

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 6 lipca 2012 r.

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy – Przepisy
wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy.

Jednocześnie upoważnia senatora Witolda Gintowt-Dziewałtowskiego do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU

Bogdan BORUSEWICZ

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy

Art. 1. W ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 113, Nr 102, poz. 588, Nr 147, poz. 881 i Nr 149, poz. 889) w art. 16 po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

„2a. Do kadencji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz kadencji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, w trakcie której ustawa wymieniona w art. 1 weszła w życie, stosuje się przepisy dotychczasowe.”.

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

UZASADNIENIE

1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r. (sygn. akt K 9/11) dotyczącego ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 113 ze zm.).

Sentencja została ogłoszona dnia 21 lipca 2011 r. w Dz. U. Nr 149, poz. 889, a pełny tekst wyroku wraz z uzasadnieniem w OTK Z.U. Nr 6A, poz. 61.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

TK stwierdził niezgodność art. 16 ust. 1 i 2 w związku z art. 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy przez to, że uzależnia reżim prawny wyborów od terminu ich zarządzenia - z art. 2 Konstytucji.

TK stwierdził, że samo określenie terminu wejścia w życie Kodeksu wyborczego nie budzi wątpliwości. Kodeks został ogłoszony w Dzienniku Ustaw dnia 31 stycznia 2011 r., a wszedł w życie – zgodnie z art. 1 Przepisów wprowadzających Kodeks wyborczy – „po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia”, czyli 1 sierpnia 2011 r. Jednakże przepisy przejściowe zawarte w art. 16 ust. 1 i 2 przewidywały, że „1. Ustawę wymienioną w art. 1 [czyli Kodeks wyborczy] stosuje się do wyborów zarządzonych po dniu jej wejścia w życie oraz kadencji rozpoczętych po przeprowadzeniu tych wyborów. 2. Do wyborów zarządzonych przed dniem wejścia w życie ustawy wymienionej w art. 1 [Kodeksu] stosuje się przepisy dotychczasowe [czyli stare ustawy wyborcze]”.

W konsekwencji, jeśli Prezydent ogłosiłby postanowienie o zarządzeniu wyborów przed 1 sierpnia, to wybory do Sejmu i Senatu odbyłyby się według starych przepisów, a gdyby ogłosił owo postanowienie między 1 a 7 sierpnia (ostatni możliwy dzień ogłoszenia postanowienia w tej sprawie) to wybory odbyłyby się według nowego Kodeksy wyborczego.

„Regulacja intertemporalna, którą ustawodawca ustanowił w art. 16 ust. 1 i 2 (...) spowodowała zatem powstanie niepewności co do reżimu prawnego, według którego odbędą się wybory parlamentarne w 2011 r. Mechanizm wynikający z powołanych przepisów w praktyce wyłączył bezpieczeństwo prawne, zagwarantowane przez uchwalenie Kodeksu

wyborczego we właściwym czasie. Właśnie owa niepewność co do prawa, jaką wprowadził art. 16 ust. 1 i 2 (...), decyduje o niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów. Kodeks wyborczy wprowadza bowiem wiele istotnych zmian w stosunku do regulacji zawartej w ordynacji wyborczej. Brak pewności, czy zmiany te będą obowiązywać w wyborach parlamentarnych w 2011 r., narusza zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. To z kolei przesądza o niezgodności art. 16 ust. 1 i 2 (...) z art. 2 Konstytucji”.

3. Cele i zakres projektowanej ustawy

Jeśli chodzi o skutek, jaki spowodował wyrok TK w zakresie przepisów przejściowych z art. 16 ust. 1 i 2 Przepisów wprowadzających ustawę - Kodeks wyborczy, to należy zwrócić uwagę, że przepisy te dotyczyły nie tylko reżimu prawnego wyborów do Sejmu i Senatu z 2011 r., ale też odnosiły się do czynności podejmowanych w czasie trwania kadencji innych organów. Wyeliminowanie tych przepisów przez TK spowodowało, że – z wyjątkiem spraw określonych w art. 16 ust. 3 i 4 – stosuje się przepisy nowe. Przepisy art. 16 ust. 3 i 4 przewidują, że „3. Do nowych, przedterminowych i uzupełniających wyborów organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzanych w trakcie kadencji, w czasie której ustawa wymieniona w art. 1 weszła w życie, stosuje się przepisy dotychczasowe. 4. Do przedterminowych wyborów wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przeprowadzanych w trakcie kadencji, w czasie której ustawa wymieniona w art. 1 weszła w życie, stosuje się przepisy dotychczasowe”.

Sentencja wyroku TK wyraźnie wskazuje na derogację całych jednostek redakcyjnych ust. 1 i 2 w art. 16. TK nie zdecydował się zastosować tu wyroku zakresowego czy interpretacyjnego. Potwierdza to też fragment uzasadnienia wyroku przewidujący, że „Stwierdzenie niekonstytucyjności art. 16 ust. 1 i 2 w związku z art. 1 p.w.k.w. przez to, że uzależnia reżim prawny wyborów od terminu ich zarządzenia, oznacza, że **z dniem ogłoszenia niniejszego wyroku art. 16 ust. 1 i 2 p.w.k.w. traci moc obowiązującą. (...) skutek derogacyjny obejmuje jedynie art. 16 ust. 1 i 2 p.w.k.w. wraz z zawartym w tym przepisie odwołaniem do art. 1 p.w.k.w.**

Stwierdzenie przez Trybunał niekonstytucyjności opisanej wyżej regulacji intertemporalnej oznacza, że **z dniem ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie art. 16 ust. 1 i 2 p.w.k.w. zostaje wyeliminowany z porządku prawnego (...). Zamiast zakwestionowanej regulacji intertemporalnej będzie obowiązywać zasada bezpośredniego działania prawa nowego”.**

Niezależnie od motywów, którymi kierował się TK, dokonał on całkowitej derogacji art. 16 ust. 1 i 2. Nie można więc przyjąć, że przepisy te obowiązują nadal w odniesieniu do wyborów i kadencji samorządowych, europejskich i prezydenckich.

W konsekwencji w pozostałym zakresie - poza art. 16 ust. 3 i 4 - stosuje się prawo nowe, czyli Kodeks wyborczy. Dotyczy to więc takich organów jak Prezydent RP, Parlament Europejski, wójtowie, a przede wszystkim organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. W tym ostatnim przypadku różnica między dotychczasowym a nowym prawem jest stosunkowo największa. Należy bowiem zwrócić uwagę, że w dotychczasowym stanie prawnym **rady gmin liczących powyżej 20 tysięcy mieszkańców, nie mających statusu miasta na prawach powiatu**, były wyłaniane w wyborach proporcjonalnych, w dużych okręgach wielomandatowych, a wakaty uzupełniane były poprzez **zapełnianie ich kolejnymi, według liczby głosów, osobami z list partyjnych**. Nie przeprowadzano tu więc wyborów uzupełniających. Tymczasem przepisy Kodeksu wyborczego przewidują obecnie w tych gminach wybory większościowe w małych okręgach jednomandatowych, a wakaty nakazują zapełniać poprzez **wybory uzupełniające**. Wybory uzupełniające nie mogą się jednak w tych gminach odbyć, ponieważ po pierwsze nie ma w tych gminach jeszcze okręgów jednomandatowych, a po drugie - nawet gdyby naprędce takie ustanowiono - nie wiadomo, który dotychczasowy mandat (i ewentualny wakat) przypisany byłby do każdego z nowoutworzonych okręgów jednomandatowych. Przepisy przejściowe nie dają radom gmin uprawnienia do takiego sztucznego przyporządkowania wakatów do nowotworzonych okręgów. Starych przepisów zaś stosować nie można, wyrok TK wygasił je bowiem w tym zakresie w całości. Stare przepisy natomiast stosować można tylko do przypadków wyliczonych w art. 16 ust. 3 i 4 (tylko w trzech przypadkach - wybory nowe, przedterminowe i uzupełniające). W pozostałych zaś przypadkach - zgodnie z istotną regułą naszego systemu prawa przewidującą, że „Jeżeli (...) zamierza się zachować czasowo w mocy przepisy dotychczasowej ustawy, zaznacza się to wyraźnie w nowej ustawie” (§ 31 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej) - stosuje się nową ustawę.

W związku z powyższym „naprawienie” skutków wyroku TK wydaje się konieczne.

Choć Państwowa Komisja Wyborcza podjęła dnia 28 listopada 2011 r. uchwałę pod nazwą „Wyjaśnienia (...) dotyczące zmian w składach rad i stwierdzenia wygaśnięcia mandatów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w kadencji 2010-2014”, w której przyjęła, że powinno się stosować stare przepisy, to jednak interpretacja taka i ewentualnie podobna praktyka - jeśli ma miejsce - nie ma podstawy prawnej. W każdym razie uchwała ta

nie ma mocy wiążącej i nie jest powszechnie obowiązującym źródłem prawa. Ewentualnej interpretacji wyroku TK może zaś dokonać tylko sam Trybunał.

Za rozwiązanie sprawy nie można też uznać wyroku NSA (II OSK 304/12), który stwierdził, że do wyborów zarządzonych stosuje się przepisy dotychczasowej Ordynacji wyborczej. Wyrok NSA nie jest bowiem również źródłem prawa.

4. Konsultacje

W pismach, które przedstawili: Minister Administracji i Cyfryzacji, Państwowa Komisja Wyborcza, Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa, Krajowa Izba Radców Prawnych, Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej, Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, nie zgłoszono zastrzeżeń bądź poparto projekt. Jednocześnie PKW zgłosiła propozycję poprawki redakcyjnej, która została uwzględniona.

5. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy

Ustawa nie powoduje skutków finansowych dla budżetu państwa.

6. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa nie jest objęta prawem Unii Europejskiej.