



Opinia
do ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów
i sejmików województw
(druk nr 113)

I. Cel i przedmiot ustawy

Przedłożona ustawa zmierza do przywrócenia stanu prawnego obowiązującego przed wejściem w życie ustawy z dnia 6 września 2006 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw.

Wspomniana nowelizacja wprowadziła do prawa wyborczego instytucję tzw. blokowania list wyborczych (tworzenia grup list) w wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z dodanym wówczas do ustawy nowelizowanej art. 64¹a, dwa lub więcej komitety wyborcze mogą w drodze umowy utworzyć jedną grupę list kandydatów w celu wspólnego udziału w podziale mandatów między listy (przepis wyłącza możliwość grupowania list w przypadku wyborów do rad gmin liczących do 20 tys. mieszkańców).

W podziale mandatów uczestniczą następnie grupy list, na które oddano w skali gminy co najmniej 10% ważnie oddanych głosów, przy czym ustalając wynik głosowania na grupę list uwzględnia się również głosy oddane na te komitety, których listy wchodzące w skład grupy nie uzyskały co najmniej 5% ważnie oddanych głosów w skali gminy.

Mechanizm podziału mandatów wprowadzony nowelą z dnia 6 września 2006 r. powodował kontrowersje, ponieważ stanowił odstępstwo od zasady, że w wyborach do rad gmin w gminach liczących powyżej 20 tys. mieszkańców oraz w wyborach do rad powiatów i sejmików województw, w podziale mandatów uczestniczą listy kandydatów tylko tych komitetów wyborczych, na których listy w skali gminy oddano co najmniej 5% ważnie oddanych głosów.

Zdaniem wnioskodawców przedmiotowej ustawy, taki sposób ustalania wyników wyborów uprzywilejowuje komitety wyborcze, które uczestniczą w grupowaniu list. Ponadto, w opinii autorów ustawy, uwzględnianie przy ustalaniu wyniku wyborów także głosów oddanych na wchodzące w skład grupy komitety, których listy nie otrzymały 5% ważnie oddanych głosów, deformuje rzeczywisty wynik wyborczy. Lista, na którą wyborca oddał głos, może bowiem nie uczestniczyć w podziale mandatów, ponieważ nie przekroczyła progu 5% ważnie oddanych głosów, ale głos tego samego wyborcy zostanie uwzględniony przy ustalaniu wyniku głosowania na daną grupę list.

Nadmienić należy, że grupa posłów wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności ustawy z dnia 6 września 2006 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 3 listopada 2006 r. (sygn. akt K 31/06) orzekł o zgodności zaskarżonej ustawy z przepisami Konstytucji, przy czym czworo sędziów zgłosiło zdania odrębne.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa uchwalona przez Sejm na posiedzeniu w dniu 11 kwietnia br. pochodziła z przedłożenia poselskiego. W Sejmie zajmowała się nią Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Projekt nie był przedmiotem istotnych poprawek. W toku prac nad projektem ustawy zmieniono przepis o jej wejściu w życie w ten sposób, aby proponowana nowelizacja prawa wyborczego znalazła zastosowanie do kadencji następujących po kadencji, w czasie której ustawa weszła w życie.

III. Uwagi

Art. 2 ustawy stanowi, że ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia i ma zastosowanie do kadencji następujących po kadencji, w czasie której niniejsza ustawa weszła w życie.

Przepis ten może powodować wątpliwości interpretacyjne. Zgodnie bowiem z przepisami ustaw regulujących ustrój jednostek samorządu terytorialnego, kadencja ich organów stanowiących (rad) trwa cztery lata licząc od dnia wyboru. Dniem wyboru rady jest

natomiast data wyborów samorządowych zarządzonych przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 25 Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. W ślad za ustawową definicją określenia "kadencja" należy więc uznać, że nie mieści się w nim sam akt głosowania, ani poprzedzające go czynności (tzw. kalendarz wyborczy).

Przyjmując takie rozumienie pojęcia "kadencja" i odnosząc je do treści art. 2 ustawy można dojść do wniosku, że jej przepisy znajdują zastosowanie począwszy od kadencji następującej po kadencji pochodzącej z wyborów w dniu 12 listopada 2006 r., przy czym nie znajdują one zastosowania do samych szeroko rozumianych wyborów poprzedzających tę kadencję.

Co więcej, zdanie "kadencja następująca po kadencji" może dotyczyć również kadencji radnych wybranych w wyniku wyborów uzupełniających lub przedterminowych, ponieważ "następują" one po kadencji będącej skutkiem wyborów z 12 listopada 2006 r.

W tej ostatniej sytuacji mogłoby dojść do naruszenia wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady odpowiedniej *vacatio legis*. Trybunał Konstytucyjny stwierdził bowiem w wyroku z 3 listopada 2006 r., że "(...) konieczność zachowania co najmniej sześciomiesięcznego terminu od wejścia w życie istotnych zmian w prawie wyborczym do pierwszej czynności kalendarza wyborczego jest nieusuwalnym co do zasady normatywnym składnikiem treści art. 2 Konstytucji (...)", a wybory uzupełniające mogą mieć miejsce przed upływem wymaganych przez Trybunał sześciu miesięcy od wejścia analizowanej ustawy w życie.

Na końcu warto także zwrócić uwagę na samą konstrukcję art. 2 ustawy. Zasady techniki prawodawczej dopuszczają możliwość wskazania zdarzenia przyszłego, od którego wystąpienia uzależnione jest stosowanie ustawy, ale chodzi tu o przypadek, w którym zachodzi konieczność zróżnicowania terminu wejścia w życie poszczególnych jej przepisów. Wszystkie przepisy niniejszej noweli wchodzi jednak w życie w tym samym terminie, natomiast interpretacja art. 2 prowadzi do wniosku, że mieszczą się w nim dwie normy: przepis przejściowy (wymóg stosowania dotychczasowych przepisów do czynności wyborczych następujących w trakcie kadencji zapoczątkowanej wyborami z dnia 12 listopada 2006 r.) oraz właściwy przepis o wejściu ustawy w życie.

W związku z przedstawionymi wątpliwościami o charakterze merytorycznym, jak i wymogami Zasad techniki prawodawczej, rozważyć należy wprowadzenie do ustawy odpowiednich poprawek:

Propozycje poprawek:

1) po art. 1 dodaje się art. 1a w brzmieniu"

"Art. 1a. Do wyborów uzupełniających lub przedterminowych przeprowadzanych przed dniem zakończenia kadencji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego pochodzących z wyborów przeprowadzonych w dniu 12 listopada 2006 r. stosuje się przepisy dotychczasowe.";

2) art. 2 otrzymuje brzmienie:

"Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.".

Maciej Telec
Główny legislator