagę, należy stwierdzić, że ustrojodawca konstytucyjny nie przesądził w ustawie zasadniczej z 2 kwietnia 1997 r. pierwszeństwa jednego z systemów wyborczych (w znaczeniu ścisłym), zaś w odniesieniu do wyborów samorządowych pozostawił ustawodawcy swobodę w wyborze zasad ustalania wyników wyborów (systemu wyborczego w znaczeniu ścisłym)“.

Ten wniosek dotyczył zbadania zgodności przepisów ordynacji samorządowej jedynie z art. 169 ust. 2 Konstytucji. Natomiast przedmiotowa ustawa relatywizuje równość biernego prawa wyborczego w wymiarze ogólnym – w sposób nieuwzględniający art. 2 Konstytucji oraz w wymiarze szczególnym – w sposób nieuwzględniający przepisów art. 15 Konstytucji, a także zasady pomocniczości, umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot, wyrażonej we wstępie do Konstytucji. Ponadto ustawa godzi w art. 3 ust. 1 Karty.

Ad 2)

Art. 2 ustawy stanowi, że ustawa wchodzi w życie 13 września, a więc w terminie krótszym niż 14 dni od dnia ogłoszenia. Kadencja rad gmin, rad

powiatów i sejmików województw wybranych w 2002 roku upływa 27 października 2006r.; wybory do tych organów stanowiących samorządu terytorialnego powinny odbyć się najwcześniej 29 października i nie później niż 24 grudnia 2006r. Jednocześnie ustawa wchodzi w życie bezpośrednio przed nadchodzącymi wyborami samorządowymi zarządzonymi już na 12 listopada 2006r. Szybkie wprowadzenie ustawy zaskoczy tak wyborców, jak i komitety wyborcze. Szczególne trudności sprawi lokalnym (obywatelskim) komitetom wyborców, które zmusi do zmiany swych strategii wyborczych. Znajdą się w trudnej sytuacji, gdyż będą musiały podjąć szybko decyzje, które wymagają dyskusji i porozumień społecznych - co godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

W świetle utrwalonego orzecznictwa konstytucyjnego naruszeniem zasady demokratycznego państwa prawnego z art. 2 Konstytucji jest skracanie *vacatio legis* w przypadku ustaw nakładających obowiązki na obywateli lub na inne podmioty nie podlegające organom państwowym. *„W swoich licznych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny podnosił, iż zasada demokratycznego państwa prawnego znajduje swe rozwinięcie nie tylko w zakazie ustanawiania z mocą wsteczną niekorzystnych dla obywatela unormowań, ale także w nakazie zachowania vacatio legis przy wprowadzaniu nowych unormowań w życie. Wymagania te uzupełniają się wzajemnie, stanowiąc podstawę i gwarancję zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Wprawdzie ów konstytucyjny nakaz Trybunał Konstytucyjny rozważał i akcentował szczególnie w odniesieniu do przepisów prawa daninowego, gospodarczego oraz przepisów regulujących sytuację osób, których zdolność adaptacyjna do nowych warunków jest, z powodów naturalnych szczególnie utrudniona, tj. np. osób bezrobotnych, emerytów i rencistów (np. orzeczenia o sygn. K. 2/94, OTK w 1994 r. cz. II; K. 9/92, OTK w 1993 r. cz. I; K. 8/93, OTK w 1993 r. cz. II; P. 2/92, OTK w 1993 r. cz. II), to jednak należy traktować regułę ustanawiania vacatio legis jako istotny element procesu tworzenia prawa w demokratycznym państwie. Uznając respektowanie vacatio legis przez prawodawcę jako zasadę, Trybunał Konstytucyjny wskazywał w dotychczasowym orzecznictwie na dopuszczalność argumentu ważnego interesu publicznego jako uzasadnienia dla bardzo krótkiego vacatio legis lub nawet rezygnacji z jego ustanawiania (sygn. K.*

9/92, K. 2/94), pod warunkiem, że ustawa nie nakłada obowiązków na obywateli lub inne podmioty nie podlegające organom państwowym” – wyrok TK z dnia 3 listopada 1999 r., K. 13/99.

Założeniem wyjściowym jest uznanie adekwatności okresu 14-dniowego *vacatio legis* (postanowienie TK z dnia 13 lutego 1991 r., W 3/90), przewidzianego też przez ustawodawcę (art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, Dz.U. z 2000 r., Nr 62, poz. 718 - ze zm.). Adekwatność 14-dniowego okresu adaptacyjnego podlega ocenie na tle każdej konkretnej regulacji, co podkreśla TK w orzeczeniu z dnia 2 marca 1993 r., K 9/92 - i zwraca uwagę, że odpowiedniość *vacatio legis* może oznaczać konieczność nadania jej wymiaru czasowego przekraczającego 14 dni (orzeczenie to dotyczy ciężaru świadczeń daninowych obywateli). Niekonstytucyjne może być nawet „tylko 3-miesięczne *vacatio legis*” - orzeczenie z dnia 1 czerwca 1993 r. P 2/92 (naruszenie praw nabytych).

Ograniczenie *vacatio legis* dopuszczalne jest jedynie jako środek nadzwyczajny (awaryjny), jako wyjątek uzasadniony „ważnym interesem publicznym”. Jak zwraca uwagę TK w orzeczeniu z dnia 2 marca 1993 r., K. 9/92, „zasada państwa prawnego wymaga, by zmiana prawa dotychczas obowiązującego, która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów, dokonywana była zasadniczo z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych, a co najmniej odpowiedniego *vacatio legis*. Stwarzają one bowiem zainteresowanym podmiotom możliwość przystosowania się do nowej sytuacji prawnej. Ustawodawca może z nich zrezygnować - decydując się na bezpośrednie (natychmiastowe) działanie nowego prawa - jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki” (w tej sprawie egzemplifikacją ważnego interesu publicznego było eliminowanie przez ustawodawcę możliwości nadużyć podatkowych).

Skoro wprowadzenie przedmiotowej ustawy nowelizującej ordynację samorządową nie jest podyktowane względami awaryjnymi typu konieczność wyeliminowania nadużyć politycznych, skracanie 14-dniowego *vacatio legis* należy uznać za oczywiste i rażące naruszenie art. 2 Konstytucji. Jednak

nawet gdyby wprowadzono 14-dniowy termin adaptacyjny, to biorąc pod uwagę, że ustawa wymaga podwójnej adaptacji (zarówno podmiotów korzystających z biernego, jak i czynnego prawa wyborczego), taki termin w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego należałoby uznać za niewystarczający. Godzi się zauważyć jaka jest skala adresatów przedmiotowej ustawy - w wyborach samorządowych w 2002 r. na wszystkich szczeblach uczestniczyło aż 305 093 kandydatów, a uprawnione do kandydowania były w zasadzie wszystkie osoby, które ukończyły 18 lat; na wójta – 25 lat, tzn. ok. 30 mln osób.

Pewną wskazówkę interpretacyjną stanowią przepisy regulujące zmianę granic okręgów wyborczych. Zmiany te mogą być dokonywane najpóźniej na 3 miesiące przed upływem kadencji (odnośnie gmin - art. 92 ust. 1 ordynacji samorządowej, powiatów – art. 138 ust. 1 i województw - art. 164 ust. 2); wielkość (struktura) okręgów wyborczych stanowi element systemu wyborczego w znaczeniu szerokim (ogół zasad określających tryb przygotowania i przeprowadzenia wyborów oraz podziału mandatów); termin na dokonanie takich zmian upłynął w dniu 27 lipca 2006r. Jeśli tak, to należy przyjąć, że również najpóźniej na 3 miesiące przed upływem kadencji można zmieniać system wyborczy w znaczeniu wąskim (ogół zasad ustalania wyników wyborów). Konieczność dłuższego niż 14 dni *vacatio legis* wynika tutaj nie tylko z zasady pewności prawa i zaufania do państwa, ale również z zasady wolnych i uczciwych wyborów, które to zasady stanowią rozwinięcie zasady demokratycznego państwa prawnego.

A zatem ustawa nowelizująca, która wprowadza zmiany w systemie wyborczym, weszła w życie już w toku wykonywania urzędowych czynności związanych z przeprowadzeniem wyborów do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, czyli bez zachowania stosownej *vacatio legis*. A to należy traktować jako podważenie podstawowego kanonu wolnych wyborów, które powinny odbywać się wedle stabilnych oraz odpowiednio wcześniej ustalonych i znanych reguł. Tym samym doszło do naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego.

Wnioskodawcy pragną w tym miejscu wskazać, że kiedy w 1995 roku Trybunał Konstytucyjny stanął wobec konieczności określenia stosownej *vacatio legis* dla nowelizacji ustaw podatkowych, to Trybunał w wyroku z 15 marca 1995 roku (K. 1/95) ustalił, że ustawy podatkowej nie można zmieniać po 30 listopada, jeśli zmiany te miałyby dotyczyć następnego roku kalendarzowego, czyli w nowym roku podatkowym. Wówczas Trybunał uznał, iż wysokość progów jest jednym z istotnych elementów systemu podatkowego. Jeśli zaś ustawodawca ustalił, że informację o wysokości progów, obowiązujących w następnym roku kalendarzowym, Minister Finansów musi urzędowo ogłosić nie później niż 30 listopada, to wszelkie przepisy zmieniające inne elementy systemu podatkowego muszą być uchwalone i wejść w życie również nie później niż 30 listopada roku poprzedzającego rok podatkowy.

Analogiczny sposób argumentacji należałoby odnieść w przypadku określenia stosownej *vacatio legis* dla ustawy zmieniającej system wyborczy.

Jeśli prawodawca, jako racjonalny ustawodawca, w ustawie z 16 lipca 1998 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547, z późn. zm.) przyjął zasadę istnienia stałych okręgów wyborczych i zabronił dokonywania zmian w strukturze okręgów wyborczych w okresie 3 miesięcy przed upływem kadencji, to zakaz ten odnieść należy również do dokonywania zmian innych elementów systemu wyborczego, tj. zmian sposobu dokonywania podziału (alokacji) mandatów lub zmian wysokości ustawowych progów wyborczych.

Powyższe wywody wykazują, że w następstwie braku określenia stosownej *vacatio legis* doszło do naruszenia zasad pochodnych, wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego proklamowanej w art. 2 Konstytucji.

Jednocześnie przywołać należy tu obowiązujące dziś standardy europejskie, ujęte w wymienianym wcześniej *Kodeksie dobrych praktyk wyborczych* (Code of good practice in electoral matters), przyjętym w 2002 roku przez

organ Rady Europy, jakim jest Europejska Komisja dla Demokracji poprzez Prawo – zwana również Komisją Wenecką (European Commission for Democracy through Law; Venice Commission). Kodeks ten składa się z Wytycznych w sprawie wyborów (Guidelines on Elections) oraz Raportu wyjaśniającego (Explanatory Report).

W rozdziale II wspomnianego Kodeksu, poświęconym Warunkom wprowadzania w życie zasad prawa wyborczego, będących przejawem europejskiego dziedzictwa, w punkcie 2 zawarte są wytyczne odnoszące się do stabilności prawa wyborczego i reguł dokonywania w nim zmian.

Według tych wytycznych:

„a) pomijając techniczne i szczegółowe reguły – które mogą być zawarte w rozporządzeniach wykonawczych – reguły prawa wyborczego muszą mieć co najmniej rangę ustawy;

b) podstawowe elementy prawa wyborczego, a w szczególności system wyborczy jako taki, członkostwo komisji wyborczych i ustalanie okręgów wyborczych, nie powinny podlegać zmianom później niż na rok przed wyborami, albo powinny być zapisane w konstytucji lub akcie normatywnym rangi wyższej niż ustawa zwykła.” (podkreślenie wnioskodawców).

Z treści zaś wspomnianego Raportu wyjaśniającego (który stanowi integralną część Kodeksu) wynika, że uznaje się, iż uwzględnienie zasad europejskich systemów wyborczych może być zagwarantowane jedynie, jeśli określone warunki zostaną spełnione. A to:

- respektowanie podstawowych praw człowieka, a zwłaszcza swobody wypowiedzi, zgromadzeń i zrzeszania się, bez których nie może być prawdziwej demokracji;
- prawo wyborcze musi cieszyć się pewną stabilnością, chroniącą je przed manipulacją ze strony partii politycznych.

W odniesieniu do tego drugiego warunku czytamy we wspomnianym Raporcie wyjaśniającym, że:

- stabilność prawa ma rozstrzygające znaczenie dla wiarygodności procesu wyborczego, która sama w sobie jest niezbędna dla konsolidacji demo-

kracji. W konsekwencji, jeśli reguły są często zmieniane, to wyborca – zwłaszcza, jeśli reguły te mają charakter skomplikowany – może być zdezorientowany. Przede wszystkim wyborca, słusznie lub nie słusznie, może dojść do wniosku, że prawo wyborcze jest po prostu narzędziem manipulowania na swoją korzyść przez posiadających władzę, i że głos wyborcy nie ma decydującego wpływu na wyniki wyborów;

- w praktyce konieczność zapewnienia stabilności nie odnosi się do podstawowych zasad, które wymagają ochrony (ale nie wydają się być wyraźnie podważane), lecz do stabilności niektórych z bardziej szczegółowych reguł prawa wyborczego, zwłaszcza dotyczących systemu wyborczego jako takiego, składu komisji wyborczych i wyznaczania granic okręgów wyborczych. Te trzy elementy są często, słusznie lub niesłusznie, uznawane za decydujące czynniki dla wyników wyborów, i dlatego musi być przejawiana troska aby unikać nie tylko manipulacji korzystnych dla partii będącej u władzy, ale choćby takich działań, które dają podstawy do posądzenia o zamiar manipulacji;
- to czego należy unikać, to nie tyle samych zmian systemu wyborczego (ponieważ mogą one zmierzać do jego udoskonalenia), co częstych zmian lub dokonywania ich tuż przed wyborami (w ciągu roku je poprzedzającym). Nawet wówczas, kiedy manipulacja jest niezamierzona, zmiany będą wtedy wydawały się być podyktowane bezpośrednimi interesami partii politycznej;
- jednym sposobem uniknięcia manipulacji jest określenie w konstytucji, albo w akcie normatywnym wyższej rangi niż ustawa zwykła, elementów które są najbardziej eksponowane jako najważniejsze (system wyborczy sam sobie, członkostwo komisji wyborczych albo reguły ustalania okręgów wyborczych). Innym, bardziej elastycznym, rozwiązaniem mogłoby być postanowienie konstytucji, że jeśli prawo wyborcze jest zmieniane, to stary system będzie stosowany w najbliższych wyborach – a co najmniej ma mieć zastosowanie w nadchodzącym roku – nowe prawo zaś dopiero potem będzie obowiązywać.

Nie ulega zatem wątpliwości, że przywołany *Kodeks dobrych praktyk wyborczych* z 2002 roku jest przyjętą na poziomie europejskim, i wiążącą państwa członkowskie Rady Europy, kodyfikacją wynikających z europejskiego dziedzictwa zasad prawa wyborczego i trybu ustanawiania procedur wyborczych. Rzeczpospolita Polska, będąc członkiem Rady Europy, powinna stosować się do tych skodyfikowanych zasad, jako że zgodnie z art. 9 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska zobowiązana jest przestrzegać wiążącego ją prawa międzynarodowego. I dlatego w przekonaniu wnioskodawców ustawa nowelizująca jest niezgodna z art. 9 Konstytucji, ponieważ w świetle postanowień wiążącego Rzeczpospolitą Polską europejskiego *Kodeksu dobrych praktyk wyborczych* wprowadza zmiany do systemu wyborczego w niedopuszczalnym terminie.

Niezbędna stabilność prawa wyborczego, a zwłaszcza systemu wyborczego, oraz nakaz określenia stosownej *vacatio legis* przy wprowadzaniu zmian w systemie wyborczym, współcześnie należy nie tylko w doktrynie, ale również w rozumieniu prawa międzynarodowego, do kanonów wolnych wyborów. Zgodnie zaś z art. 3 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, organy stanowiące samorządu lokalnego muszą być wyłaniane w drodze wolnych wyborów. Tak więc odstępstwo od jednego z kanonów wolnych wyborów jest niezgodne z powołanymi postanowieniami Karty.

W toku postępowania legislacyjnego związanego z uchwaleniem ustawy nowelizującej doszło również do naruszenia przepisów art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, które to przepisy zobowiązują do przeprowadzania, we właściwym czasie i w odpowiednim trybie, konsultacji ze społecznościami lokalnymi przy podejmowaniu decyzji we wszystkich sprawach bezpośrednio tych społeczności. Takich konsultacji w istocie nie było. Przede wszystkim niedopuszczono do przeprowadzenia wysłuchania publicznego.

Biorąc pod uwagę, że adekwatność 14-dniowego okresu adaptacyjnego podlega ocenie na tle każdej konkretnej regulacji, należy odnotować także okoliczność, iż przedmiotowa ustawa w znacznym stopniu komplikuje sys-

tem wyborczy, czego nie uwzględnia art. 2 ustawy. Skomplikowanie systemu wyborczego bez ustanowienia odpowiedniego okresu adaptacyjnego spowoduje stan dezinformacji zniechęcający obywateli do uczestnictwa w wyborach, co też godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Ad 3)

Ustawa została uchwalona w sposób niezgodny z zasadą rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych, wyrażoną we wstępie do Konstytucji oraz w art. 2 i art. 7 Konstytucji.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 16 lipca 1998r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy z 20 czerwca 2002r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta - wpłynął do Laski Marszałkowskiej w dniu 11 lipca 2006r. (projekt został zawarty w druku nr 818). W trakcie I czytania w dniu 22 lipca 2006r. Sejm przyjął wniosek, aby Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej przedstawiła sprawozdanie do projektu ustawy z druku nr 818 do dnia 21 sierpnia 2006r., a więc w ciągu miesiąca (Sprawozdanie stenograficzne z 22 posiedzenia Sejmu w dniu 22 lipca 2006r. str. 610). Sądzić należy, że termin ten został ustalony na podstawie art. 39 ust. 3 Regulaminu Sejmu (Marszałek Sejmu nie wskazał podstawy prawnej takiej decyzji Sejmu). Termin ten, jak wiadomo, ma charakter instrukcyjny.

Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej na swym posiedzeniu w dniu 17 sierpnia 2006r. zgodnie z art. 70a Regulaminu Sejmu podjęła uchwałę o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego. Termin wysłuchania ustalono na 11 września 2006r., o godz. 12⁰⁰.

W dniu 23 sierpnia 2006 r. Komisja, na swym drugim posiedzeniu – poświęconym rozpatrzeniu projektu ustawy z druku nr 818, podjęła uchwałę o odwołaniu wysłuchania publicznego. Podejmując tę uchwałę, Komisja działała już w znacznie zmienionym składzie. W uchwale jako podstawę prawną odwołania wysłuchania wskazano art. 70e ust. 1 pkt 2 Regulaminu Sejmu. W uzasadnieniu odwołania jako podstawę faktyczną wskazano okoliczność, że wysłuchanie publiczne w terminie określonym przez Komisję

koliduje z ustalonym przez Sejm terminem przedłożenia sprawozdania i odwołanie wysłuchania ma umożliwić zakończenie prac Komisji w terminie najmniej odbiegającym od wyznaczonego. Stwierdzono także, że Komisja nie miała prawa wyznaczyć terminu wysłuchania poza przedziałem czasowym określonym przez Sejm dla przedstawienia sprawozdania. Robiąc to „komisja naruszając swój prawny obowiązek podważyła zaufanie do najwyższego organu konstytucyjnego RP, tj. Sejmu”. Wreszcie w końcu uzasadnienia stwierdza się, że „termin wysłuchania publicznego uchwalony przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej był sprzeczny z prawem tj. uchwałą Sejmu, wg której Komisja miała przedstawić sprawozdanie do dnia 21 sierpnia, oraz przepisem Regulaminu Sejmu, tj. art. 39 ust. 3 - dlatego koniecznym i zasadnym jest odwołanie wysłuchania publicznego, zgodnie z art. 70e ust. 1 pkt 2 Regulaminu Sejmu RP. Przepis art. 70e ust. 1 Regulaminu stanowi, że jeżeli ze względów lokalowych lub technicznych, w szczególności ze względu na liczbę osób chętnych do wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym, nie jest możliwe zorganizowanie wysłuchania publicznego: 1) prezydium komisji może zmienić termin lub miejsce wysłuchania publicznego, podając w Systemie Informacyjnym Sejmu przyczyny tej zmiany oraz nowy termin wysłuchania publicznego, 2) komisja może odwołać wysłuchanie publiczne, podając w Systemie Informacyjnym Sejmu przyczyny odwołania.

Wnioskodawcom znana jest praktyka Trybunału Konstytucyjnego oceniania, zgodnie z regułą autonomii Sejmu, prawidłowości procesu legislacyjnego wyłącznie poprzez pryzmat wzorca konstytucyjnego (ostatnio wyrażona w wyroku w sprawie K 4/06). W tym jednak przypadku mamy do czynienia z sytuacją rodzajowo inną. Organ Sejmu jakim niewątpliwie jest komisja sejmowa, w tym przypadku Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, podjął uchwałę o zarządzeniu wysłuchania publicznego. Jej adresatami i beneficjentami są podmioty znajdujące się poza strukturą Sejmu, nie będące jednocześnie organami państwa (nie jest przedmiotem niniejszej skargi badanie zgodności treści Rozdziału 1a Wysłuchanie

publiczne, znajdującym się w Dziale II Postępowanie w Sejmie, Regulaminu Sejmu - z art. 112 Konstytucji RP). W roli podmiotów zainteresowanych wysłuchaniem publicznym mogą wystąpić osoby prawne zrzeszające obywateli, jak też sami obywatele reprezentujący niesformalizowane grupy społeczne. Nie można wykluczyć, że w skrajnych przypadkach podmiotem zgłaszającym chęć udziału w wysłuchaniu będzie osoba fizyczna reprezentująca tylko siebie lub subiektywnie pojmowany interes społeczny. W przypadku wysłuchania w związku z ustawą z druku nr 818, mogły być to grupy obywateli, które w przyszłości występować będą w charakterze komitetów wyborczych. Uchwała Komisji z dnia 17 sierpnia 2006r. o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego była więc uchwałą podejmowaną zgodnie z niekwestionowanym do tej pory przepisem Regulaminu Sejmu wyrażającą zobowiązanie konstytucyjnego organu Sejmu do przeprowadzenia wysłuchania publicznego w sprawie projektu ustawy z druku nr 818. Przepisy regulaminowe zawarte w rozdziale 1a Wysłuchanie publiczne, zakładające dopuszczenie, w sensie formalnym pozakonstytucyjnie, do udziału w pewnym etapie procesu legislacyjnego *de facto* każdego zainteresowanego obywatela - mają na celu urzeczywistnienie postulatu uspołeczniania państwa i tym samym korespondują pozytywnie z normą art. 1 Konstytucji (Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli) oraz z zasadą dialogu społecznego i z zasadą pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot - wyrażonych we wstępie do Konstytucji. Można też uznać, że są one nową formą wyrażania się demokracji bezpośredniej w naszym kraju w procesie legislacyjnym, obok tzw. inicjatywy ludowej (obywatelskiej).

Jeżeli więc następuje w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej publiczne zobowiązanie organu Sejmu, jakim jest w tym przypadku Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, do przeprowadzenia wysłuchania publicznego, to niezależnie od ocen legalności tego działania dla obywatela ma ono charakter przyrzeczenia publicznego, z którego organ władzy publicznej może wycofać się tylko w wyjątkowych przypadkach. Indeks tych przy-

padków wymieniony jest w art. 70e Regulaminu Sejmu. Uchwała jak i uzasadnienie uchwały komisji z dnia 23 sierpnia 2006r. odwołują się do tego przepisu. Jednak analiza treści uzasadnienia uchwały wskazuje, że racje merytoryczne przywołane w uzasadnieniu nie są racjami wskazanymi w treści art. 70e Regulaminu Sejmu. W uzasadnieniu nie wskazuje się na problemy „lokalowe” lub „techniczne”, o których mowa w art. 70e Regulaminu, jako o przesłankach niezbędnych do legalnego (zgodnego z regulaminem Sejmu) odwołania wysłuchania publicznego. Wskazuje się tam na problem niespójności działania Komisji z treścią instrukcyjnej uchwały Sejmu określającej termin przedstawienia sprawozdania Komisji. Komisja odwołując w ten sposób wysłuchanie, a później Sejm aprobując to działanie Komisji, wkroczył w sferę wolności i praw obywatelskich nadanych obywatelom i ich strukturom organizacyjnym przez Sejm z własnej inicjatywy. Przepisy regulaminu Sejmu zawarte w Rozdziale 1a nie są prostą konkretyzacją przepisu art. 8 ustawy z dnia 7 lipca 2005r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. Nr 169, poz. 1414); normują one w szerszym zakresie to zagadnienie, niż chciał w tym artykule ustawodawca.

Komisja (i jej Prezydium) nie skorzystała, choć mogła, np. z art. 70d Regulaminu Sejmu lub z możliwości zmiany terminu wysłuchania publicznego, przewidzianej w art. 70e ust. 1 pkt 1. Świadczy to o nierzetelnym i niesprawnym działaniu Prezydium Komisji i całej Komisji w nowym składzie.

Jak z powyższego stanu faktycznego wynika:

1. W procesie uchwalania przedmiotowej ustawy organ Sejmu podjął zobowiązanie publiczne wobec obywateli i ich organizacji, a także wobec niektórych kategorii osób prawnych działających na terenie RP. Wykroczył tym samym poza sferę działań autonomicznych Sejmu i jego organów.
2. Uchwała Komisji z dnia 17 sierpnia 2006r. była zgodna z przepisami Regulaminu Sejmu. Termin instrukcyjny ustalony przez Sejm w dniu 22 lipca 2006r. nie jest terminem bezwzględnie wiążącym komisje sejmowe. Praktyka parlamentarna zna przypadki niedotrzymania takich terminów przez komisje sejmowe. Nawet gdyby przyjąć, że poprawny jest pogląd wyrażony

przez nowy skład Komisji w uzasadnieniu uchwały z dnia 23 sierpnia 2006r., iż wyznaczając termin wysłuchania publicznego na 11 września 2006r. Komisja podważyła zaufanie do najwyższego organu konstytucyjnego RP, przy ocenie zaistniałej sytuacji zważyć należy, że w analizowanym przypadku wchodzi w rachubę w tym toku rozumowania konkurencyjność dwóch konstytucyjnych wartości. Zgodnie z poglądem wyrażonym przez większość nowego składu Komisji, wartością chronioną jest zasada zaufania do organu konstytucyjnego wyrażająca się w bezwzględnym przestrzeganiu instrukcyjnego terminu wyznaczonego przez Sejm, a więc chroniącą tak rozumiany jego autorytet. Wartością konkurencyjną, w ocenie wnioskodawców, którą przede wszystkim należy chronić - jest zasada zaufania do państwa (art. 2 Konstytucji), rozumiana jako zaufanie do organu władzy publicznej realizującego wolność lub prawo obywatelskie bez względu na to w jakim akcie prawnym wolność ta lub prawo zostało ustanowione. W związku z tym, w analizowanym przypadku chronione powinno być w pierwszej kolejności prawo obywatela do udziału w wysłuchaniu publicznym zarządzonym już przez upoważniony konstytucyjny organ Sejmu. Jest to wartość ważniejsza niż wartość ochrony autorytetu Sejmu mierzona w tym przypadku stopniem przestrzeganiem wewnętrznego terminu instrukcyjnego. Niezrealizowanie tego prawa obywatelskiego wówczas, gdy publicznie przyrzeczono jego realizację, należy uznać za nieusuwalną wadę procesu legislacyjnego i tym samym jest niezgodne z zasadami przyzwoitej legislacji wyprowadzanymi z zasady demokratycznego państwa prawnego;

3. Uchwała Komisji z dnia 23 sierpnia 2006r. była niezgodna z art. 70e Regulaminu Sejmu, gdyż bez uzasadnionej, ważnej przyczyny o charakterze „lokalowym” lub „technicznym”, wycofano się z przyrzeczenia publicznego, wyrażonego w treści uchwały Komisji z dnia 17 sierpnia 2006r. o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego. Nie zastosowano możliwości innych rozwiązań dopuszczonych przepisami regulaminowymi, np. przesunięcia terminu wysłuchania. Było to niezgodne z zasadą rzetelnego i sprawnego

działania instytucji publicznych (wstęp do Konstytucji), z zasadą zaufania do państwa (art. 2 Konstytucji) oraz z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji).

4. Sejm aprobując sposób postępowania Prezydium Komisji i Komisji w nowym składzie, przystępując do drugiego czytania projektu ustawy bez wysłuchania publicznego wkroczył w sferę przyznanych normą regulaminową wolności i praw obywatelskich, w tym przypadku potwierdzonych (skonkretyzowanych) uchwałą Komisji z dnia 17 sierpnia 2006r. Tym samym naruszył zasadę zaufania do państwa (art. 2 Konstytucji).

Biorąc powyższe pod uwagę uznać należy, że cała ustawa została uchwalona niezgodnie z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawnego, wraz z zasadami pochodnymi, oraz z zasadą legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji. Tym samym jest nieważna od samego początku.

Jednocześnie wnioskodawcy składają wniosek o zabezpieczenie powództwa poprzez zakazanie, odpowiednio, Państwowej Komisji Wyborczej, wojewódzkim komisjom wyborczym, powiatowym komisjom wyborczym i terytorialnym komisjom wyborczym stosowania następujących przepisów ustawy z dnia 6 września 2006r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich: **art. 1 pkt 2, 3, 6, 7, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 16** do czasu rozpatrzenia sprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

Zgodnie z art. 20 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania przed Trybunałem stosuje się odpowiednio przepisy KPC. Kodeks postępowania cywilnego w art. 187 § 2 przewiduje możliwość zamieszczenia w pozwie wniosku o zabezpieczenie powództwa. W art. 730, 732 i 755 KPC określa zasady ustanawiania takiego powództwa.

Wnioskodawcy uważają, że stosowanie odpowiednio przepisów KPC podlega każdorazowo odrębnej ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Wcześniejsze więc postanowienia Trybunału w sprawie podobnych wniosków nie mogły więc ustanowić zasady ogólnej, wiążącej składy Trybunału w

każdej rozpatrywanej sprawie w przyszłości. W tym przypadku, w ocenie wnioskodawców, dopuszczenie do podjęcia działań przez organy wyborcze, jakimi niewątpliwie są PKW i komisje wyborcze, zgodnie ze wskazanymi, a jednocześnie zaskarżonymi przepisami, spowoduje powstanie stanów trudno odwracalnych. Nawet wówczas, jeżeli Trybunał podzieli ocenę wnioskodawców, nie zawsze będzie możliwe przywrócenie stanu zgodnego z normą ustawową. W efekcie, w niektórych przypadkach może nastąpić sparaliżowanie prac organów stanowiących samorządu terytorialnego, powstaną problemy sanacji skutków niektórych działań przez nie podjętych, szczególnie w sferze stanowienia prawa miejscowego. Dlatego też, w opinii wnioskodawców, w tym konkretnym przypadku, odpowiednie zastosowanie przepisów KPC jest jak najbardziej zgodne z racjonalnością postępowania oraz z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Z uwagi na zbliżający się termin wyborów do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, które zgodnie z prawem powinny odbyć się w okresie między 29 października a 24 grudnia roku bieżącego, wnioskodawcy wnoszą o rozpatrzenie ich wniosku w miarę możliwości w trybie pilnym.

Wobec faktu przedstawienia w niniejszym wniosku zarzutów co do zgodności z Konstytucją ustawy nowelizującej obowiązującą ustawę z 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, wyborcy – ze względów oczywistych – znaleźli się w stanie niepewności co do reguł systemu wyborczego, mających obowiązywać w nadchodzących wyborach do organów stanowiących samorządu terytorialnego.

