

Warszawa, dnia 8 grudnia 2010 r.



KANCELARIA SENATU
BIURO LEGISLACYJNE

Opinia

**o ustawie o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin,
rad powiatów i sejmików województw, ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego
(druk nr 1065)**

I. Cel i przedmiot ustawy

Opiniowana ustawa nowelizuje:

- 1) ustawę z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190);
- 2) ustawę z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2007 r. Nr 190, poz. 1360, z późn. zm.);
- 3) ustawę z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. Nr 25, poz. 219, z późn. zm.).

Ustawa ma na celu zachęcenie kobiet do uczestnictwa w wyborach oraz skłonienie sił politycznych decydujących o tworzeniu list wyborczych do odpowiedniego uwzględnienia kobiet jako kandydatek do stanowisk w niektórych organach władzy publicznej.¹

Ustawa będzie miała zastosowanie do wyborów do Sejmu, do Parlamentu Europejskiego, do rad gmin liczących powyżej 20 tys. mieszkańców, do rad powiatów oraz do sejmików województw.

¹ Uzasadnienie projektu ustawy.

Cele ustawy mają zostać osiągnięte poprzez wprowadzenie zasady, że na każdej liście wyborczej musi znajdować się nie mniej niż 35% kobiet i nie mniej niż 35% mężczyzn. Sankcją za niezachowanie na liście wyborczej parytetu płci będzie odmowa rejestracji listy.

Przedmiotowa ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z tym że znajdzie zastosowanie do wyborów zarządzonych po upływie 6 miesięcy od dnia jej wejścia w życie.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 79. posiedzeniu w dniu 3 grudnia 2010 r. w oparciu o projekt obywatelski (druk nr 2713). Projekt był przedmiotem prac sejmowej Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego. Komisja wprowadziła do projektu poprawki polegające m.in. na rezygnacji z zasady, że na liście wyborczej liczba kobiet nie może być mniejsza od listy mężczyzn, na rzecz zasady, każda płeć ma być reprezentowana przez co najmniej 35% kandydatów oraz na wprowadzeniu rygору odmowy rejestracji listy w przypadku nieusunięcia w terminie wady listy polegającej na braku odpowiedniej reprezentacji kobiet i mężczyzn.

W trakcie drugiego czytania zgłoszono poprawki zmierzające do określenia miejsc na listach, na których mają znajdować się przedstawiciele poszczególnych płci.

Sejm przyjął ustawę w brzmieniu zaproponowanym przez Komisję.

III. Uwagi szczegółowe

1) Jednocześnie z pracami nad niniejszą ustawą, przedmiotem prac Senatu są ustawy Kodeks wyborczy oraz Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy.

Na podstawie art. 15 ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy zostaną uchylone wszystkie ustawy nowelizowane opiniowaną ustawą.

Oznacza to, że jeżeli zostanie uchwalony Kodeks wyborczy, to przepisy niniejszej ustawy nigdy nie znajdą zastosowania, ponieważ w chwili wejścia ustawy w życie, albo zostaną już uchylone nowelizowane przepisy – jeżeli Kodeks wyborczy wejdzie w życie przed opiniowaną ustawą, albo – jeżeli opiniowana ustawa wejdzie w życie przed kodeksem wyborczym – znowelizowane przepisy zostaną uchylone.

Ponadto, należy zauważyć, że art. 211 i art. 431 Kodeksu wyborczego zawierają normy prawne tożsame z treścią opiniowanej ustawy.

Wobec powyższego, w wypadku przyjęcia przez Senat Kodeksu wyborczego, przedmiotową ustawę należy odrzucić.

2) Przepisy art. 1- 3 opiniowanej ustawy budzą wątpliwości co do zgodności z art. 32 Konstytucji stanowiącym, że wszyscy są wobec prawa równi, mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny, oraz co do zgodności z art. 32 Konstytucji, na podstawie którego kobieta i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym, a w szczególności równe prawo do kształcenia, zatrudnienia i awansów, do jednakowego wynagradzania za pracę jednakowej wartości, do zabezpieczenia społecznego oraz do zajmowania stanowisk, pełnienia funkcji oraz uzyskiwania godności publicznych i odznaczeń.

Z zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania wszystkich obywateli w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być potraktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (wyrok TK z dnia 18 stycznia 2000 r., K17/99).

Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych musi zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonywujących argumentach. Argumenty te muszą mieć:

- po pierwsze, charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy, wprowadzane zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium;
- po drugie, argumenty te muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;
- po trzecie, argumenty te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (orzeczenie z dnia 3 września 1996 r., K 10/96).

Dla ustalenia, czy wprowadzenie kryterium płci przy podziale miejsc na listach wyborczych nie narusza przepisów Konstytucji, należy odpowiedzieć na pytanie, czy

argumenty przemawiające za takim rozwiązaniem spełniają warunki określone w cytowanym orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego.

Uznanie, że przepisy art. 1-3 opiniowanej ustawy są sprzeczne z Konstytucją uzasadniałoby odrzucenie ustawy.

3) Ustawą z dnia 8 października 2010 r. o zmianie ustawy - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 10 poz. 1385), która weszła w życie w dniu 24 listopada 2010 r. dodano ust. 2a do art. 66 Ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego.

Opiniowana ustawa nie uwzględnia tej nowelizacji i ponownie dodaje do art. 66 ust. 2a. To niedopatrzenie należy poprawić następującą poprawką:

- w art. 3 w pkt 3:

- a) w lit. a w zdaniu wstępnym wyrazy "ust. 2 dodaje się ust. 2a" zastępuje się wyrazami "ust. 2a dodaje się ust. 2b" oraz dotychczasowy ust. 2a oznacza się jako ust. 2b,
- b) w lit. b wyrazy "po wyrazach "ust. 2" dodaje się wyrazy "i 2a"" zastępuje się wyrazami "wyrazy "ust. 2 i 2a" zastępuje się wyrazami "2-2b"";

4) Na podstawie art. 61 ust. 2 do nowych, przedterminowych i uzupełniających wyborów organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzanych w trakcie kadencji, w czasie której niniejsza ustawa weszła w życie, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw posługuje się wyrażeniem "ponowne wybory", a nie "nowe wybory" (np. art. 61 ust. 2, art. 62 ust. 1, art. 63 ust. 1, 1a i 3, art. 64).

Uwzględniając terminologię tej ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, należy zmodyfikować brzmienia art. 4 ust. 2.

Propozycja poprawki:

- w art. 4 w ust. 2 wyraz "nowych" zastępuje się wyrazem "ponownych".

Michal Gil