

WYROK
z dnia 3 listopada 2006 r.
Sygn. akt K 31/06

w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Safjan – przewodniczący
Teresa Dębowska-Romanowska
Marian Grzybowski
Adam Jamróz – sprawozdawca
Wiesław Johann
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska
Ewa Łętowska
Marek Mazurkiewicz
Janusz Niemcewicz
Jerzy Stępień – sprawozdawca
Mirosław Wyrzykowski
Marian Zdyb,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 3 listopada 2006 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

- 1) art. 1 pkt 2, 3, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 i 16 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) z wstępem do Konstytucji, z art. 2, art. 15, art. 169 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 3 ust. 1 i 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.),
- 2) art. 1 pkt 2, 3, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 i 16 w związku z art. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 3) całej ustawy powołanej w punkcie 1 z wstępem do Konstytucji, z art. 2 i art. 7 oraz 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,

o r z e k a:

1. Art. 1 pkt 2, 3, 7, 9-16 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):

a) są zgodne z preambułą, art. 2, art. 169 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 3 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w

Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 oraz z 2006 r. Nr 154, poz. 1107),

b) nie są niezgodne z art. 15 Konstytucji oraz z art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

2. Art. 1 pkt 2, 3, 7, 9-16 ustawy powołanej w punkcie 1 w związku z art. 2 tej ustawy są zgodne z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. Ustawa powołana w punkcie 1 jest zgodna z preambułą, art. 2, art. 7 i art. 119 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodna z art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

UZASADNIENIE:

I

1. Wnioskiem z 11 września 2006 r. grupa posłów na Sejm wniosła 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 zmieniająca) są niezgodne z przepisami Konstytucji oraz z przepisami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.; dalej: Karta). Wnioskodawcy wniesli o stwierdzenie niezgodności:

1) art. 1 pkt 2, 3, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 i 16 ustawy zmieniającej ze wstępem do Konstytucji oraz z art. 2, art. 15, art. 169 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 3 ust. 1 i 2 Karty,

2) art. 1 pkt 2, 3, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 i 16 ustawy zmieniającej w związku z jej art. 2 z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji,

3) całość ustawy zmieniającej ze wstępem do Konstytucji oraz z art. 2, art. 7 i art. 119 ust. 1 Konstytucji w związku z naruszeniem art. 70e ust. 1 Regulaminu Sejmu jako uchwalonej niezgodnie z zasadami rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych oraz z zasadą demokratycznego państwa prawnego wraz z zasadami pochodnymi.

1.1 Zdaniem wnioskodawcy zaskarżone przepisy, przewidując blokowanie list wyborczych (tworzenie grup list), uprzywilejowuje podmioty, które przystępują do bloku. Uwzględnianie przy ustalaniu wyniku wyborów także głosów oddanych na wchodzące w skład grupy komitety, których listy nie otrzymały 5% ważnie oddanych głosów, potęguje efekt deformacyjny wyniku wyborczego, powodując nadmierną reprezentację partii cieszących się największym poparciem wyborców. Narusza to zasadę równości prawa wyborczego w znaczeniu materialnym, gwarantującą równe znaczenie (równą siłę) głosu każdego wyborcy. Zasada ta nie ma charakteru absolutnego – potwierdził to Trybunał Konstytucyjny, uznając za dopuszczalne odstępstwo od zasady równości biernego prawa wyborczego dla usprawnienia konstytucyjnych funkcji parlamentu (orzeczenie w sprawie K. 8/94 z 20 grudnia 1994 r., OTK 1994 r., cz. II, poz. 43). Jednak, zdaniem wnioskodawcy, w systemie samorządowym nie chodzi w pierwszej kolejności o koncentrację systemu partyjnego i związaną z tym centralizację polityczną, ale przeciwnie, o decentralizację, o czym wprost stanowi art. 15 ust. 1, a pośrednio art. 15 ust. 2 Konstytucji.

Konstytucyjny wymóg decentralizacji władzy publicznej w ustroju terytorialnym oznacza nie tylko konieczność zagwarantowania samodzielności w działaniu organów terenowych (samodzielność organizacyjna i finansowa), ale też decentralizację na etapie

kreowania tych organów. W myśl 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 ludności, istotną częścią spraw publicznych. Centralizacja samorządu w momencie jego kreacji jest zatem naruszeniem nie tylko art. 15 Konstytucji ale również art. 3 ust. 1 Karty a także art. 2 Konstytucji. Odmienność istoty systemu samorządowego (ze względu na ideę decentralizacji) od systemu rządów parlamentarnych, a przez to inne znaczenie zasady funkcjonalności w tym systemie znalazło wyraz w art. 170 zdanie 1 Konstytucji, który przewiduje, że członkowie wspólnoty mogą decydować o odwołaniu pochodzących z wyborów bezpośrednich organów samorządu terytorialnego.

Już samo istnienie w ordynacji samorządowej pięcioprocentowego progu wyborczego upolitycznia wybory samorządowe i uprzywilejowuje duże partie polityczne i organizacje społeczne, hamując rozwój lokalnych inicjatyw społecznych. Dalsze zwiększanie tego progu (do 10% i 15%) w jeszcze większym stopniu relatywizuje zasadę równości i „wydaje się być różnicowaniem szans poszczególnych głosów, niedopuszczalnym nawet w ordynacji parlamentarnej”.

Wprowadzony zaskarżoną ustawą system blokowania list i podziału mandatów komplikuje system wyborczy, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w wydłużonym okresie adaptacyjnym (*vacatio legis*). Z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawnego swoboda ustawodawcy we wprowadzeniu zróżnicowania szans poszczególnych głosów jest dopuszczalna tylko przy spełnieniu kryteriów „nieodpartych powodów”. Blokowanie list wprowadzone zaskarżoną ustawą takiego uzasadnienia nie znajduje, a ponadto wprowadza godzącą w art. 2 Konstytucji niepewność, gdyż wyborca nie będzie mógł przewidzieć efektu swego 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. Wprowadzone rozwiązania naruszają, zdaniem wnioskodawcy, zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nieskrywanym celem ustawy jest umożliwienie komitetom wyborczym cieszącym się większym poparciem przypisania sobie głosów oddanych na słabszych partnerów, konsekwencją może być przekonanie wyborców, że nie mają decydującego wpływu na wynik wyborów, to z kolei podważa wiarygodność procesu wyborczego, która jest niezbędnym elementem demokratycznego państwa prawnego. Takie działania narusza też europejskie standardy wyrażone w przyjętym przez Europejską Komisję dla Demokracji *Kodeksie dobrych praktyk wyborczych*. Tym samym co najmniej pośrednio naruszają art. 9 Konstytucji.

Zaskarżona ustawa w trójnasób odchodzi od zasady równości i prowadzi do koncentracji i centralizacji politycznej poprzez: 1) samą możliwość blokowania list, w tym uwzględnienie w podziale mandatów w ramach grupy także głosów oddanych na komitety, których listy nie osiągnęły pięcioprocentowego progu; 2) wprowadzenie ustawowych progów wyborczych wyższych niż próg pięcioprocentowy; 3) zastosowanie metod d'Hondta i Saint-Laguë. Tym samym narusza nie tylko zasadę równości wyrażoną w art. 169 ust. 2 Konstytucji i art. 3 ust. 2 Karty, ale też zasadę decentralizacji samorządów z art. 15 ust. 1 Konstytucji. Godzi też w więzi lokalne (naruszając art. 15 ust. 2 Konstytucji i art. 3 ust. 1 Karty) oraz interesy wspólnot obywateli, czym narusza zasady określone we wstępie do Konstytucji. Naruszona jest też idea samorządności zakodowana w art. 2 Konstytucji.

Wnioskodawca odniósł się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 lutego 2005 r. w sprawie o sygn. K 17/03, w której Trybunał uznał za zgodne z Konstytucją stosowanie metody d'Hondta w ordynacji samorządowej. We wniosku zaznacza się jednak, że w tamtej sprawie nie był wzorcem kontroli art. 15 Konstytucji i wynikająca zeń zasada decentralizacji a ponadto w tamtej sprawie nie było sytuacji nakładania się kilku mechanizmów (progi

ponadpięcioprocentowe, blokowanie list) wpływających na proporcjonalność wyniku wyborczego.

1.2. Zaskarżona ustawa weszła w życie w terminie krótszym niż 14 dni od ogłoszenia. Kadencja rad gmin, powiatów i sejmików województw wybranych w 2002 r. upływa 27 października 2006 r. Wybory do tych organów powinny odbyć się najwcześniej 29 października, a najpóźniej 24 grudnia 2006 r. Ustawa wchodzi w życie bezpośrednio przed nadchodzącymi wyborami samorządowymi wyznaczonymi na 12 listopada 2006 r. Jej wejście w życie tuż przed wyborami zaskoczy zarówno wyborców jak i komitety wyborcze, które zmusi do zmiany strategii wyborczych. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, adekwatność 14-dniowej *vacatio legis* podlega ocenie na tle każdej konkretnej regulacji. Niemniej jednak ograniczenie tego okresu jest dopuszczalne jedynie jako środek nadzwyczajny, wyjątek uzasadniony ważnym interesem publicznym. Wprowadzenie zaskarżonej ustawy nie jest podyktowane żadnymi szczególnymi okolicznościami (np. nadużyciami politycznymi), dlatego skrócenie *vacatio legis* należy uznać za oczywiste i rażące naruszenie art. 2 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawcy, ze względu na konieczność adaptacji do nowego stanu prawnego podmiotów korzystających zarówno z czynnego, jak i biernego prawa wyborczego, nawet zachowanie 14-dniowej *vacatio legis* należałoby uznać za niewystarczające w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego. Wskazówką interpretacyjną mogą być przepisy dotyczące zmian granic okręgów wyborczych zawarte w ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw – wielkość i struktura okręgów wyborczych stanowią element systemu wyborczego w znaczeniu szerokim i nie mogą być zmieniane później niż 3 miesiące przed upływem kadencji. Skoro zmiany systemu wyborczego w znaczeniu szerokim nie mogą mieć miejsca później niż 3 miesiące przed upływem kadencji, to tym bardziej okres ten powinien obowiązywać w wypadku zmian systemu wyborczego w znaczeniu wąskim (zasad ustalania wyników wyborów). Konieczność dłuższej niż 14-dniowa *vacatio legis* wynika nie tylko z zasady pewności prawa i zaufania do państwa, ale także z zasady wolnych i uczciwych wyborów. Jeśli ustawodawca przyjął zasadę istnienia stałych okręgów wyborczych i zabronił dokonywania zmian w ich strukturze w ciągu 3 miesięcy przed upływem kadencji, to zakaz ten należy odnieść także do dokonywania zmian innych elementów systemu wyborczego.

Zaskarżona ustawa weszła w życie już w toku wykonywania urzędowych czynności związanych z przeprowadzeniem wyborów do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw – należy zatem uznać, że naruszony został podstawowy kanon wolnych wyborów, które powinny odbywać się wedle stabilnych i odpowiednio wcześniej ustalonych i znanych reguł. Zdaniem wnioskodawcy, określając stosowną dla wprowadzania zmian ordynacji wyborczych *vacatio legis* można posłużyć się argumentacją analogiczną do tej, jaka została przyjęta przez Trybunał w odniesieniu do wprowadzania zmian ustaw podatkowych. Jako inny wzorzec określenia właściwej *vacatio legis* wnioskodawca wskazuje ww. *Kodeks dobrych praktyk wyborczych*, który stanowi, że 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 o randze wyższej niż ustawa zwykła. W myśl *Kodeksu* prawo wyborcze musi cieszyć się pewną stabilnością, chroniącą je przed manipulacją ze strony partii politycznych. Stabilność prawa ma bowiem rozstrzygające znaczenie dla wiarygodności procesu wyborczego, która jest niezbędna dla konsolidacji demokracji. Zdaniem wnioskodawcy, Rzeczpospolita Polska, będąc członkiem Rady Europy, powinna stosować się do kodyfikacji wiążącej państwa członkowskie Rady. Ponieważ zaskarżona ustawa jest niezgodna z tą kodyfikacją, narusza art. 9 Konstytucji stanowiący, że Rzeczpospolita Polska zobowiązana jest przestrzegać wiążącego ją prawa międzynarodowego. Narusza również,

stanowiąc odstępstwo od jednego z kanonów wolnych wyborów, art. 3 ust. 2 Karty, w myśl którego organy stanowiące samorządu lokalnego muszą być wyłaniane w drodze wolnych wyborów. Art. 4 ust. 6 Karty zobowiązuje do przeprowadzania we właściwym czasie i w odpowiednim trybie konsultacji ze społecznościami lokalnymi przy podejmowaniu decyzji we wszystkich sprawach bezpośrednio dotyczących tych społeczności. Konsultacji takich nie było, nie dopuszczono także do przeprowadzenia wysłuchania publicznego.

1.3. Ustawa została, zdaniem wnioskodawcy, uchwalona w sposób niezgodny z zasadą rzetelnego działania instytucji publicznych, wyrażoną we wstępie do Konstytucji oraz w art. 2 i art. 7 Konstytucji. Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej podjęła, zgodnie z art. 70a Regulaminu Sejmu, uchwałę o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego. Następnie (w zmienionym wcześniej składzie) podjęła uchwałę o odwołaniu tego wysłuchania. Jako podstawę odwołania wskazano, że wysłuchanie publiczne w terminie, na jaki zostało wyznaczone, koliduje z ustalonym przez Sejm terminem przedłożenia sprawozdania z prac Komisji. Odwołanie wysłuchania miało umożliwić zakończenie prac Komisji w terminie najmniej odbiegającym od wyznaczonego przez Sejm. W uchwale o odwołaniu wysłuchania stwierdzono, że uchwała o jego przeprowadzeniu, wyznaczając termin wysłuchania na datę późniejszą niż wyznaczona przez Sejm data przedstawienia sprawozdania, była sprzeczna z prawem, tj. uchwałą Sejmu, wg której Komisja miała przedstawić sprawozdanie do 21 sierpnia 2006 r. Zdaniem wnioskodawcy, uchwała Komisji o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego była adresowana do podmiotów znajdujących się poza strukturami Sejmu i niebędących organami państwa. „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 przypadków wymieniony jest w art. 70e Regulaminu Sejmu”. Racje, dla których wysłuchanie publiczne odwołano, nie pokrywają się z tymi, które w myśl art. 70e uzasadniają takie działanie. W ten sposób wkroczone w sferę wolności i praw obywatelskich nadanych obywatelom i ich strukturom organizacyjnym przez Sejm z własnej inicjatywy. Odwołanie wysłuchania publicznego odbyło się, zdaniem wnioskodawcy, z naruszeniem art. 70e Regulaminu Sejmu, a także spowodowało, że zaskarżona ustawa została uchwalona z naruszeniem zasady rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych (wstęp do Konstytucji), z zasadą zaufania do państwa (art. 2 Konstytucji) oraz z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji).

Wnioskodawca wniósł również „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 2006 r. 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”. Zdaniem wnioskodawcy, wniosek taki jest dopuszczalny ze względu na odpowiednie stosowanie w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym przepisów kodeksu postępowania cywilnego. Trybunał nie jest też związany wcześniejszymi postanowieniami wydawanymi w sprawie podobnych wniosków. Ze względu na zbliżające się wybory samorządowe wniosek o zabezpieczenie powództwa jest zasadny.

2. Prokurator Generalny, pismem z 6 października 2006 r. przedstawił stanowisko, że:

1) ustawa zmieniająca jest zgodna z preambułą Konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się ona do zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, oraz z art. 2, art. 7, art. 9 i art. 119 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 3 ust. 2 i art. 4 ust. 6 Karty;

2) art. 1 pkt 2 i 3, 7, 9, 11-13 oraz pkt 15 i 16 ustawy zmieniającej jest zgodny z preambułą Konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się ona do zasady pomocniczości, oraz z art. 15 i art. 169 ust. 2 Konstytucji, a także z art. 3 ust. 1 Karty;

3) postępowanie w przedmiocie badania zgodności:

a) art. 1 pkt 10 i 14 ustawy zmieniającej – z preambułą Konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się ona do zasady pomocniczości, oraz z art. 15 i art. 169 ust. 2 Konstytucji, a także z art. 3 ust. 1 Karty,

b) art. 1 pkt 2 i 3, 7 oraz pkt 9-16 w związku z art. 2 ustawy zmieniającej – z art. 31 ust. 3 Konstytucji

podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z powodu niedopuszczalności orzekania.

2.1. W pierwszej kolejności Prokurator Generalny uzasadnił wniosek o umorzenie postępowania. Punkt 2 *petitum* wniosku powołuje jako wzorce konstytucyjne art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Uzasadnienie wniosku pomija jednak kwestię niezgodności kwestionowanych przepisów ustawy nowelizującej z art. 31 ust. 3 Konstytucji; autorzy wniosku nie wykazują, na czym miałyby polegać niezgodność kwestionowanych regulacji z zasadą proporcjonalności, wyznaczającą granice dopuszczalnych ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw. Wobec tego, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, należy uznać, że wnioskodawca nie wypełnił w odniesieniu do tego wzorca kontroli wymogu uzasadnienia wniosku, co uzasadnia umorzenie postępowania w tym zakresie z powodu niedopuszczalności orzekania.

Stanowisko o zasadności umorzenia postępowania w części obejmującej badanie zgodności art. 1 pkt 10 i 14 z preambułą Konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się ona do zasady pomocniczości, oraz z art. 15 i art. 169 ust. 2 Konstytucji, a także z art. 3 ust. 1 Karty także wynika z braku uzasadnienia wniosku w tym zakresie. Zdaniem Prokuratora wskazane tu przepisy zostały przez wnioskodawcę zakwestionowane omyłkowo; wbrew twierdzeniom wnioskodawców nie zawierają one bowiem regulacji pochodnych do pozostałych kwestionowanych przepisów ustawy nowelizującej wprowadzających instytucję blokowania list kandydatów oraz związane z tym zasady i metody ustalania wyników wyborów. Przepisy te wprowadzają nowe zasady oceny ważności głosu w sytuacji, o której mowa w art. 113 ust. 2 ordynacji wyborczej, i są niezależne od instytucji blokowania list kandydatów. O omyłkowym zakwestionowaniu wymienionych dwóch punktów art. 1 ustawy zmieniającej może też świadczyć fakt, że nie został zakwestionowany art. 1 pkt 5 tej ustawy, wprowadzający zmianę analogiczną do tych, które wprowadzają art. 1 pkt 10 i 14 ustawy zmieniającej.

2.2. Prokurator uznaje za niezasadne zarzuty dotyczące trybu uchwalenia ustawy zmieniającej. Podjęcie uchwały o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego nie jest równoznaczne z przyrzeczeniem publicznym. Rozdział o wysłuchaniu publicznym (art. 70a-70i) został wprowadzony do Regulaminu Sejmu dopiero z dniem 7 marca 2006 r. Instytucji tej nie wymaga Konstytucja. W wyroku z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, Trybunał podkreślił: „Przepisy Konstytucji nie regulują w sposób całościowy postępowania ustawodawczego. Stosownie do zasady autonomii Sejmu, kwestie te zostały pozostawione do unormowania w regulaminie, a Konstytucja formułuje tylko pewne zasady ogólne i przesądza rozwiązania w kwestiach uznanych za szczególnie istotne. Do tych zasad należy zaliczyć zasadę trzech czytań, sformułowaną w art. 119 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten wyznacza

konstytucyjny model wewnątrzsejmowego postępowania, ale nie reguluje wszystkich jego elementów. Konstytucyjnym nakazem jest, by każdy projekt ustawy był uchwalany przez Sejm po przeprowadzeniu trzech czytań, i niedopuszczalne byłoby regulaminowe zmniejszenie ich liczby” (OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32). W wypadku uchwalenia ustawy nowelizującej zachowanie trybu trzech czytań jest oczywiste; w świetle przywołanego poglądu Trybunału odnośnie do treści normatywnej art. 119 ust. 1 Konstytucji przesądza to – zdaniem Prokuratora Generalnego – o zgodności ustawy zmieniającej z tym przepisem Konstytucji. Nawet ewentualne stwierdzenie, że okoliczności wskazane w uzasadnieniu uchwały komisji sejmowej o odwołaniu wysłuchania publicznego nie uzasadniały tego odwołania w dostatecznym stopniu, nie może prowadzić do podważenia konstytucyjności procesu legislacyjnego, zakończonego uchwaleniem ustawy nowelizującej. Nie może być mowy o niezgodności procesu legislacyjnego z zasadą demokratycznego państwa prawnego ani z zasadą legalizmu w tym zakresie, w jakim zasady te mogą być odnoszone do procesu ustawodawczego. Prokurator przywołał tu wyrok Trybunału z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, w którym Trybunał stwierdził, że: „Nie każde jednak uchybienie zasadom regulaminowym może być uznane za naruszenie Konstytucji. O takim naruszeniu można mówić wówczas, gdy uchybienia regulaminowe prowadzą do naruszenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego albo występują z takim nasileniem, że uniemożliwiają posłom wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy”.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, także działanie komisji w nowym składzie, polegające na odwołaniu wysłuchania publicznego, nie może być uznane za sprzeczne z dyrektywą rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych wyrażoną w preambule Konstytucji, w sytuacji gdy podjęte przez komisję działania służyły zachowaniu ustalonego przez Sejm porządku prac nad danym projektem. Nie godzi też w zasadę zaufania obywateli do państwa w stopniu uzasadniającym podważenie konstytucyjności procesu legislacyjnego.

2.3. Prokurator uważa, że zarzut naruszenia art. 9 Konstytucji oraz art. 3 ust. 2 i art. 4 ust. 6 Karty jest bezzasadny wobec faktu, że autorzy wniosku uzasadniają go rzekomym naruszeniem *Kodeksu dobrych praktyk wyborczych*, będącego wewnętrznym dokumentem Rady Europy, przyjętym przez jedną z komisji działających w ramach struktur Rady. Nawet ewentualna niezgodność ustawy krajowej z takim dokumentem nie może powodować uznania ustawy za niekonstytucyjną. Art. 91 Konstytucji stanowi, że prawo stanowione przez organizacje międzynarodowe ma pierwszeństwo, w przypadku kolizji z ustawami, tylko wówczas, gdy wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową. Ze Statutu Rady Europy (ratyfikowanego przez RP w dniu 20 listopada 1991 r.; Dz. U. z 1994 r. Nr 118, poz. 565) wynika, że jedynie Komitet Ministrów uprawniony jest do przyjmowania ustaleń, które mogą przybrać formę zaleceń dla rządów członków Rady.

Termin wejścia w życie ustawy zmieniającej, mimo że istotnie krótki, nie narusza także konstytucyjnych standardów demokratycznego państwa prawnego. Należy bowiem uwzględnić, od kiedy nowe regulacje mogą być faktycznie stosowane, co wynika z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 września 2006 r. w sprawie zarządzenia wyborów do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Rady m.st. Warszawy i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (Dz. U. Nr 162, poz. 1149). Rozporządzenie wyznacza datę wyborów na 12 listopada 2006 r., a więc na ponad 2 miesiące od daty ogłoszenia ustawy zmieniającej. Pierwsza czynność wyborcza związana z zaskarżonymi przepisami powinna być dokonana do 18 października 2006 r. i polega na zawiadomieniu właściwej terytorialnej komisji wyborczej o zawarciu umowy w sprawie utworzenia grupy list kandydatów (same listy kandydatów należy zgłosić wcześniej,

tj. do 13 października 2006 r.). Kolejne czynności wyborcze, na które wpływ mają kwestionowane przepisy, przypadają jeszcze później. Oznacza to, zdaniem Prokuratora Generalnego, że komitety wyborcze mają ponad miesiąc od daty wejścia w życie ustawy zmieniającej na przeprowadzenie i sfinalizowanie rozmów w sprawie utworzenia grup list kandydatów, a wyborcy uzyskają wiążące informacje na temat blokowania list jednocześnie z ukazaniem się obwieszczeń informujących o samych listach i rozpoczęciem nieodpłatnej kampanii wyborczej w mediach publicznych. Prokurator przywołał stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w wyroku z 13 lipca 2004 r., sygn. P 20/03, także dotyczącym samorządowej ordynacji wyborczej. Trybunał stwierdził wówczas: „Formalnie ustawa zmieniająca weszła w życie w dniu jej ogłoszenia, natomiast praktycznie – ze względu na datę ogłoszenia kampanii wyborczej – mogła być stosowana dopiero po 17 dniach od ogłoszenia. W ocenie Trybunału, ten okres powinien wystarczyć na zapoznanie się z treścią nowego unormowania” (OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 64). Kierując się powyższą oceną, krótką formalną *vacatio legis* należy uznać za zgodną z zasadą demokratycznego państwa prawnego. W konsekwencji nie można przyjąć, że ustawa zmieniająca naruszyła stabilność systemu wyborczego w stopniu zagrażającym wolnym wyborom, które gwarantuje art. 3 ust. 2 Karty.

Prokurator Generalny nie zgadza się też z zarzutem naruszenia art. 4 ust. 6 Karty w toku procedury legislacyjnej, należy bowiem uwzględnić to, że projekt ustawy zmieniającej został skierowany 20 lipca 2006 r. do zaopiniowania przez organizacje samorządowe. Długość *vacatio legis* nie jest związana z konsultacjami z samorządami terytorialnymi w czasie prac nad projektem ustawy, a zakres i forma tych konsultacji nie mogą przesądzać o konstytucyjności lub niekonstytucyjności *vacatio legis in concreto*, choć mogą mieć wpływ na stopień znajomości nowej regulacji w środowiskach, których one dotyczą. Przede wszystkim nie jest prawdziwe twierdzenie, że w toku prac legislacyjnych w Sejmie konsultacje z samorządami nie zostały przeprowadzone.

2.4. Oceniając merytoryczne zarzuty stawiane poszczególnym nowym regulacjom wprowadzonym przez zaskarżone przepisy, Prokurator odnosi się do art. 169 ust. 2 Konstytucji i jego analizy dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 lutego 2005 r., sygn. K 17/03. W wyroku tym Trybunał stwierdził: „Uprawnienie Sejmu i Senatu do ustawowego regulowania zasad przeprowadzania wyborów w sposób niekolidujący z przepisami Konstytucji i respektujący zasady konstytucyjne postrzegane być winno jako naturalne następstwo przypisania tym organom (art. 10 ust. 2) charakteru organów władzy ustawodawczej oraz powierzenia im (art. 95 ust. 1 Konstytucji) sprawowania tej władzy” (OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 14). Trybunał stwierdził też, że ustrojodawca konstytucyjny w odniesieniu do wyborów samorządowych pozostawił ustrojodawcy swobodę w wyborze zasad ustalania wyników wyborów (systemu wyborczego w znaczeniu ścisłym). Trybunał dodał: „w art. 169 ust. 2 zdaniu pierwszym uległy konstytucyjnemu utrwaleniu (uzyskując przy tym nadrzędną moc prawną) cztery podstawowe zasady determinujące wybory do organów stanowiących samorządu terytorialnego. Są to zasady: powszechności, równości, bezpośredniości wyborów oraz zasada tajnego głosowania. W pozostałym zakresie, zgodnie z dyspozycją ustrojodawcy konstytucyjnego, zawartą w art. 169 ust. 2 zdaniu drugim Konstytucji, określenie zasad trybu zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunków ważności wyborów stało się konstytucyjną kompetencją szczegółową ustawodawcy zwykłego”. Z przytoczonych poglądów Trybunału wynika, zdaniem Prokuratora Generalnego, że ustawodawca, zmieniając, w sposób kwestionowany przez wnioskodawcę, system wyborczy w wyborach do organów samorządu terytorialnego, nie wykroczył poza zakres swej kompetencji normotwórczej określony przez art. 169 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji.

Rozwiązania wprowadzone przez ustawę zmieniającą nie mogą być uznane za godzące w którąkolwiek z zasad wyborczych sformułowanych w art. 169 ust. 2 zdaniu pierwszym Konstytucji, w tym w zasadę równości gwarantowaną także przez art. 3 ust. 2 Karty. Konstytucja, nie przesądzając o tym, jaki system wyborczy ma być stosowany w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, dopuszcza tym samym modyfikację systemu proporcjonalnego. System większościowy (także niewykluczony przez Konstytucję) może prowadzić do poważniejszych deformacji wyniku wyborczego niż zaskarżone regulacje. Powoływanie się zatem na konieczność zachowania zasady równości głosów nie jest zasadne. Ustanowienie wyższych progów wyborczych wynika z tego, że inne wymogi należy stawiać blokom list w porównaniu z listami wystawianymi samodzielnie przez poszczególne komitety wyborcze. Szczególnie wysoki próg wyborczy dla grup list w wyborach do sejmików województw można uznać za uzasadniony wielkością województw oraz rodzajem i skalą zadań realizowanych przez samorząd terytorialny stopnia wojewódzkiego.

Istotną nowością jest to, że lista, na którą wyborca oddał głos, może nie uczestniczyć w podziale mandatów, jeśli nie uzyskała progu 5% ważnie oddanych głosów, natomiast głos wyborcy zostanie uwzględniony przy ustalaniu wyniku głosowania na daną grupę list. Mechanizm ten nie oznacza jednak naruszenia zasady równości prawa wyborczego ani zasady demokratycznego państwa prawnego. Blokowanie list jest prawem a nie obowiązkiem komitetów wyborczych, a fakt utworzenia bloku jest podawany do wiadomości wyborców. Podział mandatów między listy jest wtórny w stosunku do wyniku uzyskanego przez całą grupę, a na etapie ustalania wyniku wyborczego całej grupy w porównaniu z wynikami list, które nie zostały zablokowane, nie ma żadnej różnicy w sile głosów wyborców. Wyborca, oddając głos na listę wchodzącą w skład grupy, ma świadomość, że *de facto* oddaje głos na cały blok startujący razem w wyborach. Nie można zatem mówić o niepewności wyborcy. Nie może być zatem mowy o naruszeniu standardów demokratycznego państwa prawnego.

Powyższe argumenty przesądzają, zdaniem Prokuratora Generalnego, także o bezzasadności zarzutu naruszenia przez zaskarżone (pkt 1 *petitum* wniosku) przepisy ustawy zmieniającej zasady pomocniczości sformułowanej w preambule Konstytucji oraz w art. 15 Karty, a w konsekwencji naruszenia art. 2 Konstytucji i art. 3 ust. 1 Karty. Zasada pomocniczości, umacniając uprawnienia obywateli i ich wspólnot, uzasadnia podejmowanie działań na szczeblu ponadlokalnym, jeśli rozwiązanie takie okaże się lepsze i bardziej skuteczne aniżeli działania wspólnot szczebla podstawowego. Winna być ona rozumiana w całej swej złożoności, która polega na tym, że umacnianie uprawnień obywateli i ich wspólnot nie oznacza rezygnacji z działań władzy publicznej na szczeblu ponadlokalnym, a przeciwnie – wymaga tego rodzaju działań, jeżeli rozwiązanie problemów przez organy szczebla podstawowego nie jest możliwe (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lutego 2003 r., sygn. K 24/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 11).

W ww. wyroku w sprawie o sygn. K 24/02 Trybunał wypowiedział się także o decentralizacji, która, jego zdaniem, oznacza proces stałego poszerzania uprawnień jednostek władzy publicznej niższego stopnia w drodze przekazywania im zadań i kompetencji oraz niezbędnych środków i nie jest to jednorazowe przedsięwzięcie organizacyjne, lecz trwałą cechą kultury politycznej państwa. Organy zdecentralizowane cechuje samodzielność oraz niezawisłość oznaczająca wolność od ingerencji organów wyższych w zakresie szerszym, niż to dopuszczają ustawy.

Wobec powyższego, rozwiązania wprowadzone ustawą nowelizującą nie stanowią ani odejścia od zasady pomocniczości, ani zagrożenia dla realizacji procesu decentralizacji, ani dla pozycji organów zdecentralizowanych. Samo doprowadzenie przez zaskarżone przepisy do mniejszego rozdrobnienia organów stanowiących jednostek samorządu

terytorialnego pod względem przynależności organizacyjnej i politycznej osób te organy tworzących, nazywane przez wnioskodawcę „centralizacją samorządu w momencie jego kreacji”, nie może być uznane za naruszające zasadę decentralizacji. W efekcie zaskarżonych zmian nie dochodzi do zmiany prawnoustrojowej pozycji samorządu, a to te regulacje gwarantują, że samorząd terytorialny, bez względu na ewentualne zwiększenie stopnia upartyjnienia jego organów stanowiących, realizuje swoje funkcje i zadania. Tym samym zaskarżone uregulowania nie naruszają też zasady demokratycznego państwa prawnego leżącej u podstaw idei decentralizacji.

3. Pismem z 23 października 2006 r. stanowisko w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedstawił Marszałek Sejmu. Wniósł o stwierdzenie, że:

- 1) art. 1 pkt 2, 3, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 i 16 ustawy zmieniającej są zgodne ze wstępem do Konstytucji oraz z art. 2, art. 15, art. 169 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 3 ust. 1 i 2 Karty,
- 2) art. 1 pkt 2, 3, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 i 16 ustawy zmieniającej w związku z jej art. 2 są zgodne z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 3) cała ustawa zmieniająca jest zgodna ze wstępem do Konstytucji oraz z art. 2, art. 7 i art. 119 ust. 1 Konstytucji w związku z brakiem naruszenia art. 70e ust. 1 Regulaminu Sejmu.

3.1. Marszałek Sejmu zwraca uwagę, że argumentacja wniosku dotycząca merytorycznej niezgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanymi wzorcami nie jest klarowna, co, w ocenie Marszałka, może wynikać stąd, że zasada równości wyborów, powoływana przez wnioskodawcę (art. 169 ust. 2 Konstytucji oraz art. 3 ust. 2 Karty) w swym tradycyjnym znaczeniu odnosi się w zasadzie wyłącznie do praw obywateli jako wyborców, a konkretnie do czynnego prawa wyborczego. W aspekcie formalnym zasada ta oznacza, że każdemu wyborcy przysługuje jeden głos, w aspekcie materialnym oznacza równą siłę głosu każdego wyborcy, a tym samym jednakowy wpływ na wynik wyborów. Pojawiają się tendencje do rozciągania zasady równości wyborów także na inne kwestie i etapy procesu wyborczego, niemniej jednak, choć aksjologicznie słuszne, nastroczają one szereg problemów z racji występujących w mechanizmach wyborczych nierówności i ograniczeń – obiektywnych albo ustanawianych przez prawodawcę dla zapewnienia „proporcjonalnej równości szans”, co wymaga kompromisów między sztywno rozumianą zasadą równości a wymaganiami innych zasad i wartości konstytucyjnych.

W świetle powyższego, Marszałek uznaje stwierdzenia wniosku o istotnej deformacji wyniku wyborczego i spotęgowaniu nadreprezentacji silniejszych podmiotów w wyniku blokowania list za przesadne. Wynik wyborów zależeć będzie bardziej od konkretnego układu sił konkurujących ugrupowań niż od regulacji prawnej. Marszałek zaznacza, że zaskarżona regulacja stanowi w istocie tylko niewielką korektę wcześniejszych zasad, która z pewnością mieści się w ramach elastycznie rozumianej zasady równości wyborów w znaczeniu materialnym. Stanowisko to jest tym bardziej uprawnione, że w wyborach do organów stanowiących samorządu terytorialnego system wyborczy w sensie ścisłym nie został konstytucyjnie przesądzony, lecz została przewidziana regulacja ustawowa całości tego zagadnienia (inaczej niż w wypadku wyborów do Sejmu, które w myśl Konstytucji muszą być proporcjonalne).

Marszałek zaznacza, że kwestionowane przez wnioskodawcę wysokie progi wyborcze ustanowione dla grup list wyborczych pełnią rolę „swoistego mechanizmu ograniczającego” wmontowanego w instytucję grup list, mającego ostrzegać przed pochopnym ich tworzeniem i eliminować przy podziale mandatów te grupy, które powstały

bez należytego rozpoznania swych szans wyborczych, nie pozbawiając wszakże tworzących je komitetów uzyskania odpowiedniej puli mandatów na zasadach ogólnych.

Odnosząc się do zarzutów naruszenia konstytucyjnych zasad decentralizacji i pomocniczości w związku z zasadą demokratycznego państwa prawnego, Marszałek Sejmu podkreśla, że w płaszczyźnie konstytucyjnej niedopuszczalne jest traktowanie zasady decentralizacji jako nadrzędnej nad zasadą skuteczności (sprawności) działania organów samorządu na poszczególnych szczeblach. Rzeczywistą zdolność wspólnot lokalnych do regulowania i zarządzania istotną częścią spraw publicznych, m.in. poprzez demokratycznie wybrane organy przedstawicielskie, akcentuje również wyrażnie Karta (art. 3 ust. 1 w związku z ust. 2). Zatem wymóg zapewnienia funkcjonalności organów przedstawicielskich w równym stopniu odnosi się do wyborów do Sejmu jak i do organów stanowiących samorządu terytorialnego. W obu wypadkach wartość ta może w pewnym stopniu relatywizować konstytucyjną zasadę równości biernego prawa wyborczego. Zarzut „koncentracji i centralizacji politycznej samorządów w momencie ich kreacji” odnosi się, zdaniem Marszałka, do faktów politycznych, a nie rozwiązań prawnych, ponadto nie bierze pod uwagę, że układ sił w wyborach lokalnych (w skali powiatu czy gminy) może się kształtować inaczej niż oglądany z perspektywy ogólnokrajowej, oraz tego, że blokowanie list jest instytucją fakultatywną. Jeżeli zaskarżona instytucja przyczyni się do większej konsolidacji struktur stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, a przez to do wzmocnienia efektywności ich funkcjonowania, to będzie to w pełni zgodne z wymogiem zdolności samorządu do wykonywania zadań publicznych, wyrażonym w art. 15 ust. 2 Konstytucji oraz art. 3 ust. 1 w związku z ust. 2 Karty i wynikającym pośrednio z preambuły oraz art. 2 Konstytucji, który to wymóg nie jest sprzeczny, ale komplementarny wobec zasady decentralizacji. Dlatego też przepisy art. 1 pkt 2, 3, 7 oraz pkt 9-16 ustawy zmieniającej są zgodne ze wstępem do Konstytucji, jej art. 2, art. 15 i art. 169 ust. 2 oraz z art. 3 ust. 1 i 2 Karty.

3.2. W odniesieniu do zarzutu wejścia w życie ustawy nowelizującej przy zastosowaniu zbyt krótkiej *vacatio legis* Marszałek zaznacza, że ustawa nowelizująca weszła w życie zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 62, poz. 718 ze zm.), a te przepisy w pełni uwzględniają dorobek orzeczniczy Trybunału Konstytucyjnego. Marszałek wskazuje, że projekt ustawy nowelizującej wpłynął do Sejmu dopiero 11 lipca 2006 r. Prace nad nim przebiegały sprawnie zarówno w Sejmie, jak i w Senacie, nie było zwłoki w podpisaniu i ogłoszeniu ustawy. Z uwagi na zbliżający się termin zarządzenia wyborów do organów samorządu terytorialnego art. 2 ustawy nowelizującej wyznaczył datę jej wejścia w życie na 13 września 2006 r., co oznacza, że ustawa weszła w życie przy skróconej *vacatio legis*, zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych stanowiącym, że „w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż 14 dni”. Tezy o naruszeniu art. 2 Konstytucji nie uzasadniają też merytoryczny zakres zmian, ani obszerność tekstu, z którym zainteresowani mieliby się zapoznać.

Nieprawdziwe jest stwierdzenie wniosku, że ustawa nowelizująca weszła w życie w toku wykonywania urzędowych czynności związanych z wyborami, gdyż rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów o wyznaczeniu daty wyborów weszło w życie 13 września 2006 r., a podejmowanie takich czynności przed zarządzeniem wyborów jest z mocy prawa nieważne.

Marszałek Sejmu nie zgadza się też z tezą, że zakaz zmian w strukturach okręgów wyborczych w ciągu trzech miesięcy przed wyborami odnieść należy także do dokonywania zmian innych elementów systemu wyborczego. Przede wszystkim zakaz dotyczy aktów stosowania ustawy przez adresatów tego przepisu i nie uzasadnia stosowania go przez analogię do uprawnień samego ustawodawcy. Podobnie nie jest zasadne traktowanie jako

wzorca kontroli postulatów i zaleceń zawartych w *Kodeksie dobrych praktyk wyborczych* przyjętym przez tzw. komisję wenecką, akt ten nie ma w polskim systemie prawa mocy obowiązującej i to w sposób nadrzędny wobec ustaw. Wobec powyższego art. 1 pkt 2, 3, 7 oraz pkt 9-16 w związku z art. 2 ustawy zmieniającej są zgodne z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3.3. Odnosząc się do kwestii odwołania wysłuchania publicznego, uzasadniającego, zdaniem wnioskodawcy, zarzut naruszenia trybu ustawodawczego, Marszałek stwierdza, że procedura ustawodawcza nie została naruszona. Zarówno zmiana składu Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, jak i odwołanie wysłuchania publicznego były w pełni możliwe na podstawie regulaminu Sejmu. Art. 70e ust. 1 pkt 2 regulaminu Sejmu upoważnia bowiem do odwołania wysłuchania publicznego ze względów technicznych. Pojęcie „względów technicznych” obejmuje zaś nie tylko sprawy odnoszące się do techniki, ale również dotyczy spraw związanych ze sposobem przeprowadzenia czy załatwienia określonej sprawy, czyli procedowania w tej sprawie. Dlatego ustawa nowelizująca jest zgodna ze wstępem do Konstytucji oraz z jej art. 2, art. 7 i art. 119 ust. 1 Konstytucji.

4. Pismem z 31 października 2006 r. Prokurator Generalny, działając na podstawie art. 125 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.) w związku z art. 20 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) wystąpił z wnioskiem o zwrócenie się przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego do Rady Ministrów – w trybie art. 44 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – o wydanie opinii na temat wysokości dodatkowych nakładów finansowych, jakie mogłyby być skutkiem ewentualnego uznania przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów, i możliwości pokrycia tych nakładów ze środków przeznaczonych w ustawie budżetowej na rok 2006 (Dz. U. Nr 35, poz. 244). Prokurator Generalny wniósł także o odroczenie rozprawy wyznaczonej na 3 listopada 2006 r.

Zdaniem Prokuratora, orzeczenie przez Trybunał niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów przed terminem wyborów wyznaczonych na 12 listopada 2006 r. może spowodować skutki wiążące się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej na rok 2006. Nakłady takie byłyby przykładowo związane z koniecznością powiadomienia wyborców o częściowej nieaktualności obwieszczeń, o których mowa w kalendarzu wyborczym, lub z koniecznością dostosowania dokumentacji wyborów do stanu prawnego zaistniałego w następstwie wyroku Trybunału. Zachodzi więc konieczność oszacowania ewentualnych nakładów oraz wypowiedzenia się przez właściwy organ władzy państwowej (Radę Ministrów) na temat możliwości pokrycia tych wydatków. Zwrócenie się o taką opinię spowodowałoby konieczność odroczenia rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym ze względu na bliskość już wyznaczonego terminu.

II

Na rozprawie 3 listopada 2006 r., przedstawiciele wnioskodawcy wyjaśnili, że uznają powołany w uzasadnieniu wniosku art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. Nr 124, poz. 607 ze zm.), za wzorzec konstytucyjny nieuwzględniony w *petitum* wniosku. W pozostałym zakresie podtrzymali stanowisko zawarte we wniosku, podnosząc nadto, że nadesłane przez Marszałka Sejmu stanowisko pozostaje w sprzeczności ze stanowiskiem Komisji Ustawodawczej, która wyraziła negatywną opinię o zgodności przepisów zaskarżonej ustawy z Konstytucją.

Pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zawarte w pismach procesowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Treść zaskarżonej regulacji oraz jej istota

1.1. We wniosku do Trybunału Konstytucyjnego wnioskodawca zakwestionował całą ustawę o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 159, poz. 1127), ze względu na zbyt krótką *vacatio legis* ustawy oraz odwołanie w toku prac nad ustawą wysłuchania publicznego z przyczyn innych niż wymienione w art. 70e ust. 1 Regulaminu Sejmu, co stanowi, zdaniem wnioskodawców, naruszenie obowiązującej procedury legislacyjnej, a co za tym idzie – konstytucyjnych zasad rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych oraz zasady demokratycznego państwa prawnego zawartej w art. 2 Konstytucji.

Jednocześnie wnioskodawcy zaskarżyli większą część przepisów ustawy, w tym wszystkie przepisy, które w odniesieniu do wyborów radnych sejmików województw, powiatów i gmin liczących powyżej 20 tys. mieszkańców wprowadzały możliwość tworzenia grup list kandydatów (blokowania list). Wnioskodawcy zakwestionowali w konsekwencji także sposób ustalania wyników głosowania z udziałem grup list kandydatów i sposób podziału mandatów wewnątrz grup list kandydatów.

1.2. Analiza treści zakwestionowanych przepisów, nowelizujących samorządową ordynację wyborczą, pozwala wyróżnić w nich następujące zasadnicze, nowe w stosunku do dotychczasowych rozwiązań elementy, polegające na:

- możliwości powoływania przez zainteresowane komitety wyborcze w drodze umowy grupy list kandydatów (bloku wyborczego), co wynika z dodanego art. 64la ust. 1 ordynacji w nowym brzmieniu;

- uzależnieniu możliwości uczestniczenia w podziale mandatów tylko przez listy uzyskujące co najmniej 5% głosów w skali gminy – w gminach liczących powyżej 20 tys. mieszkańców (art. 88 ust. 2);

- sumowaniu głosów wyborców oddanych na wszystkie poszczególne komitety wyborcze wchodzące w skład grupy (bloku) w celu podziału mandatów między poszczególne grupy list (bloki wyborcze) i pojedynczo występujące listy (art. 88 ust. 3);

- zastosowaniu nowych progów wyborczych w odniesieniu do grup list kandydatów, których osiągnięcie warunkuje traktowanie listy jako jeden podmiot przy przyznawaniu grupie list liczby zdobytych mandatów (art. 88 ust. 4 i art. 162 ust. 3),

- konieczności traktowania list kandydatów, które utworzyły blok wyborczy, tak jak list, które takiego bloku nie utworzyły – w przypadku gdy blok wyborczy nie uzyskał przewidzianego ustawą odpowiedniego odsetka głosów (art. 88 ust. 4),

- zastosowaniu odmiennych metod (d'Hondta i Saint-Laguë) do ustalania wyników wyborów przy przydzielaniu liczby mandatów poszczególnym blokom wyborczym i indywidualnym listom kandydatów oraz do ustalania wyników wyborów przy przydzielaniu liczby mandatów poszczególnym listom kandydatów wchodzącym w skład bloków wyborczych (art. 123 ust. 1 pkt 1 i 3 oraz art. 151 ust. 1 pkt 1 i 3).

Powyższym nowym rozwiązaniom wnioskodawcy zarzucili uprzywilejowanie tych komitetów wyborczych, które tworzą bloki wyborcze, a co za tym idzie – naruszenie zasady równości prawa wyborczego, wynikającej z art. 169 ust. 2 Konstytucji. W konsekwencji

zarzucili także, iż taki kształt prawa wyborczego faworyzuje największe partie polityczne w Polsce, co prowadzić będzie do centralizacji organów samorządu terytorialnego na etapie ich tworzenia w wyniku wyborów, przeprowadzonych na wyżej opisanych zasadach. To z kolei oznaczać ma niezgodność powyższych przepisów, nowelizujących samorządową ordynację wyborczą, z płynącą z art. 15 ust. 1 Konstytucji zasadą decentralizacji władzy publicznej. Taki kształt przepisów prawa wyborczego oznaczać ma w rezultacie naruszenie zasady wolności wyborów samorządowych określonej w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego.

Zważywszy na strukturę organów samorządu terytorialnego w Polsce, trzeba stwierdzić, że dokonana nowelizacja ma istotne znaczenie dla wszystkich organów stanowiących (rad) gmin liczących powyżej 20 tys. mieszkańców oraz dla rad powiatów i sejmików województw. Pamiętać przy tym trzeba, że w gminach mniejszych (poniżej 20 tys.) mamy do czynienia z wyborami większościowymi oraz że organy wykonawcze gmin, w tym miast (wójtowie, burmistrzowie i prezydenci), wybierane są bezpośrednio, a starostowie powiatowi i marszałkowie samorządowych województw pochodzą z wyborów pośrednich (z mandatu odpowiednich rad).

2. Standardy i rozwiązania wyborcze w państwach demokratycznych

2.1. Szczegółność materii, której dotyczą zaskarżone przez wnioskodawców przepisy (proces wyborczy), jej powiązanie ze współczesnymi standardami państwa demokratycznego, a także powoływanie się przez wnioskodawców na te standardy – wymagają w pierwszym rzędzie krótkiego scharakteryzowania standardów i rozwiązań wyborczych w krajach demokratycznych.

W państwie demokratycznym wybory są nieodzowną instytucją życia publicznego, pozwalającą na wyłanianie przedstawicieli, sprawujących władzę w imieniu suwerena (wszystkich obywateli). Sprawowanie władzy przez przedstawicieli uważa się na gruncie współczesnych standardów państwa demokratycznego za zasadę. Bezpośrednie sprawowanie władzy, przez bezpośredni przejaw woli suwerena, określanego we współczesnych konstytucjach nadal tradycyjnie jako „lud” lub „naród”, uważa się za potrzebne uzupełnienie modelu państwa demokratycznego; bądź jako uzupełnienie incydentalne, w formie wypowiedzenia się suwerena w najważniejszych sprawach państwa lub społeczeństwa (element procedury uchwalania konstytucji, upoważnienia do ratyfikacji ważnej umowy międzynarodowej, stanowisko wobec szczególnie ważnego problemu); bądź też nawet jako pewien wyjątek od zasady parlamentarnej procedury uchwalania ustaw (uchwalanie ustaw w drodze referendum, inicjatywa ustawodawcza czy tzw. weto ustawodawcze).

Art. 4 Konstytucji głoszący, że „władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu” (ust. 1), dopuszcza obydwa sposoby sprawowania władzy przez Naród: przez przedstawicieli lub bezpośrednio (ust. 2). Nie ulega jednak wątpliwości, że sprawowanie władzy przez przedstawicieli jest na tle obowiązującego systemu konstytucyjnego zasadą, a bezpośrednie sprawowanie władzy przez suwerena (referendum, inicjatywa ustawodawcza) – wyjątkiem. Dał temu wyraz także Trybunał Konstytucyjny, określając model demokracji przedstawicielskiej jako podstawową formę demokracji w Polsce (por. wyrok z 27 maja 2003 r., sygn. K 11/03, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 43).

Regulacja prawna wyborów parlamentarnych, wywoływała zawsze szereg polemik i kontrowersji.

Podział na okręgi wyborcze, w ramach których dokonuje się podziału mandatów do ciała przedstawicielskiego, ma znaczenie podstawowe. Sposób wydzielania okręgów wyborczych deformuje zasadę równości odnoszoną do rywalizujących kandydatów (list kandydatów). Prowadzi do tego, że poszczególni kandydaci uzyskują mandat dzięki poparciu różnej liczby głosów. Niektórzy uzyskują w ten sposób mandat dzięki kilkakrotnie mniejszej

liczbie głosów niż inni kandydaci, chociaż podział na okręgi wyborcze winien być „sprawiedliwy”, tzn. uwzględniający „równość materialną” formalnie równoprawnych kandydatur oraz „materialnie równą” siłę głosu każdego wyborcy. Podział na okręgi wyborcze winien więc uwzględniać realia społeczne (np. ruchy migracyjne), ale nie powinien być dokonywany dla realizacji doraźnego celu politycznego, lecz funkcjonować możliwie długo, a dokonywane zmiany nie powinny być dokonywane aktem rządzącej egzekutywy, lecz ustawą parlamentarną. Chodzi bowiem o to, aby tworzyć przesłanki rzeczywiście równoprawnej konkurencji. Wymienione wyżej dyrektywy dedukować można z doktryny demokratycznego społeczeństwa i państwa demokratycznego. Należy jednak podkreślić, że, podobnie jak przy respektowaniu równości w przedkładaniu kandydatur, również regulacja prawna podziału na okręgi wyborcze zależeć będzie w decydującym stopniu od poziomu kultury prawnej elit rządzących (klasy politycznej).

Prawnie regulowany wybór metody rozdziału mandatów to kolejna faza procesu wyborczego, następująca po akcie głosowania, która powoduje w mniejszym lub większym stopniu deformację. Powoduje je zawsze, ale jest rzeczą istotną, w jakim stopniu. Rozważane w tym kontekście deformacje dotyczyć mogą dalszego zniekształcania rzeczywistej (materialnej) równości głosów wyborców oraz, co zwłaszcza podnosi się w doktrynie, naruszenia materialnej równości konkurujących ze sobą kandydatów (list kandydatów). Wybór systemu rozdziału mandatów decydować może ostatecznie o tym, czy dana osoba uzyska mandat przedstawicielski, czy też nie; decydować może o tym, ile mandatów uzyska dana lista kandydatów. Inaczej jednak niż w przypadku podziału na okręgi wyborcze, który łatwiej uwzględnić może ideę „materialnej równości” wyborów, dostosowując odpowiednio liczbę mandatów w danym okręgu wyborczym do liczby wyborców w tym okręgu, realizacja idei „materialnej równości” poprzez przyjęcie określonego sposobu rozdziału mandatów, który w maksymalny sposób uwzględniłby powyższą ideę – nie jest w pełni możliwe. System wyborczy, zwłaszcza poprzez regulację prawną sposobu rozdziału mandatów, musi bowiem uwzględniać, że funkcja wyborów jest ściśle związana z celem, któremu one służą; chodzi o wyłonienie większości mogącej realizować konstytucyjne i ustawowe kompetencje. Wyłoniona z wyborów stabilna większość powinna umożliwiać stanowienie prawa, a w systemach o cechach parlamentarnych – sprawować także kontrolę polityczną nad egzekutywą.

Przyjęcie określonego sposobu rozdziału mandatów w wyborach parlamentarnych jest więc zawsze kompromisem między dwiema wartościami: ideą równości materialnej wyborów, odzwierciedlającą szerszej pojmowaną ideę wyborów sprawiedliwych, oraz ideą wyborów „skutecznych”, pozwalających na wyłonienie stabilnej większości parlamentarnej.

Wieloletnie doświadczenia krajów demokratycznych wskazują, że adekwatność kompromisu winna być odnoszona do warunków danego kraju, nie ma bowiem uniwersalnego wzorca kompromisu między wspomnianymi wartościami. Doświadczenia te pouczają również, że poszukiwania owego kompromisu trwają niekiedy wiele dziesiątków lat, aby znaleźć system wyborczy, w tym także sposób rozdziału mandatów, adekwatny do tradycji charakteru narodowego, podziałów społecznych czy systemu partyjnego (np. Francja). Jednocześnie można też stwierdzić, że tam gdzie system wyborczy jest od długiego czasu stabilny, dzieje się to z powodu preferowania idei skutecznych wyborów, przy istotnych deformacjach wyborczych, a więc kosztem idei materialnej równości wyborów. Przykładem może być większościowy system wyborczy Wielkiej Brytanii wyłaniający większość parlamentarną w Izbie Gmin i rząd przed nim odpowiedzialny, w oparciu o podział na jednomandatowe okręgi wyborcze, wybory przeprowadzane w jednej turze głosowania i mandaty przydzielane w oparciu o zasadę uzyskanej większości względnej, w warunkach ustabilizowanego systemu partyjnego.

Większościowe systemy wyborcze w wyborach do parlamentu (w każdym razie do izby niższej) są obecnie znacznie rzadziej stosowane w demokratycznych państwach europejskich. To rezultat tendencji do szerszej akceptacji systemów proporcjonalnych. Tendencja ta pogłębiła dyskusję dotyczącą realizacji idei równości materialnej wyborów. Idea ta jest jednak postulatem doktrynalnym, czasem znajdującym również odzwierciedlenie w szeregu aktów o znaczeniu międzynarodowym, niemających waloru obowiązującego prawa międzynarodowego lub europejskiego. Regulacja konstytucyjna i ustawowa w danym kraju rozstrzyga natomiast o tym, w jakim zakresie idea ta jest realizowana w prawie wyborczym danego kraju.

W doktrynie ustrojoznawczej znane są dobrze skutki przyjęcia określonego systemu wyborczego – większościowego lub proporcjonalnego – oraz skutki przyjęcia różnych rozwiązań w ramach systemu większościowego lub proporcjonalnego, na podstawie takich kryteriów, jak: charakter okręgu wyborczego (jeden okręg wyborczy zintegrowany lub wiele okręgów), okręgi jednomandatowe lub wielomandatowe, charakter aktu głosowania (jedna lub dwie tury głosowania), dopuszczalność i charakter sojuszków wyborczych. Zawsze jednak w rozwiązaniach przyjętych w krajach demokratycznych chodzi o wybór dokonany przez konstytuante lub ustawodawcę na rzecz preferencji jednej z dwu wspomnianych wartości: wyborów „skutecznych” lub sprawiedliwych, ale zarazem o wybór w ramach pewnego kompromisu między tymi wartościami. W odniesieniu do wyborów opartych na systemach proporcjonalnych i głosowaniu na listy kandydatów w doktrynie wskazuje się, że oprócz realizacji „matematycznej” sprawiedliwości rezultatów znane są efekty negatywne tych rozwiązań. Rozwiązania te prowadzą do poważnych trudności w wyłonieniu większości i stabilnych rządów, powodują zjawisko zwiększania liczby ugrupowań politycznych, a zarazem kształtowania się partii politycznych o monolitycznej strukturze, zhierarchizowanych i zdyscyplinowanych przez władzę przywódców krajowych. Mandatariusz staje się coraz bardziej wytworem partii, od której zależy jego reelekcja. „Poważne skutki negatywne systemów proporcjonalnych z głosowaniem na listy kandydatów są zwalczane w różnych krajach przez techniki mieszane, wprowadzające proporcjonalność do systemów większościowych, a przyjmowane rozwiązania są bardzo różnorodne” (J. Cadart, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, t. I, Paris 1990, s. 270; por. też s. 250-277).

W doktrynie znane są też dobrze skutki przyjęcia określonego systemu rozdziału mandatów (systemy większościowe lub proporcjonalne) i powiązania z charakterem okręgu wyborczego (jedno- lub wielomandatowe); charakterem aktu głosowania (jedna tura głosowania bądź dwie) czy też dopuszczalności i charakteru sojuszków wyborczych między podmiotami konkurującymi.

Kraje, w których po upadku komunizmu rozpoczęto budowę współczesnego państwa demokratycznego, znalazły się w sytuacji szczególnej. Rozpoczęły właściwie na nowo proces dojrzewania demokratycznej kultury prawnej i kultury politycznej, a w szczególności brak doświadczeń w stosowaniu rozwiązań wyborczych na tle nieukształtowanego systemu partyjnego – powodują w naturalny sposób poszukiwanie rozwiązań adekwatnych dla danego kraju oraz częste zmiany prawa wyborczego. Czynnikiem wpływającym na częste zmiany prawa wyborczego jest czasem również koniunkturalne dążenie rządzącej większości do przewidywanych własnych zysków wyborczych (co zdarza się nie tylko w tych krajach). Nie zawsze daje to zresztą spodziewane efekty. Taka sytuacja nie sprzyja kształtowaniu się stabilnych reguł życia politycznego, podnoszeniu kultury prawnej. Częste zmiany prawa wyborczego mogą też powodować niechęć obywateli do edukacji politycznej na tym obszarze, a w efekcie także brak zainteresowania życiem politycznym (absencja wyborcza).

Trybunał Konstytucyjny pragnie podkreślić, że system wyborczy, który nie byłby zdolny do wyłonienia rządzącej większości parlamentarnej, trudno byłoby, mimo respektowania zasad wolnych i demokratycznych wyborów, uznać za korzystny. W

najbardziej sprawiedliwym systemie wyborczym, respektującym w wysokim stopniu zasadę równości materialnej, lecz niesprzyjającym wyłonieniu stabilnej większości – wybory stałyby się tylko sondażem wyborczym, a brak stabilności politycznej mógłby stać się zagrożeniem dla demokracji. Wartością państwa demokratycznego są nie tylko wolne, demokratyczne i sprawiedliwe wybory, ale również stabilna i skuteczna władza dzięki nim wyłoniona. Znalezienie odpowiedniego dla danego kraju systemu wyborczego jest więc zawsze – jak wspomniano – kompromisem między dwiema wyżej wymienionymi wartościami.

Tak postawione zagadnienie wskazuje na potrzebę spojrzenia na standard w państwie demokratycznym wyborów nie tylko przez pryzmat respektowania formalnych wymogów wyborów (bezpośredniość, powszechność, tajność, równość), bo współcześnie jest to oczywiste, nie tyle przez pryzmat materialnej równości w wyborach, bo jest to pewna dyrektywa wyborów sprawiedliwych, ale także przez pryzmat współcześnie rozumianej zasady równoprawnej konkurencji podmiotów rywalizujących w wyborach, konkurencji na równych prawach. Zasada ta odnosi się do prawnie regulowanych, równych warunków rywalizacji, które winny być wystarczająco wcześniej znane konkurującym w wyborach podmiotom. Równoprawne dla rywalizujących ze sobą podmiotów (kandydatów, list kandydatów) warunki dotyczą współcześnie równych praw także w równym dostępie do środków masowego przekazu oraz w finansowaniu kampanii wyborczej.

Sposób podziału mandatów między konkurujące podmioty wyborcze (komitety) nie tyle odnosi się do zasady równoprawnej konkurencji, ile do idei wyborów sprawiedliwych, obejmującej również zasadę równości materialnej. Jak wspomniano wyżej, zasada równości materialnej jest bowiem dyrektywą nakazującą uwzględnianie jej w maksymalnym stopniu. Im bardziej zmierza się do pełnej realizacji dyrektywy równości materialnej wyborów, tym bardziej, zwłaszcza przy większej liczbie podmiotów konkurujących, zmniejszają się szanse na wyłonienie stabilnej większości parlamentarnej. Istotne jest więc, aby wybór między tymi dwiema wartościami został dokonany w sposób wyważony i adekwatny dla danego kraju, co w praktyce może wynikać z wielu lat praktyki prawa wyborczego.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, niemożność pełnego uwzględnienia dyrektywy materialnej równości wyborów, a w konsekwencji idei sprawiedliwych wyborów, nie oznacza, że stopień deformacji woli wyborców będący tego konsekwencją jest bez znaczenia. Z istoty kontroli konstytucyjności wynika jednak, że należy odróżnić zakres lub stopień odejścia od dyrektyw lub idealnych standardów demokratycznych wypracowanych przez doktrynę – od naruszenia dyrektyw państwa demokratycznego w takim zakresie, jaki wynika z obowiązującej Konstytucji. Dotyczy to zarówno wyborów parlamentarnych, jak i wyborów samorządowych, do których odnosi się rozpatrywany przez Trybunał wniosek. Należy ponadto dodać, że w odniesieniu do sposobu rozdziału mandatów, dokonywanego po akcie głosowania (wybory *sensu stricto*), trudno przesądzić, którym komitetom wyborczym sprzyać będzie nowo wprowadzony sposób rozdziału mandatów. Istotne jest, aby regulacja odnosząca się do rozdziału mandatów – była wystarczająco wcześniej znana rywalizującym podmiotom wyborczym. Ta przesłanka istotnie wpływa bowiem na rzeczywistą równoprawność rywalizujących komitetów wyborczych.

3. Standardy demokratyczne dotyczące wyborów od organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego; regulacja konstytucyjna

3.1. Samorząd terytorialny jest jedną z głównych idei państwa demokratycznego. Oznacza samorządność społeczności lokalnych w sprawach lokalnych oraz innych przekazanych przez ustawy. Podmiotowość jednostek samorządu terytorialnego na gruncie prawa publicznego i prywatnego, gwarantowana konstytucyjnie, jest podstawą regulacji ustawowej samorządu terytorialnego. Ważnym elementem podmiotowości

konstytucyjnoprawnej samorządu jest konstytucyjna regulacja wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.

Rozważania powyższe, dotyczące wyborów parlamentarnych, odnoszą się w podstawowym zakresie oraz odpowiednio – do wyborów samorządowych. Takie zastrzeżenia („w podstawowym zakresie” oraz „odpowiednio”) oznaczają, że zakres oraz odpowiedniość stosowania parlamentarnych standardów demokratycznych nie mogą być sprzeczne z istotą samorządu terytorialnego w danym kraju, powinien jednak być uwzględniony jego model ustrojowy. Do wyborów samorządowych odnosi się idea wolnych i demokratycznych wyborów, respektujących zasady powszechności, równości, bezpośredniości i tajności, a także dyrektywa, że rezultat wyborów powinien odzwierciedlać wolę społeczności lokalnej. Ponadto regulacja prawna wyborów samorządowych musi dodatkowo uwzględniać różnorodność i wielość poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego w danym kraju.

Uniwersalizacja prawa wyborczego dla różnych poziomów jednostek samorządu terytorialnego nie jest w pełni możliwa, a często nawet nie jest wskazana. Nie byłoby np. korzystne tworzenie tego samego systemu rozdziału mandatów dla wyborów do wszystkich jednostek podstawowych (gmin), skoro niektóre z nich mają np. kilkaset tysięcy mieszkańców (lub więcej), a inne zaledwie 2-3 tysiące. Także zasady dotyczące dostępu podmiotów rywalizujących do środków masowego przekazu czy finansowania kampanii wyborczej winny uwzględniać specyfikę i wielkość różnych szczebli jednostek samorządu terytorialnego.

Nieprzypadkowo Konstytucja, zwłaszcza w art. 169 ust. 2, uwzględnia odmiennosc wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego od wyborów parlamentarnych do Sejmu. Wybory te winny być powszechne, równe, bezpośrednie i odbywać się w głosowaniu tajnym, podczas gdy wybory do Sejmu (art. 96 ust. 2 Konstytucji) winny być także proporcjonalne. Należy w tym miejscu odnotować, że nie nastąpiła tym samym konstytucjonalizacja wymogu proporcjonalności samorządowego systemu wyborczego, jak dzieje się to w przypadku wyborów do Sejmu.

Wspomniany art. 169 ust. 2 Konstytucji *expressis verbis* odsyła do regulacji ustawowej „zasady i tryb zgłaszania kandydatów”, a także „przeprowadzania wyborów” oraz określenie warunków ważności wyborów. Przepis art. 169 ust. 3 Konstytucji odsyła też do regulacji ustawowej „zasady i tryb wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego”. To znaczy, że Konstytucja pozostawiła ustawodawcy regulację prawną tych przesłanek, wpływających istotnie na realizację „materiałnej równości” wyborów oraz (szerzej) na realizację idei wyborów sprawiedliwych. W szczególności Konstytucja pozostawiła ustawodawcy określenie systemu wyborczego, nie wskazując, czy wybory do jednostek stanowiących samorządu terytorialnego winny być proporcjonalne. Konstytucja dopuszcza więc wprowadzenie systemów większościowych, bardziej deformujących strukturę głosowania, a przez to bardziej odległych od ideału wyborów sprawiedliwych.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 lutego 2005 r., sygn. K 17/03 (OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 14), wyjaśniając znaczenie art. 169 ust. 2 Konstytucji, stwierdził, że zgodnie z dyspozycją zawartą w tym przepisie, zasady i tryb zgłaszania kandydatów oraz przeprowadzania wyborów, a także warunki ważności wyborów określone są w drodze ustawy. To znaczy, podkreślił Trybunał, że do ustawodawcy należy regulacja zasad podziału mandatów i ich obsadzania, co mieści się w użytym w przepisie konstytucyjnym wyrażeniu: „zasady przeprowadzania wyborów”. Natomiast „przeliczenie głosów na mandaty” mieści się w użytym w przepisie konstytucyjnym pojęciu „przeprowadzania wyborów”.

Przypominając powyższy wyrok, Trybunał pragnie podkreślić, że z woli ustrojodawcy konstytucyjnego pozostawiono ustawodawcy zwykłemu większą swobodę w regulacji wyborów do jednostek stanowiących samorządu terytorialnego, nie wprowadzając

wymogu, by system rozdziału mandatów był oparty na zasadzie proporcjonalności. Ustawodawca jest więc uprawniony zarówno do wyboru rozwiązania opartego na systemie większościowym, jak i do wyboru rozwiązania opierającego się na zasadzie proporcjonalności. To znaczy, że Konstytucja, w odniesieniu do wyborów do jednostek stanowiących samorządu terytorialnego, pozostawiła ustawodawcy również większą swobodę w realizacji idei równości materialnej niż w przypadku wyborów do Sejmu. Ze względu na duże zróżnicowanie jednostek samorządowych między jednostkami różnego szczebla i, szczególnie co do liczby mieszkańców, między jednostkami tego samego szczebla (zwłaszcza między gminami – jednostkami podstawowymi) nie byłaby wskazana zbyt daleko posunięta uniwersalizacja rozwiązań wyborczych. Ustawodawca nieprzypadkowo wprowadził więc odmienne rozwiązania wyborcze w zależności od liczby mieszkańców.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że wspomniane wyżej standardy wolnych i demokratycznych wyborów, związane z ugruntowanymi już formalnymi wymogami (powszechność, tajność, bezpośredniość, równość) i z wymogami równoprawnej konkurencji podmiotów rywalizujących w wyborach – odnoszą się również do wyborów samorządowych. Konkurencja na równych prawach nie musi jednak – także w przypadku tych wyborów – oznaczać pełnej równości materialnej między kandydatami (równej siły głosów każdego wyborcy).

Z uwzględnieniem specyfiki wyborów samorządowych oraz innej, niż w odniesieniu do relacji między Sejmem a rządem, relacji między jednostkami stanowiącymi a organami wykonawczymi jednostek samorządu terytorialnego, ustawodawca stoi przed tym samym dylematem, który wiąże się z wyborami do Sejmu – jak pogodzić ideę „wyborów sprawiedliwych” z ideą „wyborów skutecznych”. W przypadku wyborów do jednostek samorządu terytorialnego – zakres swobody ustawodawcy jest jednak znacznie większy. Aksjologia wyborów samorządowych winna uwzględniać również dodatkowo funkcje samorządu terytorialnego w państwie demokratycznym oraz istotę jego niezależności od władz centralnych.

4. Ocena konstytucyjności przepisów zaskarżonych w punkcie 1 wniosku

4.1. Wnioskodawcy zaskarżają art. 1 pkt 2, 3, 7 oraz pkt 9-16 ustawy nowelizującej, jako niezgodne z art. 2, art. 15, art. 169 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 3 ust. 1 i 2 Karty, podnosząc, że nowelizacja uprzywilejowuje podmioty, które utworzyły grupy list (blokowanie list), gdyż prowadzi do preferencji dla zablokowanej grupy list, kosztem tych podmiotów, które rywalizują w wyborach przedkładając pojedyncze (niezablokowane) listy. Taka regulacja, zdaniem wnioskodawców, deformuje system ustalania wyników wyborów, gdyż może dochodzić do znacznej nadreprezentacji silnego podmiotu. Może tak być – uzasadniają wnioskodawcy – gdy grupę list utworzy wraz z innymi podmiotami podmiot, na który zostanie oddane wyjątkowo dużo głosów. Wówczas na tę grupę list przypadnie więcej mandatów niż samodzielnie uzyskałaby najsilniejsza lista kandydatów. W efekcie – podmiot najsilniejszy będzie zdecydowanie nadreprezentowany w stosunku do rzeczywistego poparcia, którym cieszy się wśród wyborców. Taka regulacja oparta na wspomnianych preferencjach narusza, twierdzą wnioskodawcy, zasadę równości prawa wyborczego w znaczeniu materialnym.

4.2. Trybunał Konstytucyjny nie podziela poglądów wnioskodawców o naruszeniu przez zaskarżone przepisy zasady równości prawa wyborczego w znaczeniu materialnym. Przyjęte powszechnie w regulacjach prawnych państw demokratycznych oraz w doktrynie, ukształtowane historycznie rozumienie biernego prawa wyborczego dotyczy wymogów formalnych odnoszonych jednakowo do wszystkich osób fizycznych (obywateli)

rywalizujących w walce wyborczej o uzyskanie mandatu przedstawicielskiego. Tak pojmowane bierne prawo wyborcze odnosi się zarówno do wyborów do parlamentu, jak i do wyborów samorządowych. Jest też ściśle związane z czynnym prawem wyborczym, traktowanym również jako zespół formalnych i precyzyjnie określonych przez prawo wymogów odnoszonych do wszystkich osób (obywateli) biorących udział w wyborach. Taka jest też treść normatywna zasady równości wyborów, zamieszczonej w art. 169 ust. 2 Konstytucji. Dotyczy ona formalnych i jednakowych dla wszystkich kandydatów, precyzyjnie określonych przez ustawę wymogów składających się na czynne i bierne prawo wyborcze. Wymogi te nie zostały zmienione przez ustawę nowelizującą.

Zasada równości biernego prawa wyborczego w znaczeniu materialnym, na którą powołują się wnioskodawcy, jest postulatem „wyborów sprawiedliwych”, w których na każdego z wybranych kandydatów głosowałaby jednakowa liczba wyborców. Jest to więc, w swym idealnym kształcie, postulat osiągnięcia pewnego stanu faktycznego. Postulat ten, jak wyjaśniono wcześniej (część I punkt 1 uzasadnienia), jest pewną dyrektywą, która w sposób pełny nie jest możliwa do zrealizowania nawet ze względów technicznych. Idea materialnej równości wyborów, na którą powołują się wnioskodawcy, jest więc nadal tylko pewnym postulatem współczesnej doktryny ustrojoznawczej, a także różnych, prestiżowych niekiedy, gremiów opiniodawczych. Odzwierciedla dążenie do maksymalnego uwzględnienia tej idei w stosowanych rozwiązaniach wyborczych. Jak wspomniano, postulat ten jest uwzględniany przez ustawodawstwa różnych krajów w różnym stopniu, w zależności od przyjęcia określonych idei, którym służy, a także wyważenia proporcji między podstawowymi, wspomnianymi wartościami.

Trybunał pragnie też przypomnieć, o czym już wspomniano wcześniej (część I punkt 1 uzasadnienia), że realizacja postulatu materialnej równości biernego prawa wyborczego nie zależy tylko od regulacji prawnej dopuszczalności blokowania list, wprowadzania progów wyborczych czy stosowania określonego systemu rozdziału mandatów, lecz także w istotnym stopniu od podziału na okręgi wyborcze, w których dokonuje się rozdziału mandatów. Zdaniem Trybunału postulat materialnej równości wyborów musi być pojmowany bardziej imperatywnie w stosunku do wyborów do Sejmu, bo Konstytucja wymaga, aby wybory były również „proporcjonalne” (art. 96 ust. 2 Konstytucji). Nie ma natomiast takiego konstytucyjnego wymogu w odniesieniu do wyborów do rad jednostek samorządu terytorialnego (art. 169 ust. 2 Konstytucji). Ustawodawca ma więc w tym przypadku swobodę w określeniu, na jakiej zasadzie oparty będzie rozdział mandatów: czy będzie to zasada proporcjonalności, zasada większości, czy też system mieszany (z czego ustawodawca skorzystał, wprowadzając system większościowy w gminach do 20 tys. mieszkańców). Idea materialnej równości wyborów, na którą powołują się wnioskodawcy, ma więc z istoty rzeczy większe znaczenie dla ustawodawcy wówczas, gdy zasada proporcjonalności jest wymogiem konstytucyjnym. Ale nawet wtedy równość biernego prawa wyborczego oznacza przede wszystkim, że każdy ma równe prawo do tego, aby zostać kandydatem, „natomiast w mniej wyraźny sposób zasada równości odnosi się do sytuacji prawnej już zgłoszonych kandydatów”. Współcześnie w systemach wyborczych, opartych na zasadzie proporcjonalności, zasada równości między partiami politycznymi „nie znajduje bezwzględnego zastosowania”. Zastępuje ją często „zasadą proporcjonalnej równości szans”, pozwalającą na pewne uprzywilejowanie partii silniejszych kosztem słabszych (por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2005, s. 163-164).

W pewnym zakresie rozważania wnioskodawców odnośnie do poruszanej kwestii deformacji wyborczych, idei materialnej równości w wyborach oraz uprzywilejowania partii silniejszych – nie mają charakteru argumentów na rzecz niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów, ale są odwołaniem się do postulatów doktryny lub postulatami *de lege ferenda*. Tak można odczytywać prezentowane przez wnioskodawców rozważania o koncepcji

„proporcjonalnej reprezentacji” czy wskazywane przez wnioskodawców preferencje dla metody Hare-Niemeyera (s. 5 i s. 8 wniosku).

4.3. Zdaniem wnioskodawców, z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika, że swoboda ustawodawcy we wprowadzaniu nierówności poszczególnych głosów jest wąska i dopuszczalna przy spełnieniu kryterium „nieodpartych powodów”. Wnioskodawcy powołują się w rozpatrywanej tutaj problematyce na użyteczność koncepcji „nieodpartych powodów”, obecnej w orzecznictwie niemieckiego Federalnego Sądu Konstytucyjnego. Koncepcja ta ma służyć wyjaśnieniu, że „proporcjonalna reprezentacja” na gruncie parlamentaryzmu niemieckiego znajduje ograniczenie w „racjonalności prakseologicznej”, wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego, ograniczającej zasadę równości biernego prawa wyborczego kosztem partii małych, aby zapewnić skuteczne funkcjonowanie systemu demokratycznego (drobne partie nie są zdolne do wyrażania lub generowania woli narodu).

Trybunał Konstytucyjny, ponownie odnosząc się do regulacji zasady równości w art. 169 ust. 2 Konstytucji, pragnie zwrócić uwagę na pewną niespójność występującą w uzasadnieniu wniosku. Z jednej strony, wnioskodawcy uważają, że w przypadku ordynacji samorządowej aksjologia „zakodowana” w zasadzie demokratycznego państwa prawnego jest wprost przeciwna do aksjologii ordynacji sejmowej, wynikającej również z zasady demokratycznego państwa prawnego. „W systemie samorządowym – uzasadniają wnioskodawcy – nie chodzi w pierwszej kolejności o koncentrację systemu partyjnego i związaną z tym centralizacją polityczną, lecz o coś przeciwnego, o decentralizację – o czym wprost mówi ustrojodawca w art. 15 ust. 1 Konstytucji, a pośrednio w art. 15 ust. 2 Konstytucji”. Z drugiej strony, wnioskodawcy chcą „przeszczepić” „racjonalność prakseologiczną” z terenu parlamentaryzmu niemieckiego (mającego ponadto odrębną regulację konstytucyjną) na obszar kontroli konstytucyjnej przepisów regulujących wybory samorządowe w Rzeczypospolitej Polskiej. Chcą więc posłużyć się aksjologią uzasadniającą ograniczenie zasady równości szans wyborczych, dopuszczającą dyskryminację drobnych partii.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że aksjologia wyborów parlamentarnych i wyborów do jednostek stanowiących samorządu terytorialnego, wbrew twierdzeniom wnioskodawców, nie jest całkowicie odmienna. Prawidłowe i skuteczne funkcjonowanie systemu demokratycznego wiąże się nie tylko ze sprawnym i skutecznym funkcjonowaniem władzy centralnej, ale także z funkcjonowaniem lokalnych władz publicznych, w tym także ich organów stanowiących, co wiąże się z potrzebą wyłonienia zgodnej większości samorządowych ciał przedstawicielskich, celem skutecznego realizowania funkcji konstytucyjnych i ustawowych. Zasada sprawnego i skutecznego państwa, wywodzona z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), odnosi się więc do wszystkich podmiotów władzy publicznej, także do władz jednostek terytorialnych stanowiących części składowe państwa, będącego integralnym podmiotem, do którego w sposób całościowy odnosi się Konstytucja. Wnioskodawcy tego nie kwestionują, skoro wskazują wzorce z art. 2 Konstytucji do kontroli zaskarżonych przepisów. Nie można jednak dokonywać tego selektywnie; wywodzona z art. 2 zasada sprawności dotyczy wszystkich władz publicznych. Jest to więc wartość, którą winien brać pod uwagę ustawodawca przy regulacji wyborów do samorządu terytorialnego. Jak wspomniano – przepis art. 169 ust. 2 Konstytucji stwarza ustawodawcy większą swobodę w regulacji prawnej wyborów do jednostek stanowiących samorządu terytorialnego niż w przypadku wyborów do Sejmu. Do ustawodawcy należy wyważenie proporcji między realizacją idei wyborów sprawiedliwych (idea równości materialnej), co ma słabsze umocowanie konstytucyjne niż w przypadku wyborów do Sejmu, a zasadą sprawnego działania władz publicznych (art. 2 Konstytucji) oraz

podnoszoną przez wnioskodawców zasadą decentralizacji władzy publicznej, uregulowaną w Konstytucji.

Wnioskodawcy uważają za niekonstytucyjną nie tylko regulację uprzywilejowującą grupy list (bloki) wobec pojedynczych list kandydatów, ale także mechanizm „rozliczania” głosów i mandatów wewnątrz grupy list.

Zdaniem wnioskodawców, ustawa nowelizująca w trojaki sposób narusza zasadę równości: 1) przez możliwość blokowania list, wraz ze spotęgowanym efektem deformacji, spowodowanym 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) przez wprowadzenie ustawowych progów wyborczych, nawet wyższych niż próg pięcioprocentowy, co potęguje efekt deformacji; 3) przez zastosowanie metod d'Hondta i Saint-Laguë, preferujących, podobnie jak instytucja progów wyborczych, duże ugrupowania kosztem mniejszych.

Analiza postanowień ustawy nowelizującej prowadzi do wniosku, że ugrupowania, które utworzą grupy list kandydatów, mogą liczyć na zagospodarowanie większej części głosów wyborców, a więc i uzyskanie większej liczby mandatów, niż gdyby głosy te były przeliczane na mandaty dla każdego komitetu wyborczego pojedynczo. Dzieje się tak za sprawą marginalizacji znaczenia „reszt” głosów, które wprawdzie oddano na daną listę, lecz nie wpłynęło to na przydzielenie tej liście dodatkowego mandatu, gdyż liczba tych głosów była zbyt mała, by wystarczyło na zdobycie kolejnego „pełnego” mandatu. Tak zwane blokowanie list kandydatów prowadzi natomiast do „zagospodarowania” także tych głosów, które w sensie politycznym nie były dotąd efektywne, gdyż ich oddanie na dane ugrupowanie nie wpływało na przydzielenie temu ugrupowaniu kolejnego mandatu radnego. Nie można jednak mówić o „zawłaszczeniu na swoją korzyść głosów oddanych na słabszych partnerów” – jak to ujmują wnioskodawcy. Blokowanie list jest bowiem całkowicie dobrowolne i możliwe w odniesieniu do wszystkich uczestniczących w wyborach komitetów wyborczych w dowolnych konfiguracjach. Żaden komitet wyborczy nie został pozbawiony prawa do blokowania swej listy z innym komitetem wyborczym. Jediną barierą stanowić może brak rzeczywistej woli blokowania listy przez inny komitet wyborczy. Jest to jednak okoliczność faktyczna, wynikająca z konkretnych uwarunkowań politycznych, nie zaś prawnych. Co więcej, konfiguracje, w których mogą blokować swe listy poszczególne ugrupowania, nie muszą mieć wymiaru ogólnopolskiego, a więc praktycznie rzecz biorąc partyjno-centralnego. Mogą być one różne w odniesieniu do wyborów do rad gmin, do rad powiatów i do sejmików województw, a także rozmaite w znaczeniu lokalnym i regionalnym.

Należy też przypomnieć, iż podobne rozwiązania dotyczące możliwości blokowania list przyjęto w Polsce w pierwszych wyborach parlamentarnych po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. (Dz. U. z 1918 r. Nr 21, poz. 74), a także w pierwszych po II wojnie światowej w pełni demokratycznych wyborach do Sejmu z roku 1991, przeprowadzonych na podstawie ustawy z dnia 28 czerwca 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 59, poz. 252). Z kolei w wyborach w roku 1993, które odbywały się na podstawie ordynacji wyborczej z dnia 28 maja 1993 r. (Dz. U. Nr 45, poz. 205), zamiast blokowania list wprowadzono – funkcjonujące także w obecnym stanie prawnym – dobrowolne koalicje wyborcze. To właśnie spodziewane korzyści powodują, że poszczególne ugrupowania polityczne decydują się na wspólny start w wyborach, mimo iż zawiązanie koalicji wiąże się z podwyższeniem procentowej bariery zaporowej, której przekroczenie jest warunkiem koniecznym uzyskania mandatów w Sejmie.

Trybunał pragnie zauważyć, że zaskarżone przepisy, upoważniając do grupowania list kandydatów, prowadzą do tego, iż na podstawie ustawy, lecz z woli komitetów wyborczych przedstawiających swe listy, dochodzi do utworzenia wspólnego podmiotu konkurującego w wyborach z innymi grupami list (tworzącymi również „wspólne” podmioty)

oraz z pojedynczymi listami. Nie można więc zagadnienia równoprawnej konkurencji sprowadzać do konkurencji na równych prawach między listami kandydatów.

Trybunał dostrzega, że nowe regulacje mogą (choć nie muszą) doprowadzić do spotęgowania deformacji wyborczych, w zestawieniu z progami wyborczymi; zwłaszcza jeśli będą to progi wyborcze wyższe niż próg pięcioprocentowy, jak w wyborach do rad powiatów (próg dziesięcioprocentowy) i sejmików województw (próg piętnastoprocentowy). Jednakże Trybunał nie podziela poglądu wnioskodawców (s. 11 wniosku), że „deformacja wyniku wyborczego może być tak znaczna, iż zamiast «proporcjonalnej reprezentacji» (pojmowanej jako dopuszczalna relatywizacja zasady równości), powstać może «reprezentacja dysproporcjonalna»”. Trybunał podkreśla, iż z Konstytucji nie wynika wymóg „proporcjonalnej reprezentacji”. Trybunał nie poddaje zaskarżonych przepisów kontroli ze współczesnymi tendencjami w doktrynie, lecz ze wskazanymi wzorcami, zawartymi w przepisach Konstytucji.

Oczywiście zawsze można postawić pytanie o maksymalnie dopuszczalny zakres deformacji wyników wyborów wynikający z przyjętych regulacji prawnych; także w tym przypadku. Zbyt daleko posunięte deformacje mogą bowiem nie tyle podważać zasadę materialnej równości biernego prawa wyborczego, ile budzić wątpliwości dotyczące reprezentatywności ciała przedstawicielskiego. Wymaga to jednak rozważenia na tle dłuższego okresu (por. L. Garlicki, komentarz do art. 96 Konstytucji [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999).

Zdaniem wnioskodawców, w omawianym rozwiązaniu mamy do czynienia ze spotęgowanym efektem deformacji wyniku wyborczego z powodu uwzględniania przy ustaleniu wyników danej grupy zablokowanych list także głosów na ugrupowanie, które uzyskało pojedynczo mniej niż 5% ważnie oddanych głosów. Dotychczasowa praktyka dowodzi jednak, że do poważnej deformacji proporcjonalnego efektu wyników wyborów prowadziły właśnie bariery zaporowe (progi wyborcze). Dość powiedzieć, że zastosowanie po raz pierwszy w Polsce pięcioprocentowego progu wyborczego w wyborach do Sejmu w roku 1993 doprowadziło do tego, że aż 34,5% wyborców oddało wówczas głosy na ugrupowania, które nie znalazły się w parlamencie wskutek nieprzekroczenia progu wyborczego, czyli tym samym ponad jedna trzecia wyborców nie miała swych reprezentantów w Sejmie. We wcześniejszych wyborach parlamentarnych w roku 1991, gdy nie obowiązywały jeszcze progi zaporowe, odsetek ten wynosił jedynie 7,3. Przeniesienie instytucji progów wyborczych z ordynacji sejmowej do samorządowej nastąpiło w roku 1998 (Dz. U. Nr 95, poz. 602). Zaskarżona nowelizacja samorządowej ordynacji wyborczej wprowadza 5-procentowy próg już do wszystkich gmin liczących powyżej 20 tys. mieszkańców, próg ten nadto podnosi w przypadku wyborów do rad powiatów (do 10%) i sejmików województw (do 15%), ale jedynie w odniesieniu do tych ugrupowań, które się zdecydowały „blokować” swoje listy kandydatów, lecz bez skutku eliminującego poszczególne zablokowane listy kandydatów, w przypadku gdyby dany blok nie uzyskał powyższego odsetka głosów.

Należy odnotować, że wprowadzenie progu zaporowego w wyborach do rad gmin powyżej 20 tys. zostało wprawdzie formalnie zaskarżone w *petitum* wniosku, wraz z całością przepisów art. 88 ordynacji w nowym brzmieniu, niemniej jednak w uzasadnieniu wniosku nie znalazły się skonkretyzowane zarzuty odnoszące się do art. 88 ust. 2, nie przybliżyła ich także rozprawa. Stąd trudność w ustaleniu, czy wprowadzenie progu na poziomie 5% jest przez wnioskodawców w ogóle kwestionowane. Na marginesie natomiast należy podkreślić, że prezentowane przez przedstawiciela Sejmu na rozprawie stanowisko, że celem wprowadzenia progów w wyborach gminnych było ujednoczenie zasady w skali wszystkich szczebli samorządu, brzmi mało przekonująco, skoro na poziomie gmin mamy do czynienia z organami wykonawczymi kreowanymi w drodze wyborów bezpośrednich, zaś w powiatach i sejmikach starostów i marszałków wybierają odpowiednie rady.

W tym miejscu konieczne jest poświęcenie większej uwagi problemowi tzw. głosów „zmarowanych”, tj. takich, które oddane na listę w systemie wyborów proporcjonalnych, nie uzyskały jednak efektu w postaci dostępu tej listy do udziału w procedurze podziału mandatów, z powodu nieprzekroczenia 5-procentowego progu. Istotnie, głosy takie nie przekładają się na mandaty bezpośrednio związane z daną listą; lista ta nie otrzymuje żadnych mandatów. Trzeba jednak mieć na uwadze, że liczba mandatów w danym okręgu, i w rezultacie w skali całej jednostki terytorialnej, nie zmniejsza się z tego powodu, że próg ten nie został przekroczony przez konkretną listę bądź listy. Subiektywnemu odczuciu wyborcy, że jego głos został zmarnowany, w tym sensie, że jego lista w ostatecznym rachunku przegrała, nie towarzyszy jednak w przyjętym systemie obiektywny wymiar braku przedstawiciela w radzie, jak to się dzieje w przypadku wyborów większościowych, gdzie głosy przegrane są obiektywnie i trwale wyłączone już z procesu rozdziału mandatów. W przypadku wyborów większościowych głosy „przegrane” nie liczą się już bezpośrednio w procedurze rozdziału mandatów; w wyborach zaś proporcjonalnych głosy takie przekładają się w takim stosunku na mandaty zdobyte przez listy przekraczające próg, w jakim wygrywające komitety dzielą pomiędzy siebie mandaty, już po wyeliminowaniu z dalszej gry komitetów „podprogowych”. Tym samym wyborca „przegranym” nie ma już żadnego wpływu na rolę swego głosu w procedurze rozdziału mandatów, choć jego głos został faktycznie rozdzielony pomiędzy listy zwycięskie, w tym także odległe mu programowo i obce podmiotowo.

Temu zjawisku starają się przeciwdziałać systemy wyborcze (np. system wyborczy w Irlandii, który uznawany jest w literaturze przedmiotu za jeden z najbardziej dopracowanych współcześnie) znające instytucję tzw. głosu przeniesionego, wskazującego, co ma się dzieć z głosem wyborcy w przypadku przegrania wyborów przez kandydata, na którego głosował w pierwszej kolejności. W takim przypadku wyborca wskazuje osobiście kolejnego kandydata, którego zasilili jego głos zastępczo (por. *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, red. S. Grabowska, K. Składowski, Kraków 2006, s. 156).

System blokowania list w pewnym sensie wychodzi obiektywnie naprzeciw temu problemowi, bo przez dany jeszcze przed wyborami sygnał wskazuje, która lista zostanie zasilona przez daną kategorię głosów przegrywających. W tej sytuacji wyborca wprawdzie nie decyduje osobiście (drugim głosem) o przeorientowaniu siły swego przegrywającego głosu, ale ma przynajmniej pewność, że żadna część jego głosu nie zasilili listy obozu programowo odległego. Jest bowiem przed aktem głosowania poinformowany, z jakim komitetem blokuje się lista, na którą ma zamiar bezpośrednio głosować, jeśli oczywiście komitet tej listy uczestniczy w blokowaniu w ogóle. Instytucja blokowania list ma więc także zapobiegać subiektywnemu odczuciu wyborcy, że jego głos przegrywający przegrywa definitywnie. Jego głos może w przyjętym systemie blokowania list obiektywnie przyczynić się do uzyskania mandatu, przełożyć się w ostatecznym rachunku na uzyskanie mandatów, które są mu przynajmniej z założenia programowo i podmiotowo bliższe.

Oczywiście byłoby lepiej, gdyby system wyborczy oddawał decyzję w tej kwestii bezpośrednio w ręce wyborcy (pierwotna i decydująca jest tu decyzja komitetów blokujących listy), trzeba jednak uznać, że zaskarżona ustawa może być uznana za próbę poszukiwania optymalnego związku wyborcy ze swymi przedstawicielami w radzie, w sytuacji kiedy system wyborów samorządowych nie znalazł jeszcze w Polsce powszechnie akceptowanego kształtu i wymiaru.

Ponadto należy wskazać, że zastosowanie w ustawie określonych matematycznych metod przeliczania liczby oddanych głosów na liczbę mandatów w ramach systemu proporcjonalnego i wyznaczania liczby mandatów przysługujących poszczególnym komitetom wyborczym w ramach „bloku” zawsze wiąże się z opisywanymi przez

politologów skutkami takich rozwiązań (por. np. J.-M. Cotteret, C. Emeri, *Les systèmes électoraux*, Paris 1994). W każdym przypadku znane i powszechnie stosowane na świecie modelowe rozwiązania matematyczne (nazywane najczęściej od nazwisk ich twórców) wiążą się z efektem pewnego odchylenia od czysto proporcjonalnego wyniku wyborów na rzecz ugrupowań silniejszych lub słabszych – zależnie od przyjętej metody. Jest to nieuchronny skutek zastosowania (co do zasady) proporcjonalnej ordynacji wyborczej. Wybór metody, a więc i skutku, zależy tu od ustawodawcy. Jakiegokolwiek wyboru by dokonał, zawsze będzie on dla określonych „aktorów” gry wyborczej korzystniejszy lub mniej korzystny. Z istoty rzeczy brak tu idealnie neutralnego rozwiązania. Trudno więc dokonanie określonego wyboru metody matematycznej (algorytmicznej) traktować jako element współdecydujący o naruszeniu konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Naruszenie takie mogłoby nastąpić, gdyby ustawa wprowadzała tak szczególną metodę przeliczania głosów na mandaty, która miałaby jaskrawo instrumentalny charakter. W tym wypadku zarzutu tego nie sposób postawić; przewidziane w ustawie metody d’Hondta i Saint-Laguë, znane powszechnie w Europie i poza nią, są od dawna stosowane w polskich ordynacjach wyborczych. Zaskarżone przepisy wprowadzają dwie metody przydziału mandatów. Jedna służy przydzielaniu mandatów podmiotom konkurującym w wyborach, druga określa inny algorytm dla rozdziału mandatów w ramach grupy list kandydatów, i z istoty wchodzi w grę jedynie wtedy, gdy taka grupa powstała. Jednoczesne zastosowanie dwóch różnych metod matematycznych nie jest także ewenementem polskiego prawa wyborczego. Należy przypomnieć, że także w wyborach do Sejmu z roku 1991 mandaty obsadzano na dwa sposoby: w okręgach wyborczych i z listy ogólnopolskiej (która funkcjonowała i w kolejnych wyborach), przy czym stosowano wówczas dwa różne systemy przeliczania głosów. Powszechnie uważa się na podstawie kilkunastoletniej już praktyki operowania w Polsce tymi metodami rozdziału mandatów, że system Saint-Laguë sprzyja mniejszym ugrupowaniom. Można więc sądzić, że jako bardziej przyjazny komitetom mniejszym, tym samym wspiera tworzone *ad hoc* faktyczne koalicje wyborcze.

Rozwiązania przyjęte w nowelizacji samorządowej ordynacji wyborczej nie wpływają na naruszenie zasady równych formalnie praw wyborczych obywateli w żadnym zakresie. Głos każdego wyborcy ma taką samą wartość, a sposób jego przeliczania na mandaty jest uzależniony od reguł mających zastosowanie wobec wszystkich uczestniczących w wyborach komitetów wyborczych. Co się tyczy zastosowania metody d’Hondta, którą wnioskodawcy oceniają nader krytycznie, to ustawodawca miał prawo wybrać tę metodę rozdziału mandatów na tle regulacji zawartej w art. 169 ust. 2 Konstytucji.

W podsumowaniu tej części rozważań godzi się zauważyć, że najbardziej dysproporcjonalny system podziału mandatów wynika z systemu wyborów większościowych, szczególnie w okręgach wielomandatowych i z zastosowaniem tylko jednej tury głosowania (jak w gminach do 20 tys. i w wyborach do Senatu). W tym systemie głosy „przegrywające”, których suma zwykle przewyższa głosy „wygrane”, niejednokrotnie znacznie, są „zarnowane” – jak o tym była wyżej mowa – definitywnie. Ponieważ jednak zasada wyborów proporcjonalnych (tzn. takich, w których w ostatecznym rezultacie liczba głosów uzyskanych przez listę pozostaje w odpowiednim stosunku do uzyskanych przez nią mandatów) nie została w odniesieniu do wyborów samorządowych (jak i senackich) objęta konstytucjonalizacją, jest oczywiste, że wprowadzenie do samorządu wyborów większościowych, a zatem całkowicie dysproporcjonalnych, nie mogłoby być uznane przecież również w żadnym wypadku za niekonstytucyjne. Ta konstatacja musi tworzyć właściwy kontekst do rozważań o istocie zaskarżonych rozwiązań, objętych ostatnią nowelizacją samorządowego prawa wyborczego.

5. Zarzut naruszenia zasady decentralizacji

Wnioskodawcy wskazują jednak również inne wzorce kontroli konstytucyjnej: art. 2 i art. 15 Konstytucji oraz art. 3 ust. 1 i 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Ich zdaniem, nadmierna, spotęgowana deformacja spowodowana wspomnianymi wyborczymi rozwiązaniami doprowadzi do poważnego zniekształcenia wyników wyborów i związanej z tym centralizacji partyjnej samorządów; kosztem nie tylko decentralizacji samorządów, ale również kosztem lokalnych więzi (społecznych, gospodarczych lub kulturalnych) oraz kosztem 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.

Na wstępie trzeba zaznaczyć, że wnioskodawcy dokonali tutaj bezpodstawnego utożsamienia pojęcia decentralizacji państwa ze zjawiskiem upartyjnienia samorządów. Decentralizacja państwa to idea, której celem jest przekazywanie kompetencji władzy państwowej organom jednostek samorządu terytorialnego, wyłonionym w sposób demokratyczny przez społeczności lokalne. Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne wynikające z Konstytucji i ustaw. Samodzielność i niezależność samorządu terytorialnego od państwa gwarantowana jest konstytucyjnie. Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną, przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe. Samodzielność tych jednostek podlega ochronie sądowej (art. 165 Konstytucji). Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie (art. 168 Konstytucji), co także jest przesłanką samodzielności samorządu terytorialnego. Ta krótka charakterystyka istoty samorządu odzwierciedla efekt procesu decentralizacji państwa. Im przekazanie kompetencji państwa na rzecz samorządu terytorialnego będzie większe oraz lepsze będą gwarancje jego niezależności, tym lepiej będzie zrealizowana idea decentralizacji państwa (w większym zakresie, głębiej).

Natomiast zjawisko partyjnej centralizacji samorządów, czy po prostu wpływu ogólnokrajowych partii politycznych na funkcjonowanie samorządów, bądź po prostu „upartyjnienia samorządów”, może stać się zjawiskiem niebezpiecznym, jeśli będzie prowadzić do redukcji samodzielności samorządów, faktycznego podporządkowania osób kierujących samorządem kierownictwom partii ogólnokrajowych. Można ocenić takie zjawiska jako patologiczne. Ale będą one głównie odzwierciedleniem niskiej kultury politycznej i prawnej osób, które kierują samorządem. Żaden system wyborczy do jednostek stanowiących samorządu terytorialnego ani też żadne gwarancje konstytucyjne i ustawowe nie zapobiegą wspomnianej patologii, której źródłem jest niska kultura prawna i polityczna, „partyjniactwo” lub niekompetencja, z powodu której wybrani do organów samorządu terytorialnego szukają „opieki” przywódców silnych partii politycznych. Podobnie żaden system wyborów do parlamentu, czy (szerzej) żaden system ustrojowy, nie zapobiegnie partyjniactwu, „zawłaszczaniu” państwa przez rządzące partie polityczne. W doktrynie państw zachodnich znacznie wcześniej wskazywano na takie niebezpieczeństwa, formowanie się swoistego „państwa partyjnego” w wyniku zawłaszczania państwa przez partie rządzące (zwłaszcza w doktrynie niemieckiej; zjawisko *der Parteistaat*). Rzeczywistą gwarancją, aby nie doszło do sygnalizowanych przez wnioskodawców patologicznych zjawisk, nie jest więc postulowany przez wnioskodawców inny sposób podziału mandatów w wyborach do jednostek stanowiących samorządu terytorialnego, lecz dostateczny poziom kultury prawnej i politycznej, zarówno osób wybranych do organów samorządu, jak i członków centralnych elit politycznych. Trybunał Konstytucyjny nie jest władny dokonywać oceny konstytucyjnej prognozowanych zjawisk społeczno-politycznych; nie byłby też w stanie stwierdzić bezpośredniego wpływu zaskarżonych przepisów (ani stopnia tego wpływu) na takie występujące zjawiska patologiczne. Wpływ taki mogłyby wykazać badania empiryczne.

Trybunał nie stwierdził także naruszenia przez zaskarżone przepisy więzi lokalnych. Trybunał pragnie zauważyć, że Konstytucja w art. 15 ust. 2 nakazuje uwzględniać więzi lokalne (społeczne, gospodarcze i kulturowe) w dokonywaniu odpowiedniego „zasadniczego podziału terytorialnego”. Wnioskodawcy nie uzasadnili, w jaki sposób zaskarżone przepisy miałyby odnosić się do treści normatywnej tego przepisu konstytucyjnego. Z kolei wskazany przez wnioskodawców jako wzorzec kontroli konstytucyjnej art. 15 ust. 1 Konstytucji stanowi, że „ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”. Jak wskazano wyżej, przewidywane przez wnioskodawców, w wyniku zastosowania zaskarżonych przepisów, zjawisko centralizacji partyjnej samorządów, nie dotyczy regulacji prawnej decentralizacji władzy publicznej.

Z tych samych powodów zaskarżone przepisy nie są niezgodne z art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego określającym istotę samorządu terytorialnego. Trybunał stwierdził również, że zaskarżone przepisy są zgodne z art. 3 ust. 2 Karty w zakresie formalnych wymogów standardu demokratycznego w odniesieniu do wyborów samorządowych.

Trybunał nie dostrzegł też naruszenia art. 2 Konstytucji. Trybunał nie podziela argumentacji wnioskodawców, że „instytucja blokowania list, w wersji zapisanej w ustawie”, wprowadza niepewność, gdyż wyborca nie będzie mógł przewidzieć efektu swego udziału w wyborach w związku z „zagospodarowaniem”, w ramach grup list, głosów tych list, które nie uzyskały co najmniej 5% ważnie oddanych głosów. Jak wspomniano, z mocy ustawy dobrowolna grupa list prowadzi do utworzenia „zintegrowanego podmiotu” konkurującego w wyborach. To znaczy, że wyborcy w takim wypadku będą głosowali na listę w ramach grupy, ale zarazem na całą grupę list. Istotne jest, aby reguły te były wyborcom znane wystarczająco wcześniej przed samym aktem głosowania. Trudno przewidzieć, jaka będzie reakcja wyborców na takie skutki wynikające ze zblokowania list. Jest też możliwe, że zniechęci to wyborców do głosowania na listę, która weszła do zgrupowania, lub nawet do głosowania na całą grupę list. Pewność wnioskodawców co do spotęgowanej deformacji wynikającej ze zblokowania list jest więc w gruncie rzeczy przewidywaniem zachowania wyborców.

6. Problematyka odpowiedniej *vacatio legis*

6.1. W odniesieniu do zarzutu wnioskodawcy, iż „skracanie 14-dniowej *vacatio legis* należy uznać za oczywiste i rażące naruszenie art. 2 Konstytucji”, trzeba zauważyć, że Konstytucja *expressis verbis* nie wyznacza takiej *vacatio legis*. Termin taki wynika natomiast wprost z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 62, poz. 718 ze zm.), choć w określonych przypadkach przewidzianych przepisami tejże ustawy może być krótszy, a w szczególnych okolicznościach dana ustawa może wejść w życie nawet bez *vacatio legis* albo z mocą wsteczną, jeśli nie narusza to konstytucyjnej zasady państwa prawnego. W odniesieniu do tej kwestii, na gruncie wcześniejszego stanu konstytucyjnego, Trybunał Konstytucyjny (np. w orzeczeniu z dnia 2 marca 1993 r., sygn. K. 9/92) wskazywał na możliwość odstąpienia od *vacatio legis*, o ile dana ustawa nie nakłada obowiązków na obywateli lub inne podmioty niepodlegające organom państwowym, a jej rychłe wprowadzenie w życie podyktowane jest ważnym interesem publicznym.

W badanej sprawie nowelizacja ordynacji samorządowej została zaopatrzona w sześciodniową *vacatio legis*, a sama ustawa nie nakłada szczególnych obowiązków na obywateli ani inne niepubliczne podmioty. Zasadnicze skutki nowelizacji, które stanowią podstawę wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, wykraczają poza termin *vacatio legis*, gdyż dotyczą decyzji poszczególnych komitetów wyborczych o blokowaniu lub nieblokowaniu list wyborczych oraz jeszcze późniejszych decyzji wyborczych

poszczególnych głosujących, na które może wpływać powstanie określonego bloku wyborczego.

Należy przy tym zaznaczyć, że komitety wyborcze w sensie formalnoprawnym mogły skutecznie działać dopiero od chwili zgłoszenia ich właściwemu komisarzowi wyborczemu lub Państwowej Komisji Wyborczej, a termin dokonania tej czynności wyznaczał tzw. kalendarz wyborczy, stanowiący załącznik do stosownego rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, opublikowany zarówno po uchwaleniu ustawy nowelizującej ordynację wyborczą, jak i po jej publikacji. Sam zaś fakt zbliżających się wyborów samorządowych był powszechnie znany i osoby chcące skorzystać w nich ze swego biernego prawa wyborczego mogły się do nich faktycznie przygotowywać od długiego już czasu. Nowelizacja ordynacji nie wprowadziła przy tym na tyle nowych reguł, by unicestwiały one takie przygotowania. Trzeba dodać, że przepisy samej ordynacji wyborczej nie wyznaczają żadnej konkretnej daty wyborów; wynika ona dopiero z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów.

Badana nowelizacja ordynacji wyborczej nie naruszyła wynikającego z kalendarza wyborczego porządku określonych w nim czynności wyborczych, gdyż ustawa nowelizująca samorządową ordynację wyborczą została opublikowana w Dzienniku Ustaw Nr 159 w dniu 6 września 2006 r. z datą wejścia jej w życie określoną na dzień 13 września 2006 r., a rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów wraz z załączonym kalendarzem wyborczym opublikowano w Dzienniku Ustaw Nr 162 z dnia 12 września 2006 r. (z tą samą co ustawa datą wejścia w życie) na podstawie już znowelizowanej ordynacji wyborczej, o czym świadczy odpowiedni przypis do rozporządzenia oraz treść kalendarza wyborczego uwzględniająca blokowanie list wyborczych. Należy tu zaznaczyć, że termin zakomunikowania organom wyborczym decyzji komitetów o ewentualnym blokowaniu list, a więc o tym elemencie, który stanowi *novum* ustawy, upłynął o północy 18 października 2006 r. A zatem czas od chwili publikacji ustawy do upływu powyższego terminu wynosił 42 dni. Trudno jednoznacznie ocenić, czy w każdym indywidualnym przypadku był to czas wystarczający na podjęcie określonej decyzji o charakterze politycznym przez poszczególne komitety wyborcze. Dodać przy tym należy, iż badana nowelizacja ordynacji wyborczej nie pociągała za sobą istotnej zmiany sposobu głosowania przez wyborców ani nie wprowadzała żadnych nowych rygorów ich dotyczących. W tym sensie dłuższa lub krótsza *vacatio legis* ustawy nie ograniczała ich praw obywatelskich, w tym wyborczych.

6.2. Należy także podkreślić, że wydanie rozporządzenia o wyznaczeniu terminu wyborów i ustaleniu ich kalendarza podczas *vacatio legis* samej ustawy nowelizującej nie jest samo w sobie naganne; przeciwnie – już bowiem od czasów międzywojennych uznaje się w Polsce za bezsporną regułę głoszącą, że akt wykonawczy do ustawy można ogłosić także podczas biegu *vacatio legis* ustawy upoważniającej (por. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 259). Zasada ta wyprowadzona jest z równie bezspornej w doktrynie konstatacji, że prawidłowo ogłoszony akt normatywny staje się częścią systemu prawa już z chwilą ostatniej czynności konwencjonalnej związanej z jego wydaniem (a więc z dniem jego prawidłowego ogłoszenia), a nie dopiero z dniem jego wejścia w życie. Inną natomiast kwestią jest możliwość stosowania takiego aktu normatywnego; pojawia się ona dopiero z chwilą jego wejścia w życie. Wydanie aktu wykonawczego w okresie po ogłoszeniu ustawy, a jeszcze przed jej wejściem w życie, nie wiąże się już bowiem z niebezpieczeństwem niejasności systemu prawa ani hipotetycznym przekroczeniem granic upoważnienia. Wyrazem tak rozumianej zasady wydawania i ogłaszania aktów wykonawczych jest m.in. treść normatywna § 127 aktualnie obowiązujących *Zasad techniki prawodawczej* („Rozporządzenie powinno wchodzić w życie w dniu wejścia w życie ustawy, na podstawie której jest ono wydawane”).

6.3. Powyższe uwagi nie wyczerpują odpowiedzi na pytanie, czy przy nowelizacji samorządowej ordynacji wyborczej zachowana została odpowiednia *vacatio legis*, adekwatna do samego charakteru prawa wyborczego odczytywanego w szerszym kontekście jego funkcji w demokratycznym państwie prawnym. Należy w tym miejscu podzielić pogląd autorów wniosku, gdy – odwołując się do dokumentu tzw. komisji weneckiej Rady Europy (*Kodeks dobrych praktyk wyborczych*) – wskazują na generalną niestosowność podejmowania nowelizacji prawa wyborczego na krótko przed wyborami. Zdecydowanie krytycznie należy też ocenić, że w minionym szesnastolecu III Rzeczypospolitej przypadki takie kilkakrotnie się zdarzyły; dotyczyły różnych rodzajów wyborów (w tym samorządowych) i zasadniczych zmian w samym systemie wyborczym, a nawet zmian o charakterze ustrojowym, jak np. poprzez wprowadzenie bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, na mocy ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. opublikowanej 20 lipca 2002 r. (Dz. U. Nr 113, poz. 984), na dwa miesiące przed upływem kadencji rad. Jednak zasady zawarte w przytoczonym przez wnioskodawców *Kodeksie dobrych praktyk wyborczych* nie mogą stanowić, same w sobie, wzorców kontroli badanej ustawy, nie stanowiąc wiążącej Polskę umowy międzynarodowej.

Z zawartej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika konieczność stosowania odpowiedniego terminu wejścia w życie ustawy, tak by jej adresaci mogli w należyty sposób przygotować się do jej wymogów i nie byli zaskakiwani przez nowe uregulowania prawne. *Vacatio legis* służy też i samemu ustawodawcy, który ma możliwość eliminacji ewentualnych błędów w ustawie czy sprzeczności w systemie prawa, na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny m.in. w swym wyroku z 18 lutego 2004 r. (sygn. K 12/03). Należy w tym miejscu przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny dekodował konkretne wymagania czasowe w odniesieniu do *vacatio legis*, łącząc je z funkcją danej ustawy w systemie prawa, z jej charakterem i rodzajem relacji społecznych, które ona regulowała, przy czym niejednokrotnie chodziło o znalezienie właściwych ram czasowych, które czyniłyby zadość kryterium „odpowiedniości” *vacatio legis* na gruncie art. 2 Konstytucji. Tak stało się w przypadku określenia minimalnej *vacatio legis*, dotyczącej zmiany w systemie podatkowym (publikacja ustawy nie krócej niż na miesiąc przed końcem danego roku podatkowego). W odniesieniu do tej kwestii linia orzecnicza Trybunału Konstytucyjnego jest na tyle utrwalona, że można tu mówić o precyzyjnie zdekodowanym standardzie. Inaczej rzecz ma się z zasadą odpowiedniego „spoczywania ustawy” w odniesieniu do prawa wyborczego, a szczególnie do ordynacji samorządowych.

6.4. Jak już wspomniano, istotny wpływ na ostateczny wynik wyborczy, z punktu widzenia kształtu prawa wyborczego, mają takie mierzalne czynniki jak: a) wielkość okręgów wyborczych, b) wysokość ewentualnych „progów wyborczych” w systemie proporcjonalnym, c) przyjęty system ustalania wyników wyborów (przeliczania głosów na mandaty). Każda więc zmiana normatywna w powyższym zakresie powinna być wprowadzana z takim wyprzedzeniem, aby wszyscy potencjalni „aktorzy” procesu wyborczego zdołali przeanalizować zmiany dotychczasowego stanu prawnego, a przede wszystkim dostosować swoje zachowania do nowych „reguł gry”. Między innymi to właśnie względ na wpływ podziału na okręgi wyborcze na wynik wyborczy zdecydował o wprowadzeniu ustawowego zakazu co do zasady dokonywania zmian w podziale na okręgi wyborcze na dwanaście miesięcy przed upływem kadencji Sejmu (art. 138 ust. 2 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej; Dz. U. z 2001 r. Nr 46, poz. 499 ze zm.). Samorządowa ordynacja wyborcza okres ten określa na trzy miesiące przed upływem kadencji danej rady (art. 92 ust. 1, art. 138 ust. 1 ordynacji).

Nie mniej istotny wpływ na ostateczny wynik wyborów ma zarówno wysokość progów wyborczych, jak i sposób ustalania wyników wyborów (w tym przyjęte matematyczne modele „przeliczania” głosów na mandaty). Od ustawodawcy należy zatem wymagać, aby także i te sprawy były regulowane wystarczająco wcześniej przed wyborami, przez co należy rozumieć realizację całego kalendarza wyborczego, tak aby wszyscy zainteresowani nie czuli się zaskoczeni wprowadzonymi w tej materii zmianami i swobodnie mogli dokonać potrzebnych analiz oraz podjąć odpowiednie decyzje co do taktyki wyborczej. Nawet więc gdyby wprowadzane zmiany nie mogły być uznane za sprzeczne z Konstytucją, to i tak nie byłoby to dostatecznym usprawiedliwieniem dokonywania ich w każdym czasie. Specyfika nowelizacji prawa wyborczego bezpośrednio przed wyborami pozwala postawić tezę, że *vacatio legis* w przypadku badanej ustawy musi wywoływać uzasadnioną krytykę. Taka krytyka byłaby całkowicie uzasadniona także wówczas, gdyby ustawodawca ustanowił 14-dniowy okres poprzedzający wejście w życie nowelizacji, przewidziany w art. 4 ust. 1 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Na marginesie trzeba podnieść, że skrócenia tego terminu nie usprawiedliwia na tle tej ostatnio powołanej ustawy ważny interes państwa, o czym mowa w art. 4 ust. 2 tej ustawy. Interesu takiego nie można bowiem utożsamiać z arbitralnie wybranym przez większość parlamentarną terminem wyborów, a w świetle przebiegu rozprawy nie może dla nikogo ulegać wątpliwości, że pierwotna decyzja o wskazaniu 12 listopada jako terminu wyborów determinowała większość elementów procesu legislacyjnego, jeśli nie przebieg jego całości.

6.5. Problem odpowiedniej *vacatio legis* w badanej sprawie wymaga uwzględnienia jeszcze jednego aspektu. Polski system samorządu terytorialnego nie wykształcił jeszcze powszechnie akceptowanego modelu. Zmiany w tej materii, i to niejednokrotnie zasadnicze, wprowadzane są niemal z wyborów na wybory. Wprowadza to pewien stan niepewności. Byłoby więc pożądane, aby nowelizacje dotyczące najbardziej istotnych elementów prawa wyborczego, takich jak w szczególności: sposób wyznaczania okręgów wyborczych, stosowane „progi wyborcze” i wykorzystywane do ustalania wyników wyborów algorytmy, mogły być poddane kontroli konstytucyjności w czasie odpowiednio wyprzedzającym sam akt głosowania, ze względu na zasadniczą wagę prawidłowości reguł wyborczych dla procesu legitymizacji władzy publicznej w państwie demokratycznym. W przypadku zakwestionowania wprowadzanych regulacji, z powodu niezgodności z Konstytucją, parlament powinien mieć także pewien czas na wprowadzenie do ordynacji stosownych poprawek, usuwających wskazane sprzeczności. Pamiętać bowiem należy, że w zasadzie każda nowelizacja ustawy, z wyjątkiem dokonywanej podczas *vacatio legis*, trwale usuwa z systemu poprzednie przepisy, wyraźnie zastąpione nowymi.

Kontrola konstytucyjności ordynacji wyborczej dokonywana po wyborach, a zatem mająca znaczenie tylko dla przyszłości, byłaby w dużej mierze albo całkowitą fikcją, skoro wybory już się odbyły, albo też mogłaby bardzo poważnie zakłócić funkcjonowanie nie tylko organów wybieralnych, ale całej administracji publicznej (por. w tym kontekście uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 16 września 2003 r., sygn. K 55/02), podejmowanych przez nią decyzji, zaciąganych zobowiązań itd.

Konieczne zatem w tym zakresie (swoistym *minimum minimorum*) powinno być uchwalanie istotnych zmian w prawie wyborczym (a do takich z pewnością należy zaliczyć określanie algorytmów rozdziału mandatów oraz tzw. progów), co najmniej sześć miesięcy przed kolejnymi wyborami, rozumianymi nie tylko jako sam akt głosowania, ale jako całość czynności objętych tzw. kalendarzem wyborczym. Ewentualne wyjątki od tak określonego wymiaru mogłyby wynikać jedynie z nadzwyczajnych okoliczności o charakterze obiektywnym.

Trybunał Konstytucyjny nie określał w dotychczasowym swym orzecznictwie takich wymogów terminowych, które mogłyby być uznawane za konstytucyjny standard zachowania koniecznej *vacatio legis* w odniesieniu do prawa wyborczego. Innymi słowy – Trybunał nie dekodował dotychczas z zawartej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego takiej *vacatio legis*. Tym bardziej niezbędne jest więc w tym miejscu podkreślenie, 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. To znaczy, że wszystkie nowelizacje prawa wyborczego w przyszłości będą konfrontowane przez Trybunał Konstytucyjny z tak właśnie pojmowanym wymogiem konstytucyjnym, wynikającym z zasady demokratycznego państwa prawnego.

Oceniając negatywnie skrócenie *vacatio legis* badanej ustawy, Trybunał nie zdecydował się jednak na uznanie jej niekonstytucyjności z tej przyczyny. Badając tę sprawę zobowiązany był bowiem wziąć pod uwagę jako szczególne okoliczności: toczącą się już procedurę wyborczą, wygaśnięcie mandatów samorządów kończącej się kadencji w grudniu bieżącego roku, niemożliwość przeprowadzenia wyborów samorządowych w konstytucyjnym terminie. Należało więc uwzględnić konsekwencje prawne ewentualnego wyeliminowania z porządku prawnego zaskarżonych przepisów. Całość zagadnienia nie może być bowiem rozpatrywana w oderwaniu od tych wartości, ze względu na które prawo jest stanowione. Ochrona konkretnych wartości o charakterze zabezpieczającym nie powinna prowadzić do zniweczenia wartości podstawowych dla ładu publicznego w Rzeczypospolitej. Należy w tym kontekście pamiętać, że żadna władza nie istnieje sama dla siebie. Podporządkowana jest rzeczywistości wyższej, której służy i do której uczestnicy wspólnoty, czy to lokalnej, czy państwowej, wnoszą własną godność, własne prawa i konkretne poczucie ładu publicznego, ujmowanego w aspekcie prawnoetycznym, ale także oczekują balansowania wartości, które pozostają w dysharmonii, a czasem nawet ich hierarchizowania. Nie ulega wątpliwości, że np. w okolicznościach zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa, ładu społecznego Rzeczypospolitej, usprawiedliwione może być pierwszeństwo jednych wartości nad innymi, zwłaszcza gdy chodzi o wartości proceduralno-zabezpieczające. Nie można także tracić z pola widzenia faktu, że proceduralne aspekty funkcjonowania prawa nie egzystują w normatywnej próżni; nie istnieją same dla siebie, lecz służą mają wartościom prawnomaterialnym.

7. Zarzut naruszenia zasady wolnych wyborów

Za chybiony należy uznać zarzut naruszenia przez badaną ustawę określonej w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego zasady wolności wyborów, ze względu na uchwalenie nowelizacji w prawie wyborczym, w terminie krótszym niż rok przed wyborami. Zasada wolności wyborów jest kryterium złożonym, opierającym się na wielu czynnikach, związanych bezpośrednio nie tylko z samym prawem wyborczym, które należy rozpatrywać nie tylko kompleksowo, ale biorąc także pod uwagę konkretną sytuację i konkretne potrzeby, w tym dotyczące zmian w systemie wyborczym. Jej istotnymi elementami są także: autentyczna wolność wypowiedzi i zgromadzeń, ład medialny w państwie w ogóle, dostępność do lokalnego rynku medialnego, przejrzyste procedury pozyskiwania niezbędnych środków finansowych na prowadzenie kampanii, odpowiednie rzeczywiste gwarancje ochrony praw wyborczych itd. O braku wolnych wyborów nie może przesądzać tylko jedno kryterium w postaci w szczególności krótszej niż dwanaście miesięcy *vacatio legis* ustawy nowelizującej ordynację wyborczą, choć taki okres „spoczywania ustawy” z pewnością jest optymalny i godny ze wszech miar polecenia.

8. Zarzut naruszenia procedury legislacyjnej

8.1. W punkcie 3 swego wniosku do Trybunału Konstytucyjnego wnioskodawcy stawiają zarzut uchwalenia ustawy w sposób niezgodny z obowiązującą procedurą, co w konsekwencji powoduje, ich zdaniem, naruszenie art. 2 i art. 7 Konstytucji oraz wyrażonej w preambule do Konstytucji zasady rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych.

Istota tej części wniosku opiera się na następujących okolicznościach faktycznych: W czasie pierwszego czytania projektu badanej ustawy, została ona przesłana do właściwej komisji sejmowej celem przedstawienia sprawozdania, z zaleceniem, by nastąpiło to do 21 sierpnia 2006 r. (termin instrukcyjny). Komisja na podstawie art. 70a Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej podjęła 17 sierpnia 2006 r. uchwałę o przeprowadzeniu w odniesieniu do projektu badanej ustawy wysłuchania publicznego wyznaczając jego datę na dzień 11 września 2006 r., a następnie – procedując w zmienionym już składzie personalnym – wysłuchanie to odwołała 23 sierpnia 2006 r., po czym nastąpiły dalsze konstytucyjne i regulaminowe etapy prac nad projektem ustawy zakończone jej uchwaleniem.

Wyżej opisana sytuacja miała określony, znany Trybunałowi Konstytucyjnemu, kontekst, polegający na tym, że posłowie stanowiący większość parlamentarną dążyli do szybkiego uchwalenia ustawy, zaś posłowie reprezentujący mniejszość parlamentarną byli tej ustawie przeciwni. Zmiana personalnego składu komisji sejmowej wiązała się z tym kontekstem i skutkowałą decyzją komisji o odwołaniu wysłuchania publicznego.

Odnosząc się do tych wydarzeń i ich kontekstu prawnego, zauważyć na wstępie należy, że w państwie demokratycznym parlament jest ze swej istoty polem rywalizacji politycznej, na którym występujące siły polityczne uprawnione są do stosowania zgodnych z zasadami prawa i etyki metod wiodących do osiągnięcia politycznego celu. Takimi niestandardowymi, lecz znanymi od lat i stosowanymi w wielu krajach, metodami są również m.in. różnego rodzaju obstrukcje; zgodne z regulaminem przedłużanie procedur, obrad, wypowiedzi itp., a także odpowiednia polityka personalna stosowana w organach parlamentu, w tym powoływanie i odwoływanie określonych parlamentarzystów z pełnionych funkcji. Zaistnienie tego typu sytuacji nie wpływa samo w sobie na ważność decyzji parlamentarnych. Istotne jest natomiast, czy zachowania te nie wiążą się z naruszeniem obowiązującego prawa. W badanym wypadku powstaje problem, czy komisja należycie odwołała wysłuchanie publiczne. Możliwość taką przewiduje art. 70e ust. 1 pkt 2 Regulaminu Sejmu, 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. Przepis nie zawiera więc przyczyn natury merytorycznej czy politycznej. Także jedynie z przyczyn „lokalowych lub technicznych” można ograniczyć liczbę chętnych do wzięcia udziału w wysłuchaniu (art. 70d ust. 1). Taka konstrukcja świadczy o tym, że wysłuchanie publiczne, jeśli traktować je jako rodzaj przyrzeczenia publicznego, może być jednak odwołane, ale tylko z określonych przyczyn. Co więcej, Regulamin Sejmu wprowadza w tym zakresie odpowiednie terminy publikacji informacji o miejscu i dacie „wysłuchania”, stanowiąc, iż co do zasady winno ono być dokonane na 14 dni przed dniem wysłuchania (art. 70a ust. 5). W omawianym przypadku odwołanie nastąpiło przed wymaganą datą publikacji informacji o wysłuchaniu publicznym, co znacznie niweluje negatywne skutki jego odwołania, jednak jako przyczynę podano względy wynikające z konieczności rychłego uchwalenia ustawy, wynikającego z instrukcyjnego terminu przygotowania sprawozdania komisji. Względy te nie są pewnością natury lokalowej. Trudno też uznać je za „techniczne” w ścisłym tego słowa znaczeniu (np. niedobór środków technicznych koniecznych do przeprowadzenia wysłuchania), chociaż bardziej jednoznacznej ocenie nie sprzyja tu brak jakiegokolwiek innego zastosowania tego stosunkowo nowego przepisu Regulaminu Sejmu. Wykładni tego terminu dokonał natomiast Marszałek Sejmu w swym stanowisku w sprawie, przesłanym do Trybunału Konstytucyjnego pismem z 23 października 2006 r. Interpretacja ta jest

dokonana na gruncie językowym i odwołuje się do *Słownika języka polskiego* pod red. M. Szymczaka, w którym znaczenie słowa „techniczny” jest rozumiane także jako: „dotyczący spraw związanych ze sposobem wykonywania, przeprowadzenia, załatwienia czegoś” (tom III, s. 483). Tym samym – podkreśla Marszałek Sejmu – w kontekście regulaminu przez termin ten należy rozumieć także „procedowanie w określonej sprawie”. Stanowisko to, choć nie stanowi wykładni autentycznej Regulaminu Sejmu (która mogłaby być ewentualnie przyjęta przez Sejm *in corpore*), jednak nie może być całkowicie pominięte. Jest bezsporne (wykazała to rozprawa, także treść stanowiska Marszałka Sejmu), że wpływ na tak intensywne przyśpieszenie prac ustawodawczych miało założenie, że wybory odbędą się 12 listopada, nazajutrz po Święcie Niepodległości, choć zgodnie z obowiązującym prawem mogły odbyć się nawet w terminie do 23 grudnia br.

8.2. Decydujące znaczenie dla oceny tych faktów z punktu widzenia badanego przez Trybunał Konstytucyjny wniosku ma jednak kwestia, czy naruszenie trybu ustawodawczego dotyczyło norm wynikających bezpośrednio z Konstytucji, w tym z konstytucyjnie określonych elementów postępowania ustawodawczego. W nawiązaniu do wcześniejszego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego należy zauważyć, że naruszenie niekonstytucyjnych aktów normatywnych odnoszących się do trybu ustawodawczego, nie musi automatycznie oznaczać naruszenia Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny zwracał na to uwagę np. w wyroku z 18 stycznia 2005 r. (sygn. K 15/03). Wyraził wówczas pogląd, iż nawet stwierdzone naruszenie przepisów ustawy o związkach zawodowych, nakazującej w określonym terminie przesłać projekty ustaw do zaopiniowania związkom zawodowym, nie jest wystarczającym warunkiem uznania niekonstytucyjności uchwalonej następnie ustawy. Trzeba zaznaczyć, że sama instytucja wysłuchania publicznego, stosunkowo niedawno wprowadzona, nie stanowi elementu porządku konstytucyjnego, a wynika jedynie z przepisu Regulaminu Sejmu (uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 lutego 2006 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej; M. P. Nr 15, poz. 194), przyjętego po wejściu w życie obecnej Konstytucji. Także ostatnio w wyroku z 23 marca 2006 r. (sygn. K 4/06) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż nie każde uchybienie zasadom regulaminowym w toku postępowania ustawodawczego może być uznane za naruszenie Konstytucji. O takim naruszeniu można mówić dopiero wówczas, gdy uchylenia regulaminowe prowadzą do naruszenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego albo występują z takim nasileniem, że uniemożliwiają posłom wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy.

W badanym wypadku naruszenie Regulaminu Sejmu nie miało praktycznie żadnego wpływu na sam fakt i treść uchwalonego następnie prawa. Wysłuchanie publiczne służy jedynie zapoznaniu się z opiniami, które nie są dla organów Sejmu wiążące, a zgodzić się przy tym można ze stanowiskiem wyrażonym przez Prokuratora Generalnego, iż brak wysłuchania publicznego nie wpłynął w tym wypadku na niemożność zaprezentowania swoich opinii o projekcie ustawy przez różne środowiska polityczne i samorządowe, na obowiązujących i stosowanych dotąd zasadach w okresie prac nad projektem ustawy. Przebieg rozprawy wykazał, że ostatecznie posłowie zapoznali się w toku prac legislacyjnych nad nowelizacją prawa wyborczego z pisemnymi opiniami wszystkich ogólnopolskich organizacji samorządowych, jak Związek Miast Polskich, Związek Gmin Wiejskich, Unia Metropolii. Sama instytucja wysłuchania publicznego nie stanowi konstytucyjnego ani ustawowego elementu trybu ustawodawczego. Rozmiar naruszenia Regulaminu Sejmu, jaki wystąpił w tej sprawie, nie może więc przesądzać o uznaniu za niekonstytucyjną całość uchwalonej ustawy.

9. Zarzut niezachowania obowiązku konsultacji ze społecznościami lokalnymi

Wnioskodawcy zarzucili nadto przyjętej nowelizacji sprzeczność z art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, który brzmi: „Społeczności lokalne powinny być konsultowane o tyle, o ile jest to możliwe, we właściwym czasie i w odpowiednim trybie, w trakcie opracowywania planów oraz podejmowania decyzji we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących” – bez jednak uzasadnienia tego zarzutu. Zwalnia to Trybunał Konstytucyjny od głębszego ustosunkowania się do tej kwestii. Niemniej jednak trzeba stwierdzić, że kształt wyborów samorządowych – jednolity w całym państwie – należy tym samym do kategorii spraw ponadlokalnych. Kształt tych wyborów jedynie pośrednio wpływa na rzeczywistość w danej jednostce samorządu terytorialnego. Nie został także dotychczas określony normatywnie tryb konsultowania się w kwestiach wyborczych ze społecznościami lokalnymi, jeśli w ogóle jest on możliwy do określenia, podobnie jak to uczyniono np. w odniesieniu do decyzji o utworzeniu bądź zlikwidowaniu gminy czy powiatu czy też w sprawach związanych ze zmianą ich granic. Można także sobie wyobrazić, że tego rodzaju konsultacja musiałaby prowadzić do trudno uchwytnych efektów, skoro z góry można się spodziewać, że przedstawiłaby pełną gamę możliwych wariantów progów, algorytmów wyborczych, a nawet podziałów na okręgi. W rozumieniu Trybunału Konstytucyjnego w cytowanym przepisie chodzi o takie konsultacje, które dotyczą spraw istotnych dla konkretnych społeczności lokalnych i bezpośrednio ich dotyczących, mających trwałe skutki (z uwagi na opracowywane plany). Reasumując ten fragment rozważań, należy dojść do wniosku, że wskazany bez jakiegokolwiek uzasadnienia ten wzorzec kontroli konstytucyjności jest nieadekwatny.

* * *

Trybunał Konstytucyjny, orzekając w niniejszej sprawie, uwzględniwszy normatywne realia w momencie wydawania wyroku, musi mieć na względzie to – jak stwierdza się w art. 1 Konstytucji – że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Niewątpliwie dla dobra wspólnego konieczne jest zachowanie ciągłości ładu prawnego leżącego u podstaw kształtowania się ustroju organów państwa oraz należyta troska o zapewnienie ich funkcjonowania w taki sposób, aby nie zostały zniweczone elementy konieczne dla jej funkcjonowania. Względ na dobro wspólne i inne wartości uzasadniał więc takie zbalansowanie wartości konstytucyjnych, jakiego dokonał Trybunał w niniejszym orzeczeniu.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne
Sędziego Trybunału Konstytucyjnego Ewy Łętowskiej
od wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne od wyroku z dnia 3 listopada 2006 r. w sprawie K 31/06.

Nie zgadzam się z wyrokiem (sentencja i uzasadnienie) stwierdzającym konstytucyjność 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). Uważam, że jest ona niekonstytucyjna w całości, z uwagi na niewłaściwą *vacatio legis* oraz błędy trybu jej uchwalenia, a więc z uwagi na sprzeczność z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

UZASADNIENIE:

I. Założenia ogólne *votum separatum*

1. Niniejsze zdanie odrębne złożono z uwagi na uchybienia formalne, dotyczące dojścia do skutku zaskarżonej ustawy. Nie kwestionuję natomiast konstytucyjności samej możliwości wprowadzenia innego niż istniejący, systemu przeliczania głosów na mandaty. *Votum* nie dotyczy więc kwestii materialnoprawnych, odnoszących się do tzw. „blokowania list”. „Blokowanie” jako element systemu wyborczego należy uznać za konstytucyjne; mogłoby być inaczej, gdyby udowodniono (co nie nastąpiło we wniosku) „wypłukanie z treści” konstytucyjnej zasady proporcjonalności wyborów samorządowych, w stopniu uzasadniającym naruszenie istoty tej zasady.

2. Niniejsze zdanie odrębne oparte jest na dwóch argumentach (niedostateczność *vacatio legis* noweli, uniemożliwiająca dostosowania strategii wyborczej do zmienionych zasad systemu wyborczego – naruszenie art. 2 Konstytucji) oraz uchybienia procedury wyborczej (w postaci braku wymaganych konstytucyjnie i ustawowo konsultacji).

3. Wspólnym mianownikiem wszystkich naruszeń był – nie znajdujący uzasadnienia – pośpiech legislacyjny, powodujący naruszenie legitymizacyjnych walorów procedury. Naruszenia konstytucyjności mają tu więc charakter kumulatywny, powodujący przekroczenie masy krytycznej, decydującej o niekonstytucyjności. Uchybienia – każde z osobna – mogłyby być tolerowane konstytucyjnie. Ich nagromadzenie brane łącznie – decyduje o zmianie jakościowej.

4. Gdyby uchybienia dotyczyły ustawy o mniej znaczących skutkach dla samorządowego systemu wyborczego; gdyby nie następowały jako kolejne ogniwa łańcucha prowadzącego do narzucenia pracom legislacyjnym tempa nie licującego z rzetelnością wymaganą przez fakt, że chodzi o zmiany urządzenia samorządu – błędy można byłoby tolerować. Jest to jednak sfera, gdzie – z uwagi na konsekwencje zasady subsydiarności (preambuła Konstytucyjna, w dalszej kolejności art. 16 ust. 2 zd. ostatnie) – proces legislacyjny powinien charakteryzować się szczególną pieczołowitością procedury i dbałością o jej legitymizacyjne oddziaływanie, dzięki wykorzystaniu instrumentów partycypacji. Jeżeli

bowiem władza państwowa „urządza” samorządy, musi się to dokonać ze szczególnie pieczołowitym zapewnieniem udziału, wykorzystania opinii, dyskursu i „ucierania konsensu”. Zasada pomocniczości wymaga, aby ingerencja społeczności większej w rozwiązywaniu problemów mniejszej, odbywała się na życzenie, z udziałem, a przynajmniej za wysłuchaniem przedstawicieli tej ostatniej.

5. Przekroczenie masy krytycznej nieprawidłowości decydującej o niekonstytucyjności zmian przejawia się na kilku płaszczyznach i w kilku okolicznościach.

- Po pierwsze, uchybienia zmiany prawa wyborczego w ostatniej chwili stały się w Polsce regułą (na co trafnie zresztą zwraca się uwagę w uzasadnieniu wyroku Trybunału). Z faktu istnienia w tym względzie praktyki należy jednak m. zd. wyciągnąć wnioski odmienne, niż czyni to wyrok. Tolerancja dla tego rodzaju praktyki ma bowiem ograniczone ramy; nie można więc kłaść jej kresu przez podniesienie niedobrego obyczaju do rangi standardu, lecz przez zakwestionowanie dopuszczalności w momencie, gdy z uwagi na kontrolę konstytucyjności staje się to możliwe. (Tak właśnie uczyniono w odniesieniu do standardu procedury legislacyjnej w zakresie podatków, w orzeczeniu TK z 5 stycznia 1999 r., sygn. K. 27/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 1). Wyraźny sygnał w tym względzie stanowiły uwagi Trybunału umieszczone w uzasadnieniu wyroku sygn. K 4/06 z 23 marca 2006 r. OTK ZU nr 3/2006, poz. 32 (tryb zmian w ustawie o KRRiTV).
- Po drugie, o przekroczeniu „masy krytycznej” nieprawidłowości konstytucyjnych decyduje także istnienie innych uchybień procesu legislacyjnego. Przede wszystkim, zaniechanie (i to już rozpoczętych) konsultacji społecznych i niezastąpienie ich przez żaden inny mechanizm partycypacyjny. W wypadku kwestii samorządowych te instrumenty mają rangę szczególną (korelat wkroczenia czynnika państwowego w kwestie konstytucyjne samorządu). Naruszenie to oznacza uchybienie art. 2 i art. 7 Konstytucji.

6. Skutkiem niekonstytucyjności opartej na koncepcji zawartej w niniejszym zdaniu odrębnym jest wniosek o niedość do skutku zakwestionowanej ustawy zmieniającej. To zaś powoduje, że m. zd. w takim wypadku nadal powinna obowiązywać (aż do czasu skutecznej zmiany) ustawa zmieniana (por. postanowienie TK z dnia 21 marca 2000 r., sygn. K. 4/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 65, a także A. Mączyński, *Kontrola konstytucyjności przepisów uchylających i zmieniających*, [w:] *Trybunał Konstytucyjny, Księga XV-lecia*, Warszawa 2001, s. 163). Dokonane zaś czynności kalendarza wyborczego powinny być traktowane *per non est* i należałoby je powtórzyć, po zarządzeniu powtórnie wyborów.

7. Zdaję sobie sprawę, że opowiedzenie się za niekonstytucyjnością zmiany ordynacji wyborczej z przyczyn uchybień proceduralnych jest niszczące dla systemu prawnego. Za głęboko niewłaściwe i niekonstytucyjne (art. 188, art. 190 ust. 1) uważam jednak także czynienie *de facto* Trybunału Konstytucyjnego ostatnim ogniwiem łańcucha legislacyjnego. W rzeczywistości jest on strażnikiem zgodności systemu prawnego z Konstytucją. W obliczu poważnych i sekwencyjnie kumulujących się uchybień procedury legislacyjnej Trybunał Konstytucyjny nie może więc kierować się aksjologią zainteresowanego uczestnika procesu legislacyjnego i brać na własną odpowiedzialność co raz dalej idącą minimalizację cudzych, powtarzalnych i kumulujących się nieprawidłowości, a to w imię nadziei sprawców błędów, że Trybunał, nie chcąc uczestniczyć w czynieniu społecznego zamętu, zgodzi się te błędy tolerować. Nadmierny pośpiech przygotowania i wejścia w życie zmiany ordynacji wyborczej powoduje m. in. że sama kontrola konstytucyjności ustawy przed Trybunałem toczy się pod presją czasu. (Wybór momentu kontroli, efekt mrozący ewentualnych skutków w sytuacji, gdy biegnie kalendarz wyborczy). Długość „odpowiedniej” *vacatio legis* powinien zatem brać pod uwagę także i możliwość

dokonania kontroli konstytucyjności aktu, przy założeniu zaskarżenia go rychło po uchwaleniu.

II. Problem *vacatio legis*

1. Wyrok Trybunału, wobec którego zgłaszam niniejsze *votum separatum*, w krytyczny sposób (jako naruszenie zasady „odpowiedniej” *vacatio legis*) ocenił fakt opatrzenia zaskarżonej noweli 7-dniowym okresem spoczywania. Jednakże uznał (podobnie jak uczestnicy postępowania), że okres ten, mimo, że niższy od standardowego terminu 14 dni, mieści się w granicach dopuszczalności konstytucyjnej, albowiem na poziomie konstytucyjnym brak oznaczenia minimalnego terminu *v.l.* Mam na ten temat inne zdanie. Uważam, że granice marginesu swobody ustawodawczej zostały tu przekroczone, zaś na poziomie Konstytucji wymiar terminu spoczywania ustawy wyznacza ocena dokonywana w ramach art. 2 Konstytucji (rzetelność legislacji). Nie można więc argumentować, że długość *v.l.* może być dowolna, skoro kwestie tę reguluje ustawa zwykła, a nie Konstytucja.

2. Nie tylko więc chodzi tu o to, że okres 7-dniowej *v.l.* jest wyjątkowo krótki, ale o to, że jest on m. zd. niedopuszczalny dla aktu typu ordynacji wyborczej, i to w wypadku zmiany głęboko wchodzącej w istniejący system wyborczy (zmiana znacząca, wymagająca okresu adaptacji strategii wyborczej, a nawet kwestii technicznych związanych z informatyzacją liczenia głosów). Nie mogę bowiem zgodzić się z argumentem, że skoro termin wyborów był znany wcześniej, zatem obywatele mogli się do niego przygotować. Nie chodzi tu bowiem o obywateli głosujących, lecz o komitety wyborcze i ich przygotowanie. „Przygotowanie” w wypadku zmiany tego rodzaju, jak wprowadzona wymaga świadomości co zasad przeliczania głosów na mandaty, a to reguluje właśnie ustawa zamieniająca. Ponadto „przygotowanie” w takich wypadkach wymaga oceny, opracowania i wdrożenia strategii wyborczej – a to wymaga znacznie więcej czasu, nie tylko w porównaniu 7-dniową, ale i standardowo stosowaną *v.l.*

3. Czysto formalny charakter ma argument powoływany przez uczestników postępowania (podzielony w wyroku), że 7-dniowa *v.l.* jest *in casu* „odpowiednia”, skoro konstytucyjnie i ustawowo dopuszczalna. Termin *vacatio legis* musi być wszak „odpowiedni” do przedmiotu ustawy, racji przemawiających za jej uchwaleniem oraz funkcji, jakie ma okres spoczywania spełnić w danym wypadku. Wynika stąd – po pierwsze – że w każdym wypadku zgłoszonej wątpliwości konstytucyjnej co do terminu *vacatio legis* należy *in concreto* skontrolować, ocenić i uzasadnić adekwatność ustanowionego okresu spoczywania ustawy. Tymczasem w wyroku co prawda stwierdzono, że *v.l.* jest wystarczająca, ale twierdzenie to nie ma uzasadnienia (wskazanie okoliczności i faktów przemawiających za taką tezą). Po drugie, akurat właśnie z uwagi na przedmiot regulacji, ważkość zmian wprowadzanych do wyborczego prawa, fakt, że zmiana dotyczy ordynacji samorządowej (a więc materii, na którą w szczególnie dobitny sposób oddziałuje zasada subsydiarności – wymieniona w preambule Konstytucji) oraz z uwagi na okoliczność, że istota zmiany w prawie wymusza zmiany w długofalowej oraz programowej strategii wyborczej uczestników (partie i komitety uczestniczące w wyborach), co z natury rzeczy wymaga czasu – ustawa wymagała nie wybitnie skróconej lecz wręcz wydłużonej *vacatio legis*. Tym bardziej więc aprobata dla przeciwnej praktyki, udzielona przez Trybunał Konstytucyjny wymagałaby szczegółowej argumentacji wspierającej, a tej wyrok nie zawiera. Na marginesie dodać należy, że powołanie się w stanowisku Prokuratora Generalnego na orzecznictwo Trybunału co do terminu *v.l.* w wyroku z 13 lipca 2004 r.,

sygn. P 20/03 nie może służyć jako argument w sprawie niniejszej, wobec zupełnie innego charakteru czynności przygotowawczych w obu sytuacjach.

4. Wytyczne dla Wyborów (Komisja Wenecka, 5-6 lipca 2002 r.) w pkt II. 2. lit. b przyjmują, że zmiany w zakresie podstawowych składników prawa wyborczego „nie powinny być dostępne dla dokonywania zmian na co najmniej jeden rok przed wyborami”. Ten standard należy uwzględniać dokonując oceny „odpowiedniości” *v.l.* w zaskarżonej ustawie. „Odkodując” poziom rzetelności legislacyjnej w tym względzie (napieniając treścią art. 2 Konstytucji), należy właśnie sięgnąć do europejskiego *soft law*, a nie powoływać się na legitymizujący skutek dotychczasowej odmiennej polskiej praktyki. Nie przekonuje argument Marszałka Sejmu, iż wskazania Komisji Weneckiej mają charakter nieobowiązujący, ponieważ nie wynika, aby akt ten „miał mieć moc prawnie obowiązującą (...) nadrzędną wobec ustaw w naszym systemie prawnym”. Nie chodzi tu o formalnie braną rangę hierarchiczną, ale sposób oddziaływania prawa europejskiego i prawa krajowego. Istniejące w ramach Rady Europy akty o charakterze *soft law* w oczywisty sposób wiążą wszystkich członków, w tym także Polskę. Ich działanie sprowadza się nie do tego, że w sprawie doszło do złamania wyraźnego obowiązku wskazanego w prawie międzynarodowym (art. 9 Konstytucji – tak we wniosku), ale do tego, obowiązujące akty tego typu jak zalecenia Komisji Weneckiej są standardem oceny prawidłowości praktyki legislacyjnej, służąc jako miernik rzetelności legislacji (zwrot niedookreślony) ocenianej na tle art. 2 rodzimej Konstytucji.

5. Przedmiotem regulacji noweli jest m. in. sposób przeliczania głosów na mandaty, a więc jedna z trzech (obok klauzuli zaporowej i struktury okręgów wyborczych) – kwestii składających się na system wyborczy. Nie ulega wątpliwości, że zabieg „blokowania” prowadzi do zasadniczej zmiany w systemie wyborczym. W ramach tego systemu jeden z elementów (zmiany w strukturze okręgów wyborczych) zawiera ograniczenie co do czasu, kiedy zmiany takie mogą być najpóźniej przed wyborami wprowadzone. Przewiduje to art. 92, art. 138 ust. 1 i art. 164 ust. 2 s.o.w. przewidując tu graniczny termin trzech miesięcy przed upływem kadencji. Skoro wskazane trzy elementy tworzą system, to czasowe ograniczenie zmian w obrębie jednego segmentu, wyznaczają m.zd. także – co najmniej – ograniczenie, w stosunku do pozostałych segmentów. A zatem ustawowa zmiana przeliczania głosów na mandaty nie mogłaby się dokonać później, niż na co najmniej trzy miesiące przed upływem kadencji organów samorządowych, tj. – w wypadku wyborów w 2006 r. – po 27 lipca 2006 r. Jakkolwiek argument ten wynika z analizy przepisów ustawowych normujących system wyborczy samorządów, to jednak ma za sobą także rację konstytucyjną. Skoro bowiem system wyborczy jako całość wpływa na zachowania programowe i planowane (realizowane) strategie wyborcze, to istniejąca wskazówka ustawodawcza co do dopuszczalnego terminu zmian w systemie wyborczym (niezależnie od jego segmentu) musi być traktowana jako warunek brzegowy, będący zarazem wyznacznikiem rzetelności proceduralnej (art. 2 Konstytucji) co do terminu ewentualnych innych zmian ustawodawczych pozostałych segmentów systemu.

6. Zarówno zatem analiza standardów międzynarodowych (wiążących Polskę z racji uczestnictwa w Radzie Europy), jak i analiza systemowa prowadzona na tle ustawodawstwa polskiego, oraz argument związany z funkcją *v.l.* prowadzą do wniosku, że 7-dniowy termin spoczywania zaskarżonej ustawy był nieodpowiedni. Tym samym należy mówić o naruszeniu przez to art. 2 Konstytucji. „Odpowiedni” termin *vacatio legis* waha się w tym wypadku między terminem 3-miesięcznym (przed upływem kadencji organów wybieranych – arg. systemowy, czy traktowany w samym wyroku TK jako „*minimum minimorum*” termin 6-

miesięczny) a terminem rocznym (Zalecenia Komisji Weneckiej). Bez możliwości definitywnego określenia optymalnej *v.l.* dla podobnych spraw (kwestia ta wykracza poza rolę Trybunału Konstytucyjnego) oczywiste jest jednak, że termin 7-dniowy – jest nieodpowiedni jako rażąco krótki, a przez to naruszający standard rzetelnej legislacji przewidziany w art. 2 Konstytucji.

III. Uchybienia co do korzystania z instrumentów partycypacyjnych

1. Konstytucja przekazuje większość kwestii związanych z wyborami samorządowymi do unormowania ustawodawcy zwykłego (art. 169 ust. 2). Nie znaczy to jednak, że Konstytucja nie zawiera nawet w tym zakresie wskazówek ograniczających ustawodawcę zwykłego. Prawo wyborcze (w tym także samorządowe) korzysta na szczeblu konstytucyjnym z gwarancji szczególnej stabilności (art. 128 ust. 1 oraz art. 228 ust. 6) – co musi być uwzględniane jako dodatkowy czynnik przy zmianach przepisów wyborczych przed wyborami, w obliczu konkretnej, zmiennej z wyborów na wybory konfiguracji politycznej. Legiferowanie w sprawach samorządowych wymaga poszanowania partycypacji (wynikającego z zasady pomocniczości – preambuła Konstytucji i jej rozwinięcie w art. 16). Zasady rzetelnej legislacji (art. 2 Konstytucji) stają na przeszkodzie uznaniu za prawidłową zmiany zasad wyborczych bezpośrednio przed wyborami. W tej sytuacji uchybienia jakie pojawiły się na tle nowelizacji ustawy o s.o.w. nie oznaczają uchybienia tylko wymaganiom ustaw zwykłych, ale uchybienie zasadom konstytucyjnym.

2. W szczególności za poważną wadę (art. 7 Konstytucji) należy uznać brak wykorzystania jakichkolwiek instrumentów partycypacyjnych na etapie przygotowania zaskarżonych zmian. Zawinił tu brak czasu powodujący zaniechanie przeprowadzenia konsultacji, które mogłyby stanowić podstawę choćby czysto formalnie. Pominięcie to ułatwia okoliczność, że polskim systemie prawnym brak jest wskazania, w jakiej postaci ewentualne konsultacje powinny być przeprowadzone. Konsultacje zresztą bywają traktowane czysto ornamentacyjnie – co znajduje wyraz choćby w stanowisku (Prokuratora Generalnego) sprowadzającego problem konsultacji tylko do czystej popularyzacji idei zmian. Instrumenty konsultacyjne mają charakter legitymizujący i o to w nich chodzi, aby były środkiem ucierania konsensu, były brane na serio, a nie czysto formalnym „pogadaniem sobie”, bez wpływu na losy projektowanych zmian normatywnych. Konsultacje muszą być odpowiednie do materii ustawy wchodzącej w kwestie samorządowe. Zwracał na to Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 24/02 z 18 lutego 2003 r., OTK ZU nr 1/2003, poz. 11 (ustawa warszawska). Duża swoboda ustawodawcy dotycząca wyboru instrumentów partycypacyjnych jest zachowana przy normowaniu specjalnego trybu opiniowania zmian prawa dotyczącego samorządów (ustawa z 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej, Dz. U. Nr 90, poz. 759). Ten instrument nie był wykorzystany. Nie nasuwa też żadnych zastrzeżeń możliwość wykorzystania w tym celu instytucji „publicznego wysłuchania”, uregulowanej w regulaminie sejmowym (rozdział 1a). Krytycyzm co do rzeczywiście pełnionej funkcji przez instrumenty partycypacyjne (C. Kosikowski, *Zasięganie opinii i korzystanie z ekspertyz oraz przeprowadzanie konsultacji społecznych i dokonywanie uzgodnień w procesie tworzenia prawa i jego kontroli – rzeczywistość czy fikcja?*, Przegląd Legislacyjny, nr 1/2006, s. 107 i n.) i fragmentaryczność regulacji dotyczącej konsultacji i ich postaci w poszczególnych kwestiach, nierozumienie ich znaczenia – widoczne nawet na tle poglądów prezentowanych przed Trybunałem, nie może jednak oznaczać aprobaty dla standardu legislacyjnego polegającego – w najbardziej drastycznym wypadku – na pominięciu w ogóle udziału konsultacji społecznych w kwestiach

dotyczących prawa wyborczego do samorządów, w kwestiach głębokiej ingerencji w system wyborczy. W konkretnym wypadku zabrakło zastosowania jakichkolwiek instrumentów partycypacyjnych. Oznacza to sprzeniewierzenie się zasadzie pomocniczości wynikającej z Konstytucji i naruszenie w ten sposób zasad rzetelnej procedury legislacyjnej. Nie jest problemem konstytucyjnym zaniechanie dotyczące konkretnej postaci konsultacji społecznej; problemem jest zaniechanie jej w ogóle. Przebieg procesu legislacyjnego nie wskazuje bowiem na to, aby takie konsultacje podejmowano. Brakowi temu mogłaby zapobiec doprowadzona do końca instytucja publicznego wysłuchania. Jednakże została ona zaniechana pod presją czasu.

3. W wyroku Trybunału podniesiono, że zaniechanie wysłuchania publicznego będącego instytucją nie konstytucyjną, lecz regulaminową nie może przesądzać o niekonstytucyjności procesu legislacyjnego. To, że publiczne wysłuchanie ma swą genezę normatywną w regulaminie sejmowym oznacza tylko tyle, że nie można twierdzić, iż w danej sprawie konieczne konstytucyjnie jest użycie tego właśnie instrumentu. W niniejszej sprawie jest jednak konstytucyjnie niewłaściwe, że w miejsce zaniechanego publicznego wysłuchania nie wprowadzono innych instrumentów partycypacyjnych. Nie zatem postać instrumentu jest tu decydująca (wtedy podniesiony w stanowiskach uczestników postępowania w niniejszej sprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym, zarzut regulaminowej genezy byłby przekonywujący) ale całkowite zaniechanie konsultacji w odniesieniu do kwestii, która (doniosłe sprawy samorządowe) takich konsultacji wymagała. Na brak ten wielokrotnie zwracano uwagę w dyskusji w czasie 22. posiedzenia Sejmu w dniu 22 lipca 2006 r., a także w czasie posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w dniu 23 sierpnia 2006 r.

IV. Konkluzja

W wyroku Trybunału wiernie podano fakty towarzyszące uchwaleniu zaskarżonej ustawy. Natomiast m. zd. wyciągnięto z nich niewłaściwe wnioski co do wpływu na konstytucyjność uchwalonego aktu. Dlatego złożyłam niniejszy głos odrębny.

Ewa Łętowska

Zdanie odrębne
Sędziego TK Marka Safjana
od wyroku z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne w odniesieniu do punktu 2 i 3 sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06.

1. Wyrażam przede wszystkim przekonanie, że Trybunał Konstytucyjny wadliwie ocenił w świetle przytoczonych wzorców konsekwencje naruszenia przez ustawodawcę zasady zachowania odpowiedniej *vacatio legis* przy wprowadzaniu nowelizacji ustawy regulującej ordynację wyborczą do organów samorządu terytorialnego. Podzielam w dużej części tę argumentację, którą Trybunał przytacza na poparcie tezy, że nie zostały w dostatecznym stopniu zachowane standardy państwa prawnego związane z wprowadzeniem istotnych zmian w ordynacji wyborczej. Uważam natomiast, że naruszenie tych standardów uzasadnia wnioski dalej idące w odniesieniu do oceny konstytucyjności kwestionowanych regulacji.

2. Słusznie zwraca się uwagę w uzasadnieniu wyroku, że wymaganie odpowiedniej *vacatio legis* nie jest objęte bezpośrednią regulacją konstytucyjną. Nie budzi jednak wątpliwości, w świetle dotychczasowego, co najmniej kilkunastoletniego dorobku orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, że wymóg zachowania odpowiedniej *vacatio legis* wpisuje się w treść zasad wywodzonych z klauzuli demokratycznego państwa prawa. Stanowisko w tej kwestii potwierdzone zostało przede wszystkim konsekwentną linią orzecznictwem wypracowaną przez Trybunał Konstytucyjny w dziedzinie prawa daninowego, jednakże wnioski płynące z tego orzecznictwa mają swoje bardziej ogólne znaczenie i mogą być odniesione do regulacji dotyczących innych dziedzin prawa, w których występują zasadnicze racje natury konstytucyjnej przemawiające za respektowaniem odpowiedniego okresu *vacatio legis*. W wypadku analizowanym w niniejszym postępowaniu, zważywszy na doniosłość zasad określających kształt ordynacji wyborczej dla funkcjonowania mechanizmów demokratycznych, mamy z pewnością do czynienia z taką sferą stosunków prawnych, w której zachowanie reguł poprawności związanych z wprowadzaniem w życie nowych regulacji odgrywa szczególnie istotną rolę. Wypada tu od razu podkreślić, na co słusznie zresztą zwracają uwagę wnioskodawcy, że wymaganie odpowiedniej *vacatio legis* nie sprowadza się wyłącznie do respektowania ogólnego terminu 14-dniowego, ale zawiera w sobie nakaz ogólniejszy, a więc takiego ukształtowania długości okresu pomiędzy momentem ogłoszenia aktu normatywnego a jego wejściem w życie, który realnie umożliwi adresatom norm prawnych przystosowanie się do nowego stanu prawnego. W wypadku zakwestionowanej ustawy nowelizacyjnej zarzut naruszenia zasady demokratycznego państwa prawa jest więc trafnie podniesiony nie tyle w odniesieniu do naruszenia ogólnego terminu 14-dniowego, ale ze względu na naruszenie reguł kształtowania odpowiedniej *vacatio legis*, które wynikają z istotnych zasad i wartości składających się na pojęcie demokratycznego państwa prawa. O pojęciu i znaczeniu „odpowiedniej *vacatio legis*” Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie mówił w swym orzecznictwie, wskazując m.in., że: „należy traktować regułę ustanawiania *vacatio legis* jako istotny element procesu tworzenia prawa w demokratycznym państwie” (por. wyrok TK z 3 listopada 1999 r., sygn. K. 13/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 155), zaś odpowiedniość czy adekwatność *vacatio legis* stanowi kategorię zmienną, elastyczną, wymagającą zawsze rozważenia na tle charakteru prawnego danej regulacji i jej wpływu na sytuację prawną adresatów norm prawnych (por. np. orzeczenie TK z 2 marca 1993 r., sygn. K. 9/92, OTK w 1993 r., cz. I, poz. 6; orzeczenie TK

z 1 czerwca 1993 r., sygn. P. 2/92, OTK w 1993 r., cz. II, poz. 20). Ocena „odpowiedniości” *vacatio legis* uzależniona jest zatem zawsze od treści i charakteru wchodzących w życie przepisów oraz ich kontekstu politycznego i społeczno-ekonomicznego (por. wyrok TK z 22 września 2005 r., sygn. Kp 1/05, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 93). Z tego punktu widzenia musi budzić zasadnicze zastrzeżenia natury konstytucyjnej fakt, że kwestionowana ustawa weszła w życie po upływie 7-dniowej *vacatio legis*, a moment ten zbiegł się z datą wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zarządzenia wyborów do organów samorządu terytorialnego.

3. Ordynacja wyborcza jest fundamentalnym dla funkcjonowania mechanizmów demokratycznych aktem normatywnym, dotyka bowiem najbardziej wrażliwej sfery państwa, związanej z partycypacją w sprawowaniu władzy głównych podmiotów politycznych pluralistycznego państwa. Zakwestionowane przepisy nie ustanawiają wprawdzie całkowicie nowych reguł ordynacji wyborczej, ale odnoszą się do jednego z kluczowych, obok zasad podziału na okręgi wyborcze oraz ustaleń odnoszących się do tzw. progów wyborczych, elementów określających reguły prawa wyborczego, a mianowicie mechanizmu liczenia głosów. Bez względu na rozkład tzw. kalendarza wyborczego w odniesieniu do dokonywania konkretnych czynności związanych z przeprowadzeniem procedur wyborczych, tak zasadnicze zmiany wymagają dłuższego okresu przystosowawczego ze strony podmiotów politycznych – potencjalnych uczestników wyborów.

4. W świecie utrwalonych standardów demokratycznych przyjmuje się jako niekwestionowaną zasadę, że przyjęcie nowych reguł ordynacji wyborczej, w tych przynajmniej zasadniczych segmentach regulacyjnych, które dotyczą podziału na okręgi wyborcze, progów wyborczych oraz metod przeliczania głosów, musi następować z odpowiednim wyprzedzeniem, uwzględniającym potrzebę szerszej dyskusji publicznej, w tym przede wszystkim wszechstronnej debaty parlamentarnej, która zapewnić będzie możliwość wypowiedzenia się wszystkich potencjalnych podmiotów politycznych przyszłych wyborów. Potrzeba kształtowania zasadniczych reguł wyborczych z odpowiednim wyprzedzeniem wynika przede wszystkim z konieczności przyjęcia określonej przyszłej strategii wyborczej, adekwatnej do nowych mechanizmów prawa wyborczego. Nie jest więc dziełem przypadku, że w *Kodeksie dobrych praktyk wyborczych*, opracowanym przez Komisję Europejską „Do Demokracji przez Prawo” (tzw. Komisja Wenecka), stanowi się w pkt II. 2. b., że „podstawowe składniki prawa wyborczego, w szczególności właściwy system wyborczy, członkostwo komisji wyborczych i określenie granic okręgów wyborczych – nie powinny być dostępne dla dokonywania zmian na co najmniej jeden rok przed wyborami, względnie winny być one wpisane do Konstytucji czy uregulowania prawnego wyższego rzędu od zwykłej ustawy”. Oczywiście, status rekomendacji zawartych w tym dokumencie nie może być porównywany ze statusem klasycznych, w pełni wiążących instrumentów międzynarodowych typu konwencyjnego. Jednakże zawierają one co najmniej istotną, pomocniczą dyrektywę dla kształtowania standardu demokratycznego w państwach respektujących zasady demokracji i prawa człowieka, należących do Rady Europy, i z tej choćby racji nie są one obojętne z punktu widzenia wykładni zasady demokratycznego państwa prawa, w ramach której należy poszukiwać odpowiedzi na pytanie, o znaczenie pojęcia odpowiedniej *vacatio legis* w odniesieniu do ustaw ustanawiających ordynację wyborczą. Respekt dla reguł tego typu może być wywodzony także z art. 9 Konstytucji, w którym stanowi się, że „Rzeczpospolita przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”. Polska, przystępując do Rady Europy w drodze umowy międzynarodowej (por. Statut Rady Europy z 5 maja 1949 r., Dz. U. z 1994 r. Nr 118, poz. 565), zobowiązała się co najmniej pośrednio do szanowania wspólnych ideałów i zasad stanowiących wspólne dziedzictwo urzeczywistnianych za pośrednictwem organów

Rady Europy (por. art. 1 Statutu), przynajmniej w zakresie pewnego kierunku, czy tendencji ustawodawczych. Wprowadzenie w życie nowych reguł ordynacji w momencie zarządzenia o wyborach samorządowych zasadniczo odbiega od tego postulatu.

5. Wypada podzielić stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do oceny przedstawionej w tych fragmentach uzasadnienia, w których TK zwraca uwagę na naruszenie standardu demokratycznego w zakresie wymagania odpowiedniej *vacatio legis*, wywiedzonego z zasady demokratycznego państwa prawa. Zgadzam się w pełni z twierdzeniem, że „*minimum minimorum* w tym zakresie jest uchwalenie zmian w prawie wyborczym, na co najmniej sześć miesięcy przed kolejnymi wyborami, rozumianymi nie tylko jako sam akt głosowania, ale całość czynności określonych tzw. kalendarzem wyborczym. Ewentualne wyjątki od tak określonego standardu mogłyby wynikać jedynie z nadzwyczajnych okoliczności o charakterze obiektywnym (...) 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”. Nie mogę jednak zgodzić się z konkluzjami wyprowadzonymi z takiej oceny dla ustalenia konstytucyjności kwestionowanych regulacji. Nie przekonuje twierdzenie, że dotychczas Trybunał Konstytucyjny nie dekodował w sposób jednoznaczny znaczenia odpowiedniej *vacatio legis* w odniesieniu do ustaw wyborczych. Stanowisko określające kryteria, wedle których należy kształtować odpowiednią *vacatio legis*, wynika bardzo wyraźnie z utrwalonego od wielu lat orzecznictwa konstytucyjnego i nie ma żadnych wątpliwości, że powinny one znaleźć również zastosowanie do przepisów ustalających datę wejścia w życie analizowanych regulacji ordynacji wyborczej. Byłoby całkowitym nieporozumieniem wywodzenie z dotychczasowego orzecznictwa tezy, że rygorystyczne zasady kształtowania odpowiedniej *vacatio legis* mogą być ograniczone do tych jedynie nowych regulacji, które nakładają na adresatów prawa nowe, nieistniejące wcześniej obowiązki. Ordynacja wyborcza jest instrumentem urzeczywistniającym podstawowe prawa polityczne obywateli. Wprowadzanie nowych reguł wyborczych, zwłaszcza w sferze mechanizmów liczenia głosów, oddziałuje bezpośrednio na sposób realizacji tych praw i rzutuje na konsekwencje dokonywanego aktu wyborczego. Nowe ukształtowanie tych praw nie jest więc obojętne nie tylko z punktu widzenia głównych podmiotów politycznych uczestniczących w wyborach (partii politycznych), ale także z punktu widzenia realizacji praw podmiotowych obywateli, kształtuje więc w tej płaszczyźnie nową sytuację prawną obywateli. Nie mogą być oni „zaskakiwani” nagłymi i szybkimi zmianami nie tylko w sferze swych praw społecznych i ekonomicznych, ale mają prawo oczekiwać, że istotne reguły wyborcze nie zostaną w sposób nieoczekiwany poddane zasadniczym zmianom. Jedynie na marginesie można zauważyć, że konieczna stabilizacja reguł wyborczych, przejawiająca się w respektowaniu co najmniej odpowiedniej *vacatio legis* w zakresie wprowadzania nowych regulacji, jest czynnikiem istotnie wpływającym na kształtowanie się kultury demokratycznej i świadomości obywatelskiej w państwie prawa. Nie podzielam w konsekwencji też poglądu, że brak aplikacji standardu demokratycznego, wywiedzonego z zasady demokratycznego państwa prawa w odniesieniu do *vacatio legis*, może być w tym wypadku usprawiedliwiony jakimiś szczególnymi racjami. Nie widzę powodów, aby czynić odstępstwo od ustalonej linii orzeczniczej w zakresie kształtowania odpowiedniej *vacatio legis*, ze względu na mocno zaawansowany już bieg kalendarza wyborczego. Wysokość poniesionych kosztów finansowych i organizacyjnych nie stanowi, w moim przekonaniu, dostatecznego argumentu na rzecz przyjętego ostatecznie stanowiska Trybunału Konstytucyjnego. Można wyrazić obawę, że takie stanowisko będzie stanowiło swoistą zachętę dla ustawodawcy do

podejmowania również w przyszłości prób radykalnej zmiany ordynacji wyborczej w okresie bezpośrednio poprzedzającym wybory.

6. Konsekwencją naruszenia wymagań konstytucyjnych w odniesieniu do ukształtowania odpowiedniej *vacatio legis* jest, moim zdaniem, niekonstytucyjność całej ustawy nowelizującej samorządową ordynację wyborczą. Wadliwość reguł wprowadzenia w życie aktu normatywnego prowadzi bowiem do ustalenia, że akt normatywny nie mógł stać się w sposób skuteczny składnikiem obowiązującego systemu prawnego. Podzielam w tym zakresie poglądy prezentowane w tej kwestii w doktrynie (por. zwłaszcza S. Wronkowska, *Glosa do wyroku TK z 15 lutego 2005 r., K. 48/04*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 4, s. 121 i n.).

7. Podzielam pogląd Trybunału Konstytucyjnego, wyrażony w szeregu wcześniejszych orzeczeń (por np. wyrok z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32, w sprawie KRRiT), że wadliwości procedury ustawodawczej co do zasady tylko wtedy mogą stać się podstawą oceny w zakresie kontroli konstytucyjności prawa, o ile znajdują swoje oparcie w normach konstytucyjnych. Nie można jednak pomijać faktu, że ukształtowanie procedur w regulaminie Sejmu znajduje swoje oparcie nie tylko w wyraźnych regulacjach konstytucyjnych odnoszących się np. do poszczególnych stadiów procesu ustawodawczego, czy determinujących relacje Sejmu z innymi naczelnymi organami konstytucyjnymi, ale także w tych fundamentalnych normach Konstytucji, które wyrażają jednoznacznie aksjologię demokratycznego państwa prawa, jego zasady i wartości, i które z tej właśnie racji, powinny być zawsze uwzględniane w pracach parlamentu. Wysłuchanie publiczne należy do tych instytucji regulaminowych, które mają na celu urzeczywistnienie pewnych składników, elementów demokracji bezpośredniej w ramach procedur parlamentarnych. Zapewnia bowiem prezentację szerszego niż zazwyczaj spektrum opinii przez zainteresowane podmioty publiczne, społeczne i prywatne na temat projektowanych rozwiązań ustawodawczych i sprzyja w ten sposób budowie społeczeństwa obywatelskiego. Nie sposób nie zauważyć, że instytucja wysłuchania publicznego wpisuje się w idee konstytucyjne, wyrażone preambule do Konstytucji (współdziałanie władz i dialog społeczny), w art. 1 („Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”), w art. 2 („Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym”), w art. 4 ust. 1 („Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu”). Jest to zarazem instytucja, której wykorzystanie w ramach procedur parlamentarnych jest szczególnie pożądane i uzasadnione we wszelkich sprawach o fundamentalnym znaczeniu dla funkcjonowania mechanizmów demokratycznych. Do takich spraw należą z pewnością projekty zmian ustawodawczych, wprowadzające istotne, nowe elementy do ordynacji wyborczej. Trybunał Konstytucyjny trafnie uznaje w swym uzasadnieniu, że odwołanie wysłuchania publicznego nastąpiło z naruszeniem art. 70e regulaminu Sejmu, ponieważ nie wystąpiły powody natury technicznej lub lokalowej, które uzasadniałyby takie odwołanie zgodnie z treścią tego przepisu. Ocena tego naruszenia nie może jednak pomijać szerszego kontekstu proceduralnego, w którym przebiegały prace ustawodawcze nad projektem nowelizacji. Zaprojektowane zmiany nie były przedmiotem wcześniejszej, szerszej debaty publicznej, nie było bowiem warunków – zważywszy na niezwykle szybkie tempo prac parlamentarnych – do prezentacji opinii, stanowisk i propozycji przez wszystkie zainteresowane środowiska polityczne i społeczne. Wysłuchanie publiczne mogło więc w takiej sytuacji wypełniać choćby częściowo lukę w postaci braku odpowiednich konsultacji społecznych, a jego odwołanie w żaden sposób nie mogło być uzasadnione wyznaczeniem przez Prezydium Sejmu bardzo krótkiego terminu na przedstawienie sprawozdania Komisji. Oczywiście, badane w izolacji od innych elementów konkretnej procedury ustawodawczej, samo odwołanie wysłuchania publicznego nie mogłoby stanowić podstawy do postawienia

zarzutów konstytucyjnych. W tym jednak wypadku był to jeden z elementów, wpisujących się w szerszy ciąg zdarzeń, które prowadziły do niezwykle szybkiego biegu prac ustawodawczych i ostatecznie do uchwalenia ustawy bez zachowania odpowiedniej *vacatio legis*. Elementów tych nie można traktować rozłącznie: zupełnie inaczej należałoby zapewne ocenić odwołanie wysłuchania publicznego z pogwałceniem art. 70e regulaminu Sejmu, jeżeli prace ustawodawcze byłyby połączone z wcześniejszymi konsultacjami społecznymi, albo też pozostawiony byłby co najmniej właściwy termin *vacatio legis* na przystosowanie się adresatów nowych regulacji prawa wyborczego do wprowadzanych mechanizmów głosowania. Żaden z tych warunków nie został jednak w tym wypadku spełniony.

8. Idea szerszych konsultacji społecznych, dokonywanych z odpowiednim wyprzedzeniem, we właściwym miejscu i czasie w odniesieniu do wszelkich istotnych spraw bezpośrednio dotyczących społeczności lokalnej, została również wpisana do art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Znaczenie tego uregulowania nie może być ograniczone wyłącznie do kręgu problemów związanych z podejmowaniem bieżących decyzji, np. w sprawach gospodarczych, lokalnej infrastruktury czy też w sprawach edukacji, kwestii socjalnych lub funkcjonowania instytucji samorządowych, czy też w sprawach struktury terytorialnej i podziału administracyjnego. Sprawy związane z odpowiednim kształtowaniem istotnych elementów samorządowej ordynacji wyborczej, w tym przede wszystkim takich, które wiążą się z mechanizmem liczenia głosów, a więc także z problemem reprezentatywności społeczności lokalnej w organach samorządowych, muszą być uznane za należące do kręgu problemów objętych wymaganiami społecznymi konsultacji. Niezwykle szybko przeprowadzana procedura ustawodawcza *de facto* uniemożliwiała przeprowadzenie takich konsultacji. Jednocześnie stwierdzam, że nie wystąpiły żadne szczególne okoliczności, które umożliwiałyby odstępianie od zasady konsultacji społecznych.

9. Oceniając nadzwyczaj szybkie tempo prac ustawodawczych nad nową ordynacją samorządową, nie można też pominąć istotnej wskazówki interpretacyjnej płynącej z art. 123 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem nie może być uznany za projekt pilny – m.in. projekt ustaw dotyczących wyboru organów samorządu terytorialnego. W wypadku analizowanej ustawy nie nastąpiło wprawdzie bezpośrednio naruszenie wskazanego zakazu konstytucyjnego, ponieważ projekt nowelizacji samorządowej ordynacji wyborczej nie był przeprowadzany w Sejmie w trybie pilnym. Nastąpiło jednak, co najmniej naruszenie założeń przyjętych przez ustawodawcę konstytucyjnego, które jednoznacznie wskazują na intencję, by projekty ustaw w sprawach o fundamentalnym znaczeniu dla państwa i systemu prawnego (obok ordynacji wyborczych, także projekty ustaw podatkowych, ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów) były przedmiotem rozważnej i toczącej się bez nadmiernego pośpiechu procedury ustawodawczej. Jak podkreśla się w doktrynie, „Lista materii wyłączonych spod trybu pilnego obejmuje kwestie najważniejsze, których normowanie nie powinno przebiegać w sposób zbyt pospieszny” (L. Garlicki [w:], *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, pod red. L. Garlickiego, Warszawa, s. 6).

Z tych wszystkich względów wyrażam przekonanie, że kwestionowana ustawa została uchwalona z naruszeniem art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

Marek Safjan

Zdanie odrębne
Sędziego TK Mirosława Wyrzykowskiego
od wyroku o sygn. K 31/06 z 3 listopada 2006 r.

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne od wyroku z dnia 3 listopada 2006 r. w sprawie K 31/06, w zakresie konstytucyjności *vacatio legis* 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).

1. Podzielam tę część uzasadnienia wyroku, w której Trybunał krytycznie ocenia skrócony do 6 dni okres *vacatio legis* ustawy, ale wyprowadzam z wywodu odmienne wnioski w zakresie zgodności tej regulacji z art. 2 Konstytucji.

2. Ustawa została uchwalona, podpisana oraz ogłoszona 6 września 2006 r. i weszła w życie 13 września 2006 r. Oznacza to, że był to okres krótszy od minimalnego, wymaganego przez art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 62, poz. 718 ze zmianami) okresu 14 dni. Uczestnicy postępowania w zbliżony sposób argumentowali za uznaniem konstytucyjności tej regulacji. Marszałek Sejmu stwierdził, że wejście w życie ustawy „nastąpiło zgodnie z przepisami art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych”, ale wejście „w życie przy skróconej *vacatio legis* [nastąpiło] zgodnie z przepisem art. 4 ust. 2 ustawy (...) stanowiącym, że w uzasadnionych wypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż 14 dni”. Marszałek Sejmu stwierdza, że „liczne argumenty” przemawiają za koniecznością skrócenia w tym wypadku *vacatio legis*, i wskazuje, że: 1) przewidziane w ustawie prawo blokowania list ma charakter juredycznie w pełni fakultatywny; 2) ani merytoryczny zakres zmian, ani obszerność tekstu, z którymi zainteresowani musieliby się zapoznać, nie daje podstaw do uznania, że skrócenie *vacatio legis* narusza art. 2 Konstytucji.

Prokurator Generalny stwierdza, że „okres *vacatio legis* jest więc, w przypadku tej ustawy, rzeczywiście krótki”. Wskazuje jednak, na obronę konstytucyjności tej regulacji, że rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 września 2006 r. w sprawie zarządzenia wyborów do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, rady m.st. Warszawy i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (Dz.U. z dnia 12 września 2006 r. Nr 162, poz. 1149) wyznacza datę wyborów na 12 listopada 2006 r., co znaczy, że komitety wyborcze miały ponad miesiąc od daty wejścia w życie ustawy nowelizującej na przeprowadzenie i sfinalizowanie rozmów w sprawie utworzenia grup list kandydatów, a wyborcy uzyskają wiążące informacje na temat blokowania list jednocześnie z ukazaniem się obwieszczeń informujących o samych listach i rozpoczęciem nieodpłatnej kampanii wyborczej w mediach publicznych.

3. Instytucja *vacatio legis* jest elementem składowym konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego. *Vacatio legis* łączona jest funkcjonalnie z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa i traktowana jest jako gwarancja przyzwoitej legislacji. Trybunał Konstytucyjny stworzył katalog wartości i funkcji *vacatio legis*, wskazując m. in na następujące okoliczności:

– jednostka musi dysponować wystarczającym czasem, aby poznać treść nowych regulacji i podjąć działania, które umożliwią przystosowanie się do nich;

– w każdym wypadku długość *vacatio legis* musi być dostosowana do treści ustanowionej regulacji oraz możliwości pokierowania swymi sprawami przez jej adresatów;

– Konstytucja wymaga, by sytuacja prawna osób dotkniętych nową regulacją była poddana takim przepisom przejściowym, by mogły mieć one czas na dokończenie przedsięwzięć podjętych na podstawie wcześniejszej regulacji w przeświadczeniu, że będzie ona miała charakter stabilny; zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa nakazuje ustawodawcy należyte zabezpieczenie „interesów w toku”;

– stanowienie i stosowanie prawa nie ma być „pułapką” dla obywatela i obywatel powinien mieć możliwość układania swych spraw w zaufaniu, że nie naraża się na niekorzystne skutki prawne swych decyzji i działań, niemożliwe do przewidzenia w chwili ich podejmowania;

– bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według własnych preferencji układa swe sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swe decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty.

Wartości te, przy zmianie prawa, prawodawca narusza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, inaczej zadecydowałaby o swych sprawach;

– rzecz dotyczy pewności prawa rozumianej jako pewność tego, że na podstawie obowiązującego prawa obywatel może kształtować swe stosunki życiowe, prywatne lub publiczne, a to znaczy, że prawo pewne (pewność prawa) jest warunkiem prawa sprawiedliwego;

– nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis* odnosi się w zasadzie do wszelkich regulacji prawnych, a nie tylko tych, które ograniczają lub znoszą prawa podmiotowe jednostek, mając charakter znacznie szerszy niż zasada ochrony praw nabytych;

– ustawodawca może zrezygnować z *vacatio legis*, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można zrównoważyć z interesem jednostki (adresata regulacji), jednakże

– argument „ważnego interesu publicznego” może, ale jedynie wyjątkowo, uzasadnić ograniczenie *vacatio legis* lub nawet rezygnację z jej ustanowienia.

4. Wskazane zasady, wypracowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, mają pełne zastosowanie do ustawy z dnia 6 września 2006 r. (dalej: ustawa).

Po pierwsze, adresatem ustawy są obywatele zorganizowani w komitety wyborcze. Regulacja ustawowa, aczkolwiek z formalnego punktu widzenia dotyczy podmiotu organizacyjnego, którym jest komitet wyborczy, to w istocie reguluje element jednego z najważniejszych politycznych praw obywatelskich, jakim jest prawo wyborcze. To przez realizowanie prawa wyborczego przejawia się istota obywatela jako suwerena władzy publicznej (art. 4 Konstytucji).

Po drugie, termin 14-dniowy jako standardowy okres *vacatio legis*, ustalony przez ustawodawcę pod wpływem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, jest terminem minimalnym. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdzał, że okres *vacatio legis* powinien być funkcją istoty, treści, charakteru i przede wszystkim skutków przyjętej przez ustawodawcę regulacji prawnej. Jest on zależny od tego, czy regulacja ma charakter ustrojowy, dotyczy zagadnień fundamentalnych, w tym w szczególności demokracji oraz

praw i wolności jednostki, czy charakter incydentalny, wпадkowy, dotyczy spraw mniejszej wagi i ingeruje mało intensywnie w status prawny adresata. Jeżeli akt normatywny dotyczy zagadnień ustrojowych lub wolności i praw jednostki, które mają oczywisty, bezpośredni i jednoznacznie pozytywny efekt, nie wywołują sporów tworzących podziały w społeczeństwie i jego reprezentantach, to *vacatio legis* może być odpowiednio krótsza. Materia będąca przedmiotem tej regulacji stała się źródłem zasadniczych kontrowersji politycznych i ustrojowych. Było to pochodną braku minimalnego konsensu większości parlamentarnej i opozycji. W takiej sytuacji wyraźnie widoczna jest wartość postulatu możliwie długiej *vacatio legis*. Wszak ustawa reguluje nowy mechanizm skutkujący prawdopodobną, a w uzasadnieniu wyroku w niniejszej sprawie sygnalizowaną przez Trybunał, deformacją wyniku wyborów opartych na zasadzie proporcjonalności.

Z analizowanego punktu widzenia oznacza to, że w sytuacji, gdy regulacja prawna dotyczy zagadnień spornych politycznie i systemowo, *vacatio legis* powinna być odpowiednio długa.

Po trzecie, w rozpatrywanej sprawie mamy do czynienia nie tylko z regulacją będącą treścią jednego z najważniejszych praw politycznych obywatela, jakim jest prawo wyborcze, ale także regulacją dotyczącą fundamentu demokracji.

Skoro zatem efektem ustawy jest jeszcze poważniejsze niż dotychczas zdeformowanie mechanizmu wyborczego opartego – w założeniu – na zasadzie proporcjonalności, to podmioty uczestniczące w wyborach (komitety wyborcze) powinny mieć odpowiednio długi czas na dostosowanie własnych koncepcji wyborczych do zmodyfikowanej sytuacji prawnej. Okres ten powinien być na tyle długi, by w naturalny sposób uchylone było podejrzenie, że zmiana prawa wyborczego jest pochodną partykularnych interesów politycznych aktualnej większości parlamentarnej, identyfikowanych w chwili podjęcia stosownej inicjatywy ustawodawczej, lub też podejrzenie, że regulacja systemu wyborczego dotyczącego władzy lokalnej ma odwzorowywać model współpracy politycznej partii tworzących aktualną większość parlamentarną. By uniknąć zarzutów o instrumentalne wykorzystywanie prawa, konieczne jest stworzenie takiego mechanizmu, w tym odpowiednio długiej *vacatio legis*, który zapobiegałby nagłym, podejmowanym na chwilę przed wyborami, zmianom istotnych elementów systemu wyborczego, a do nich, jak wykazał Trybunał (w odróżnieniu od stanowiska Marszałka Sejmu), należy mechanizm blokowania list wyborczych.

Po czwarte, należy podkreślić, że sześciodniowa *vacatio legis* nie jest wystarczającym okresem dla skutecznego prowadzenia działalności ani tym bardziej efektywnego planowania strategii o charakterze politycznym, jakiej element stanowi blokowanie list wyborczych, nawet jeżeli ma się to odbywać na poziomie lokalnym. Racjonalny proces tworzenia koalicji programowej musi zakładać odpowiednio długi termin. To prawda, że – jak pisze Marszałek Sejmu – „prawo blokowania list ma charakter jurejdcywnie w pełni fakultatywny”, ale z tego nie wynika, że jest jurejdcywnie obojętny. A skoro nie jest to jurejdcywnie obojętne, to muszą być zagwarantowane minimalne warunki dla podjęcia decyzji o wyborze odpowiedniego mechanizmu, tj. ewentualnego blokowania list wyborczych. By to mogło racjonalnie nastąpić, zapewniony musi być odpowiedni czas na działania o charakterze negocjacyjnym, organizacyjnym, informacyjnym. Decyzja o blokowaniu list wyborczych może mieć zasadnicze konsekwencje dla rezultatu wyborów dla danego komitetu wyborczego, musi być zatem podejmowana w warunkach odpowiednich dla znaczenia konsekwencji – mimo że zawsze hipotetycznych w chwili podejmowania takiej decyzji – rozstrzygnięcia o blokowaniu list. To jest zarazem decyzja bezpośrednio związana z realizacją politycznego prawa obywatela, uczestniczącego bezpośrednio lub poprzez komitet wyborczy w procesie przygotowawczym do ważnego dla demokracji aktu, jakim są wybory. Tego procesu

przygotowawczego nie można odrywać od aktu wyborczego, ponieważ może on zasadniczo wpływać na rezultat wyborów, a tym samym na sytuację (polityczną, społeczno-lokalną, finansową itd.) tego komitetu wyborczego oraz mieszkańców poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Po piąte, regulacje prawne dotyczące zagadnień ustrojowych oraz wolności i praw jednostki powinny być wprowadzane w życie w takim trybie, by – nie tworząc faktów dokonanych, trudno odwracalnych lub niemożliwych do odwrócenia – mogły podlegać kontroli konstytucyjności z zachowaniem odpowiednich terminów i warunków koniecznych dla takiej kontroli. Kontrola konstytucyjności prawa jest koniecznym składnikiem konstytucyjnego państwa demokratycznego. Z tego wynikają zobowiązania nałożone na wszystkie normotwórcze organy państwa, by realizowały swoje kompetencje w sposób, który nie prowadzi do unicestwienia tej konstytucyjnej gwarancji, jaką jest kontrola konstytucyjności prawa. Trybunał Konstytucyjny, nie tyle ze względu na faktyczne możliwości przygotowania i przeprowadzenia w bardzo krótkim czasie (między złożeniem wniosku a zdarzeniem, którego dotyczy skutek regulacji prawnej zakwestionowanej we wniosku) rozprawy, ile ze względu na różnorodność potencjalnych, także niedających się wykluczyć dramatycznych dla życia publicznego konsekwencji orzeczenia, nie powinien być stawiany w sytuacji – bez względu na intencje organu prawodawczego – dodatkowego konfliktu różnych wartości, które musi uwzględniać w procesie orzekania. Wśród nich zawsze znajdować się będą wartości zawarte w powołanych wzorcach konstytucyjnych, ale także inne wartości konstytucyjne, które chociaż nie wynikają bezpośrednio z tych wzorców, to jednak muszą być brane pod uwagę w procesie oceny konstytucyjności prawa. Dodatkowo uwzględnić należy związane z tą oceną wszystkie rzeczywiste i potencjalne skutki konstytucyjne. Odpowiedzialność wszystkich organów konstytucyjnych za ich działania (lub zaniechania), a więc także skutki podejmowanych decyzji organizacyjnych, proceduralnych czy merytorycznych, musi uwzględniać także systemowe elementy porządku konstytucyjnego państwa.

Po szóste, ani Sejm, ani Prokurator Generalny, ani Trybunał Konstytucyjny nie wykazali racji przemawiających za skróceniem *vacatio legis*. Przewidziany w art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych wyjątek od zasady 14-dniowej *vacatio legis* warunkuje jego stosowanie od tego, by zaistniała sytuacja „uzasadnionego przypadku”. Nie można jako uzasadnienia dla „uzasadnionego przypadku” uznać okoliczności, że – jak to wskazuje Marszałek Sejmu – skrócenie *vacatio legis* było spowodowane zbliżającym się terminem wyborów samorządowych. Termin ten był bowiem znany od prawie czterech lat, to znaczy od chwili zakończenia poprzednich wyborów lokalnych. Zbliżające się wybory mogłyby uzasadniać skrócenie *vacatio legis* ustawy wprowadzającej jedynie zmiany niezbędne np. dla wypełnienia dostrzeżonych luk w prawie. Nie można też zaakceptować argumentu, że – jak to stwierdza Marszałek Sejmu – niewielka „obszerność tekstu”, czyli kilka jednobrzmiących przepisów w odniesieniu do każdego szczebla organów samorządu, powodując łatwość zapoznania się z nowelizacją, wypełnia wymagania art. 2 Konstytucji. Przy skracaniu okresu *vacatio legis* wartość konstytucyjna związana z *vacatio legis* musi ustąpić innej, donioślejszej wartości konstytucyjnej, a nie faktom czy zdarzeniom mającym nie konstytucyjny, lecz polityczny charakter.

Decydującym kryterium warunkującym odpowiednią w państwie prawnym długość *vacatio legis* jest nie brzmienie i postać redakcyjna ustawy, ale jej treść, czyli znaczenie i doniosłość normatywna.

Po siódme, *vacatio legis* ma służyć także temu, by nie powstawała sytuacja zmiany reguł gry w trakcie określonego procesu, w tym wypadku procesu wyborczego. Tylko założenie skrajnej naiwności w ocenie intelektualnych i politycznych umiejętności odbiorcy wypowiedzi bądź też założenie równego poziomu hipokryzji wszystkich uczestników życia publicznego pozwala na użycie argumentu, że reguły prawa wyborczego nie zostały zmienione w trakcie procesu wyborczego, bo ustawa weszła w życie w dniu, w którym zarządzone kalendarz wyborczy. Żaden poważny uczestnik życia publicznego, a szczególnie aspirujący do udziału w wyborach parlamentarnych, nie zaczyna aktywności związanej z wyborami (politycznej, organizacyjnej ani finansowej) w chwili ogłoszenia kalendarza wyborczego. To jest fakt. Z tego faktu wyprowadzić zatem należy konsekwencje dotyczące minimalnej *vacatio legis* dla zmiany przepisów ordynacji wyborczej. Okres ten może być normowany w drodze konstytucyjnej czy ustawowej. Może też, ale to stosownie do poziomu kultury politycznej i kultury konstytucyjnej danego społeczeństwa, być ustalony w drodze zwyczaju (czy obyczaju) konstytucyjnego, który ma „moc wiążącą” równie silną jak regulacja prawna (przykład – Republika Francuska, gdzie regułą niepisaną, ale bezwzględnie respektowaną, jest co najmniej 12-miesięczna *vacatio legis* przepisów wyborczych).

Biorąc od uwagę wskazane argumenty, stwierdzam, że art. 2 ustawy jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. Gdyby Trybunał Konstytucyjny przyjął zaprezentowany wyżej punkt widzenia, to normy zawarte w art. 1 ustawy nie mogłyby wywrzeć skutków prawnych ze względu na nieokreślenie momentu ich wejścia w życie. Do czasu wydania przez ustawodawcę nowych regulacji w tym zakresie przepisy wprowadzane przez art. 1 ustawy pozostałyby elementem składowym treści ustawy, lecz nie stanowiłyby aktywnego elementu systemu prawnego.

Mirosław Wyrzykowski