

Uchwała¹
z dnia 25 września 1991 r.
(W. 8/91)

w sprawie wykładni art. 125 w zw. z art. 122 ust. 1 Ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 59, poz. 252)

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie:

Przewodniczący: prezes TK Mieczysław Tyczka

Sędziowie TK: Czesław Bakalarski (sprawozdawca)
Tomasz Dybowski
Kazimierz Działocha
Antoni Filcek (sprawozdawca)
Henryk Groszyk
Maria Łabor-Soroka
Leonard Łukaszuk
Remigiusz Orzechowski

po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniu 25 września 1991 r. w trybie art. 11 a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 22, poz. 98, ze zm.: Dz.U. z 1987 r. Nr 21, poz. 123, z 1989 r. Nr 34, poz. 178 i Nr 73, poz. 436, z 1990 r. Nr 3, poz. 16, Nr 6, poz. 35 i Nr 34, poz. 198, z 1991 r. Nr 7, poz. 24) wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 125 w zw. z art. 122 ust. 1 Ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 59, poz. 252), w szczególności o wyjaśnienie,

a) czy komitety wyborcze zarejestrowane w jednym okręgu mają - zgodnie z art. 122 ust. 1 Ordynacji - prawo do dostępu do środków masowego przekazu na zasadach jednakowych w zakresie odnoszącym się do czasu odpłatnego,

b) w wypadku pozytywnej odpowiedzi na to pytanie - jak pogodzić to prawo z ograniczeniem wynikającym z ust. 2 art. 125 Ordynacji,

ustalili:

1) Komitety wyborcze zarejestrowane tylko w jednym okręgu wyborczym mają prawo do odpłatnego emitowania audycji wyborczych w programach Polskiego Radia i Telewizji Polskiej na warunkach określonych w art. 125 ust. 1 ustawy z dnia 28 czerwca 1991 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 59, poz. 252);

2) Do komitetów tych nie stosuje się przepisu art. 125 ust. 2 wym. Ordynacji wyborczej;

3) Łączny czas audycji wyborczych takich komitetów ograniczony jest kosztami audycji, które nie mogą przekroczyć limitu określonego w art. 134 ust. 1 tejże Ordynacji.

UZASADNIENIE

I

1. W uzasadnieniu swojego wniosku przedstawionego w sentencji niniejszej uchwały Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) wskazał, że Państwowa Komisja Wyborcza (PKW) w piśmie z dnia 11 września 1991 r.

¹ tekst sentencji - Dz.U. Nr B6, poz. 395

nr Wyb. 0100/15/91 wyjaśniła, iż “komitetom wyborczym, które zarejestrowały listy kandydatów na posłów w jednym okręgu wyborczym nie przysługuje prawo do bezpłatnego emitowania audycji wyborczych, co wyraźnie wynika z art. 122 ust. 3 Ordynacji wyborczej do Sejmu. Do komitetów tych mają zastosowanie przepisy art. 125 ust. 1 powołanej wyżej ustawy uprawniające je do odpłatnego emitowania audycji wyborczych na warunkach określonych w tym przepisie”.

RPO nie kwestionuje poglądu PKW wyrażonego w pierwszej części przytoczonego wyjaśnienia, że komitetom wyborczym, które zarejestrowały listy kandydatów w jednym okręgu wyborczym, nie przysługuje prawo do nieodpłatnego emitowania audycji wyborczych. Pogląd ten wynika bowiem z gramatycznej wykładni art. 122 ust. 3 ustawy z dnia 28 czerwca 1991 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 59, poz. 252), zwanej dalej Ordynacją wyborczą, stanowiącego wyraźnie, że Polskie Radio i Telewizja Polska przyznaje nieodpłatnie czas emisji na audycje wyborcze tym komitetom wyborczym, które zarejestrowały listy kandydatów na posłów w więcej niż jednym okręgu wyborczym.

Wprawdzie zdaniem RPO można się zastanawiać, czy takie rozwiązanie odpowiada konstytucyjnej zasadzie równości, lecz RPO nie zamierza teraz występować do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o kontrolę konstytucyjności wymienionego przepisu, uważając, że okres przedwyborczy i towarzysząca mu atmosfera polityczna walki przedwyborczej nie są właściwym czasem na dokonywanie ocen konstytucyjności Ordynacji wyborczej.

Natomiast, w ocenie RPO, wątpliwości budzi pogląd PKW zawarty w drugiej części przytoczonego wyjaśnienia, w którym PKW stwierdza, iż Komitety wyborcze, którym na podstawie art. 122 ust. 3 Ordynacji wyborczej odmówiono prawa do bezpłatnego czasu antenowego, mogą skorzystać z możliwości odpłatnego uzyskania takiego czasu, na zasadach art. 125 Ordynacji wyborczej. Zważywszy, że ustęp 2 tego przepisu przewiduje, iż “łączny czas audycji wyborczych, o których mowa w ust. 1 (a więc audycji odpłatnych - przyp. TK), nie może przekraczać 1096 łącznego czasu przyznanego danemu komitetowi wyborczemu na emitowanie bezpłatnych audycji wyborczych” - interpretacja podana w piśmie PKW, zakładająca iż komitetom, o których mowa, służy prawo do odpłatnych emisji, prowadzi do sytuacji niemożliwej do realizacji. Zgodnie bowiem z prawami matematyki - procent czy ułamek liczby zero wynosi zawsze zero. W konsekwencji okazać się może, że komitetom wyborczym, które zarejestrowały listy kandydatów na posłów tylko w jednym okręgu wyborczym, nie przysługuje zarówno prawo do bezpłatnych emisji, jak też do płatnych emisji.

Toteż zdaniem RPO uzasadniony jest wniosek o ustalenie przez Trybunał Konstytucyjny powszechnie obowiązującej wykładni objętych wnioskiem przepisów Ordynacji wyborczej.

2. Prokurator Generalny, będący uczestnikiem postępowania w niniejszej sprawie, nie podzielił rozumowania RPO i w kwestii objętej wnioskiem RPO zajął następujące stanowisko, wyrażone w piśmie z dnia 23 września 1991 r.: “Przepis art. 125 ust. 1 ustawy z dnia 28 czerwca 1991 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 59, poz. 252) przyznaje każdemu komitetowi wyborczemu, który zarejestrował listę kandydatów na posłów, prawo odpłatnego emitowania w programach Polskiego Radia bądź Telewizji Polskiej audycji wyborczych; ograniczenia czasowe, o których mowa w ust. 2 art. 125, dotyczą wyłącznie komitetów wyborczych, którym przyznany został czas na bezpłatne emitowanie audycji wyborczych”.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, pewne niedoskonałości Ordynacji wyborczej, a zwłaszcza brak zsynchronizowania treści ustępu 1 art. 125 z ustępem 2 art. 125 w zw. z art. 122 ust. 3 tejże Ordynacji nie mogą prowadzić do wykładni, która wbrew literalnemu brzmieniu art. 125 ust. 1 Ordynacji wyborczej pozbawiałaby niektóre komitety wyborcze także prawa do odpłatnego emitowania audycji wyborczych.

II

1. W toku postępowania Trybunał Konstytucyjny ustalił, że PKW wydała jeszcze jedno wyjaśnienie w przedmiocie prawa do emitowania audycji wyborczych przez komitety wyborcze. Mianowicie w piśmie z dnia 6 września 1991 r., nr Wyb. 0101-2/56/91 skierowanym do Pełnomocnika do Spraw Audycji Wyborczych w Komitecie do Spraw Radia i Telewizji PKW wyraziła pogląd, że “komitetom wyborczym, które zarejestrowały listy kandydatów tylko w jednym okręgu wyborczym, przysługuje prawo do odpłatnego emitowania audycji wyborczych na warunkach określonych w art. 125 ust. 1 Ordynacji wyborczej do Sejmu. Łączny czas audycji wyborczych takiego komitetu ograniczony jest kosztami audycji, które nie mogą przekroczyć limitu określonego w art. 134 ust. 1 Ordynacji wyborczej do Sejmu”. U podstaw powyższego wyjaśnienia musiało leżeć założenie,

że do wymienionych w tym wyjaśnieniu komitetów wyborczych nie ma zastosowania przepis art. 125 ust. 2 Ordynacji wyborczej. W przeciwnym bowiem razie wystąpiłoby sygnalizowane przez RPO naruszenie praw matematyki.

2. Trybunał Konstytucyjny podziela przedstawione wyżej stanowiska PKW i Prokuratora Generalnego.

Zgodnie z literalnym brzmieniem części wstępnej art. 125 ust. 1 Ordynacji wyborczej każdy komitet wyborczy, który zarejestrował listy kandydatów na posłów (a zatem zarówno komitet wyborczy, który zarejestrował listy kandydatów w kilku okręgach wyborczych i na podstawie art. 122 ust. 3 Ordynacji wyborczej uzyskał nieodpłatnie czas emisji na audycje wyborcze, jak też komitet wyborczy, który zarejestrował listę kandydatów tylko w jednym okręgu, w związku z czym w świetle tego przepisu nie uzyskał nieodpłatnego czasu na emitowanie audycji wyborczych) ma prawo do odpłatnego emitowania audycji wyborczych w programach Polskiego Radia bądź Telewizji Polskiej. Dyrektorzy ogólnokrajowych i regionalnych programów Polskiego Radia lub Telewizji Polskiej nie mogą odmówić emitowania na zasadach odpłatności tych audycji (art. 125 ust. 3 Ordynacji wyborczej). Komitet wyborczy, który zarejestrował listy wyborców w więcej niż w jednym okręgu i z tego tytułu uzyskał prawo do nieodpłatnej emisji audycji wyborczych, ma nadto prawo do odpłatnej emisji audycji wyborczych (art. 125 ust. 1 in principio Ordynacji wyborczej).

Wymiar dobowy płatnych audycji wyborczych jest ograniczony, gdyż nie może przekraczać jednej minuty emisji audycji nadawanej najwyżej dwa razy dziennie (art. 125 ust. 1 in fine Ordynacji wyborczej).

Ponadto, zgodnie z art. 125 ust. 2 Ordynacji wyborczej, łączny czas odpłatnych audycji wyborczych nie może przekraczać 10% łącznego czasu przyznanego danemu komitetowi wyborczemu na emitowanie bezpłatnych audycji wyborczych. Ponieważ prawo emitowania bezpłatnych audycji wyborczych przysługuje stosownie do przepisu art. 122 ust. 3 Ordynacji wyborczej tylko komitetom wyborczym, które zarejestrowały listy kandydatów w więcej niż w jednym okręgu, przepis art. 125 ust. 2 Ordynacji wyborczej może mieć zastosowanie wyłącznie do takich komitetów wyborczych. Przepis ten natomiast - wbrew pogładowi RPO - nie odnosi się do komitetów wyborczych, które zarejestrowały listę kandydatów na posłów w jednym okręgu wyborczym, gdyż nie przysługuje im prawo do bezpłatnej emisji audycji wyborczych. W konsekwencji sygnalizowane przez RPO naruszenie praw matematyki nie wchodzi w rachubę.

Łączny czas emisji płatnych audycji wyborczych przysługujący komitetom wyborczym, które zarejestrowały listy kandydatów tylko w jednym okręgu, ograniczony jest okresem prowadzenia kampanii wyborczej. Przede wszystkim jednak ograniczenie łącznego czasu płatnych audycji wyborczych wynika faktycznie z kosztów audycji, które nie mogą przekroczyć limitu określonego w art. 134 ust. 1 Ordynacji wyborczej. Koszty te, ustalone w granicach określonych w art. 125 ust. 4 Ordynacji wyborczej, są jak wiadomo wysokie, wobec czego nie zachodzi raczej obawa, aby komitety, które zarejestrowały listy kandydatów tylko w jednym okręgu, uzyskiwały prawo do emisji audycji wyborczych (choć w całości płatnych) w wymiarze wyższym od wymiaru przysługującego na podstawie art. 122 ust. 3 w zw. z art. 123 i 124 oraz art. 125 ust. 2 Ordynacji wyborczej łącznie na te audycje (zarówno bezpłatne, jak i odpłatne) komitetom wyborczym, które zarejestrowały listy kandydatów w więcej niż jednym okręgu wyborczym. Gdyby jednak taka sytuacja wystąpiła, to należałoby ją potraktować jako swoistą rekompensatę za brak praw pierwszych z wymienionych wyżej komitetów do nieodpłatnej emisji audycji wyborczych.

Powyższe względy spowodowały, że Trybunał Konstytucyjny ustalił wykładnię art. 125 ust. 1 i 2 Ordynacji wyborczej w brzmieniu sformułowanym w sentencji niniejszej uchwały.

Wykładnia ta nie narusza powołanego we wniosku RPO przepisu art. 122 ust. 1 Ordynacji wyborczej, stanowiącego że "komitety wyborcze zarejestrowanych list kandydatów na posłów mają zapewniony, na jednakowych zasadach, dostęp do państwowych środków masowego przekazu, zgodnie z przepisami niniejszej ustawy". Zwrot "na jednakowych zasadach" nie oznacza, że wszystkie komitety wyborcze, bez względu na to, czy zarejestrowały listy kandydatów na posłów w jednym czy w większej liczbie okręgów wyborczych, "muszą mieć całkowicie równy dostęp do państwowych środków masowego przekazu. Nie są bowiem komitety wyborcze, które rejestrują listy wyborcze w jednym okręgu wyborczym, równe komitetom wyborczym, które rejestrują listy w kilku okręgach. Za drugimi stoi z reguły większa liczba wyborców (art. 65 ust. 4 i art. 70 Ordynacji wyborczej). W art. 122 ust. 1 Ordynacji wyborczej chodzi więc o to, aby komitety wyborcze, równe sobie w obrębie każdej z wymienionych dwóch grup komitetów wyborczych, miały dostęp do środków masowego przekazu na takich samych zasadach, choćby były to zasady różne dla każdej z tych grup. Tak

rozumiane korzystanie “na jednakowych zasadach” przez komitety wyborcze z dostępu do państwowych środków masowego przekazu realizują przepisy art. 122 ust. 2 i 3 oraz art. 123-125 Ordynacji wyborczej.