



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny
(206)

17. posiedzenie
Komisji Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej
w dniu 22 kwietnia 2008 r.

VII kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (druk senacki nr 113, druki sejmowe nr 126, do druku 126, 203).

(Początek posiedzenia o godzinie 17 minut 03)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Mariusz Witczak)

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Witam serdecznie państwa na siedemnastym posiedzeniu Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.

Porządek obrad zawiera rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw.

Jak państwo wiecie, będziemy dzisiaj dyskutowali nad uchyleniem mechanizmu blokowania głosów w wyborach samorządowych.

Bardzo serdecznie witam pana ministra Sosnkowskiego z MSWiA.

(Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Zbigniew Sosnowski: Sosnkowskiego.)

Sosnkowskiego, tak, przepraszam. Pan minister ma lekarski charakter pisma, ale ja również. Proszę mi wybaczyć. Witam bardzo serdecznie pana Kazimierza Czaplickiego z Państwowej Komisji Wyborczej, witam także pana posła Dziewałtowskiego, sprawozdawcę i wnioskodawcę z klubu LiD.

Szanowni Państwo!

Zanim oddam głos panu mecenasowi, chcę powiedzieć, iż bardzo się cieszę, że dzisiaj mamy okazję uchylić ten mechanizm. Abstrahuję już od wszystkich zarzutów niekonstytucyjności, związanych z trybem i terminem jego wprowadzenia w poprzednich wyborach, ale pragnę zwrócić uwagę, że ten mechanizm spotkał się z bardzo szeroką krytyką wyborców, ponieważ w pewnym sensie deformował wyniki wyborów i nie był przejrzystym mechanizmem wyłaniania przedstawicieli w jednostkach samorządu terytorialnego. Problem polegał na tym, że głosując na „iksa” można było do wartościować „igreka”, co niekoniecznie musiało być wolą wyborcy, a tak ten mechanizm działał. Był też, powiedziałbym, mało klarowny nawet dla samych samorządowców, którzy nieźle poruszają się w prawie wyborczym i w ogóle w całym życiu politycznym. Z tego też powodu myślę, że to dobry moment, aby tę kwestię wyjaśnić.

A teraz przechodzimy już do kwestii formalnych.

Bardzo proszę, Panie Mecnasie.

**Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Maciej Telec:**

Dziękuję bardzo.

Ustawa zmierza do przywrócenia stanu prawnego sprzed nowelizacji ordynacji wyborczej z dnia 6 września 2006 r. i w tym zakresie nie budzi wątpliwości.

Natomiast pewne wątpliwości wynikają z przepisu o wejściu w życie ustawy. Ten przepis stanowi, że ustawa ma zastosowanie do kadencji następujących po kadencji, w czasie której ustawa wchodzi w życie. Taka treść przepisu o wejściu w życie może powodować wątpliwości interpretacyjne, ponieważ zgodnie z ustawami regulującymi ustrój jednostek samorządu terytorialnego kadencja rady trwa cztery lata, licząc od dnia wyboru, i nie obejmuje ani samego aktu głosowania, ani okresu wykonywania czynności, które poprzedzają głosowanie, czyli tak zwanego kalendarza wyborczego, a tych instytucji wprost dotyczy ta nowela.

Poza tym używane w tym przepisie określenie „kadencja następująca po kadencji” może dotyczyć również kadencji wynikających z wyborów przedterminowych lub wyborów uzupełniających, a te mogą się odbyć w krótkim czasie od wejścia w życie omawianej ustawy. W związku z tym może pojawić się zarzut niezgodności ustawy z art. 2 konstytucji, który Trybunał Konstytucyjny podnosił w wyroku wydanym w sprawie uchylanej właśnie nowelizacji.

Zatem gdyby te wątpliwości znalazły zrozumienie w komisji, to Biuro Legislacyjne proponuje wprowadzić odpowiednią poprawkę w ten sposób, aby rozbić te przepisy na przepis o wejściu w życie oraz przepis przejściowy, który odnosiłby się do wyborów uzupełniających i wyborów przedterminowych, przeprowadzanych przed dniem zakończenia kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego pochodzących z wyborów w dniu 12 listopada 2006 r. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Myślę, Panie Mecenasiu, że to jest bardzo sensowna propozycja, bo intencją wprowadzenia tej ustawy – za chwilę oddam głos panu posłowi – jest pozbycie się, jak rozumiem, mechanizmu blokowania głosów, czyli powrót w praktyce do ordynacji wyborczej sprzed noweli. Inną zaś kwestią jest termin wprowadzenia w życie tej ustawy, termin, który powinien być zgodny z obowiązującym prawem. Rzeczywiście tak jest, że teoretycznie wybory samorządowe mogłyby być za kilka miesięcy, bo taka może być wola parlamentu. W tym sensie kadencyjność nie jest pojęciem sztywnym, a czas funkcjonowania rad zaczynamy liczyć po wyborach, od momentu ogłoszenia i usankcjonowania ich wyników. Tak, Panie Mecenasiu? Czyli to jest oczywista kwestia.

Bardzo proszę, pan poseł.

Poseł Witold Gintowt-Dziewałtowski:

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo! Szanowni Państwo!

Rzeczywiście ustawa zawiera w zasadzie jeden przepis, zmierzający do uchylenia prawa do grupowania list wyborczych, które zostało wprowadzone nowelizacją ustawy o ordynacjach wyborczych w 2006 r. Ta nowelizacja była skarżona przed Trybunałem Konstytucyjnym. Trybunał niejednogłośnie orzekł, iż przepisy wówczas wprowadzone są zgodne z prawem konstytucyjnym, jednakże mieliśmy do czynienia, po pierwsze, z czterema zdaniami odrębnymi, po drugie, ze sporymi wątpliwościami, które wyrażone zostały w zdaniach odrębnych. Mało tego, przypuszczać należy, iż zarówno termin zarządzenia wyborów, termin samych wyborów, jak i czas rozpatrywania skargi konstytucyjnej w naszym przekonaniu – mówię o posłach wnioskodawcach, ale także

o większości sejmowej – miały wpływ na werdykt i orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego.

Mając to na uwadze i to, iż przepis ten nie sprawdził się w życiu, pomimo wszystko budził liczne wątpliwości, o których zresztą wspominał przed chwilą pan przewodniczący, uznaliśmy, iż naszym honorowym niejako zobowiązaniem jest naprawienie tego błędu. I trzeba przyznać, że przy zdecydowanej większości i braku głosów sprzeciwu Sejm przyjął tę regulację, która dzisiaj podczas posiedzenia komisji senackiej jest rozpatrywana.

Nawiązując do zastrzeżenia, które zostało wniesione przez Biuro Legislacyjne, po pierwsze, chciałbym zwrócić uwagę, iż o ile wiem, bez sprzeczności z konstytucją nie można skrócić kadencji jednostek samorządu terytorialnego. Można ją wydłużyć, ale nie można jej skrócić. I Trybunał Konstytucyjny, zdaje się, już kiedyś na ten temat się wypowiedział. Nie znam dokładnie terminu tego orzeczenia, ale tak było. Kwestia była rozpatrywana przy okazji wprowadzania reformy administracji publicznej w 1998 r. i takie orzeczenie zapadło. To po pierwsze.

Po drugie, pierwotna wersja projektu ustawy zakładała, iż ustawa w całości wchodzi w życie w czternastym dniu od jej ogłoszenia. Mając na uwadze głosy, które padły podczas posiedzenia sejmowej komisji samorządu terytorialnego, zasady dobrej legislacji, no i dobre obyczaje także, uznaliśmy, iż należy wprowadzić przepis o *vacatio legis*, który spowoduje, iż ustawa wejdzie w życie po czternastu dniach, ale zacznie obowiązywać dopiero od kadencji następującej po obecnej kadencji samorządów. Tym samym Sejm uznał, iż wybory uzupełniające i przedterminowe, które zapewne będą miały miejsce w tym czasie, będą się odbywały zgodnie z ustawą do tej pory obowiązującą, czyli ustawą znowelizowaną w 2006 r. stosowną ustawą sejmową.

To mając na uwadze, sądzę, że jednak propozycja przepisu zawarta w art. 2 jest dobrze zredagowana i powinniśmy ją zachować. I to proponuję Wysokiemu Senatowi. Dziękuję.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Dziękuję bardzo.

Pana mecenasa jeszcze prosiłbym, żeby krótko ustosunkował się do tej wypowiedzi, a za chwilę o zabranie głosu poproszę przedstawicieli rządu i Państwowej Komisji Wyborczej.

Bardzo proszę.

**Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Maciej Telec:**

Dziękuję bardzo.

Rzeczywiście, nie ma możliwości skrócenia kadencji rad jednostek samorządu terytorialnego tak, jak to jest na przykład w przypadku parlamentu, ale istnieje możliwość przeprowadzenia w trakcie tej kadencji, rozumianej jako kadencja zarządzona na podstawie art. 25 ordynacji, wyborów uzupełniających albo wyborów przedterminowych. I ordynacja w tym zakresie, regulując kwestie związane z wyborami uzupełniającymi i przedterminowymi, również posługuje się określeniem „kadencja”, na przykład w art. 193: „kadencja radnych wybranych w wyborach uzupełniających”, bądź w art. 196 w odniesieniu do wyborów przedterminowych: „kadencja radnych i rad wybranych w wyborach przedtermino-

wych”. W związku z tym określenie „kadencja” zawarte w art. 2 w brzmieniu zaproponowanym przez Sejm należy rozumieć jako wszelkie kadencje, o których mowa w ordynacji.

Dlatego możliwa jest teoretycznie na przykład taka sytuacja... Pod pojęciem „kadencja następująca po kadencji” można by rozumieć kadencję radnego wybranego w wyborach uzupełniających tuż po wejściu w życie niniejszej ustawy. Zatem taka kadencja mogłaby się rozpocząć przed upływem tego sześciomiesięcznego terminu, o którym mówił Trybunał Konstytucyjny jako tym, który zapewnia odpowiednie *vacatio legis*, i wówczas należałoby do tej kadencji zastosować przepisy nowej ustawy. Z tego też wynikają wątpliwości biura. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Dziękuję bardzo.

Może zmienię kolejność i najpierw poproszę o zabranie głosu pana profesora Kazimierza Czaplickiego, a potem przedstawicieli rządu.

Bardzo proszę.

**Sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej
Kazimierz Czaplicki:**

Dziękuję bardzo.

W kwestii tej kadencji... Otóż art. 193, o którym mówił pan mecenas, wyraźnie mówi, że kadencja radnych czy rad wybranych w wyborach ponownych i przedterminowych upływa wraz z kadencją rad wybranych w wyborach zarządzonych w trybie art. 25. A zatem nie ma odrębnych kadencji radnego czy rady wybranych w wyborach przedterminowych, tylko jest początek i jest koniec kadencji wszystkich rad. Kadencja Sejmiku Województwa Podlaskiego, który został wybrany w ubiegłym roku w wyborach przedterminowych, upływa wraz z kadencją wszystkich sejmików, wszystkich rad powiatów i wszystkich rad gmin. I wydaje się, że to jest kwestia niepodważalna.

Jeśli zaś chodzi o precyzję, to można by się zastanowić, czy nie należałoby użyć sformułowania, że ustawa wchodzi w życie z dniem wyborów następujących po obecnej kadencji. Chodzi o samo określenie „kadencja po kadencji”. Kadencja rozpoczyna się po wyborach, a przepisy o grupowaniu list obowiązywały przed wyborami, przed datą wyborów, przed dniem głosowania. I tyle.

Więc tutaj pozostaje do rozważenia, czy doprecyzowywać tak, że w następnych wyborach te przepisy mają zastosowanie, czy zostawić tak, jak jest. Ale to już jest kwestia, powtarzam, bardziej legislacyjna niż merytoryczna.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Czy przedstawiciele rządu mają coś do dodania w tej kwestii?

**Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji
Zbigniew Sosnowski:**

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Rząd nie ma stanowiska w tej sprawie, albowiem rozpatrywane sprawy są domeną parlamentu, a rozwiązania zaproponowane w tym projekcie nie odnoszą się do ustroju, organów i jednostek samorządu terytorialnego, jak również nie mają wpływu na zadania realizowane przez te podmioty. W związku z tym nie wnosimy żadnych uwag.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Dziękuję, Panie Ministrze.

Panie Mecenasiu, ja jeszcze...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Proszę? Momencik, ja jeszcze tylko poproszę pana mecenasa, aby jeszcze odniósł się do głosu...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Jeżeli to ważne, to bardzo proszę, Panie Pośle.

Poseł Witold Gintowt-Dziewałowski:

Może to nie jest tak bardzo istotne, ale chciałbym zaznaczyć, że wielokrotnie Sejm, zresztą Senat również, oceniając wartość przedłożenia sejmowego, w przypadkach zmian ordynacji wyborczych stosował dokładnie tę samą nomenklaturę jak ta zastosowana w art. 2 omawianej ustawy i nie budziło to żadnych istotniejszych wątpliwości interpretacyjnych, nie mieliśmy do czynienia z żadnym konfliktem interpretacyjnym na tym tle.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Bardzo serdecznie dziękuję.

Panie Mecenasiu, a jak moglibyśmy sformułować taką poprawkę doprecyzowującą, zgodną z intencją Państwowej Komisji Wyborczej, stanowiskiem Państwowej Komisji Wyborczej jako instytucji bardzo doświadczonej w tej kwestii? Czy moglibyśmy sformułować taką poprawkę? Czy pan mecenas będzie dalej bronił swojego wcześniejszego stanowiska? Proszę o zabranie głosu.

**Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Maciej Telec:**

Dziękuję bardzo.

Ja oczywiście nie chcę dyskutować z panem ministrem. Kwestia opisana w opinii to jest tylko wątpliwość, która w szczególności dotyczy właśnie tego, że określenie „kadencja” nie obejmuje samych wyborów i czynności wyborczych. Trudno mi jest w tej chwili sformułować taką poprawkę, która by precyzowała przepis w brzmieniu zaproponowanym przez Sejm. Może tak – ale to należałoby doprecyzować w uzgodnieniu z panem ministrem – „ustawa wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ogłoszenia i ma zastosowanie począwszy od wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzonych w związku z zakończeniem kadencji tych organów wybranych w dniu 12 listopada 2006 r.” Ale to jest tylko... Trudno mi powiedzieć, czy ta propozycja nie niesie jakichś innych konsekwencji, o których w tej chwili nie wiem.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Panie Mecenasiu, ja mam taką propozycję: otworzę teraz dyskusję, bo dobrze by było, abyśmy wysłuchali głosów państwa senatorów, wysokiej komisji, jeżeli takie głosy będą. Jeżeli nie, to ogłoszę dziesięciminutową przerwę i chwilę jeszcze zastanowimy się nad szczegółami technicznymi, a potem będziemy głosować.

Otwieram dyskusję.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Bardzo proszę, pan senator Dajczak.

Senator Władysław Dajczak:

Ja mam jedno krótkie, myślę, pytanie, może nie konkretnie w tej sprawie, którą dzisiaj rozpatrujemy, ale do strony rządowej. Czy ta zmiana w tej chwili proponowana to będzie jedyna zmiana przed wyborami samorządowymi czy będziemy co jakiś czas mieli jakieś propozycje zmian w ordynacji samorządowej?

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Panie Senatorze, dzisiaj zajmujemy się ustawą i konkretną...

(Senator Władysław Dajczak: Panie Przewodniczący, ale to...)

...poprawką, które zostały zrealizowane w Sejmie. Oczywiście, nad reformą samorządową i wszystkimi innymi zmianami będziemy dyskutować, tak że bardzo proszę, aby takie pytanie padło w innym momencie. Dobrze?

Bardzo proszę, pani profesor, senator.

Senator Jadwiga Rotnicka:

Zastanawiam się, czy jest sens wprowadzania jakiegokolwiek poprawki. Dlatego że gdy czytamy art. 2 w skróconej formie względem tego, co mamy tutaj, i tę poprawkę, to rozumiem... Jeżeli ustawa wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ogłoszenia, czyli jeżeli my ją przyjmujemy i po czternastu dniach od dnia ogłoszenia ona obowiązuje, to wszelkie przypadki...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Nie należy tak rozumieć?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Proszę?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Ale ja czytam dosłownie art. 2: „ustawa wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ogłoszenia”. Kropka. A tutaj w proponowanej wersji mamy: „ustawa wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ogłoszenia i ma zastosowanie do kadencji następujących po kadencji, w czasie której niniejsza ustawa weszła w życie”. To jest to, co przedkładamy, a to jest propozycja poprawki, którą ja czytam.

(Głos z sali: Ale trzeba czytać łącznie.)

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

No, ja myślę, że pozostawiłabym tak, jak jest.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Bardzo proszę, pan senator Sepioł.

Senator Janusz Sepioł:

Podzielał ten pogląd, że dodatkowa poprawka jest zbędna, że przepisy w wersji sejmowej są zupełnie jasne, wystarczające. Wchodzi w życie nowa ustawa, oczywiście wszystkie wybory uzupełniające odbywają się według dziś obowiązującej ordynacji, ale do normalnych wyborów stosuje się nowo... Przecież to jest zupełnie klarowne i nie należy dodawać więcej niż konieczne.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Dziękuję serdecznie.
Pan senator Jurcewicz.

Senator Stanisław Jurcewicz:

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Ja tylko mam taką jedną wątpliwość odnośnie do art. 2 i wypowiedzi pana profesora. My mówimy o wyborach w kadencji czy do kadencji. Czy, jeżeli to jest zgodne z techniką prawodawczą, nie mogłoby być tak: „ma zastosowanie do wyborów następujących po kadencji”? To tylko tak w odniesieniu do tego, o czym mówił pan profesor. Ale jeżeli to nie jest istotne ze względu na technikę prawodawczą, to można to też tak zostawić. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Dziękuję bardzo.
Czy są jeszcze jakieś zgłoszenia?

Jeżeli nie, Szanowni Państwo, to będzie dziesięciminutowa przerwa, ponieważ ja bym chciał jednak dla precyzji krótko przedyskutować jeszcze tę kwestię, i za dziesięć minut wznowimy dyskusję. Dziękuję bardzo.

(Przerwa w obradach)

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Przeprowadziliśmy taką techniczną dyskusję, która miała na celu dbałość o tworzenie jak najlepszego prawa i o precyzję w tworzeniu prawa, ale po przeczytaniu łącznie kilku przepisów i odniesieniu się do pewnej praktyki legislacyjnej z okresu poprzednich zmian i zapisów, myślę, że nie będziemy wносить poprawek. Chyba, że zostaną one wniesione przez członków Wysokiej Komisji.

Skoro nie widzę takich zgłoszeń co do formalnych poprawek, to w takim razie przechodzimy do głosowania.

Zatem zapytuję państwa, kto jest za taką koncepcją i projektem, który został przedłożony przez Sejm? (6)

Kto jest przeciw? (0)

Kto się wstrzymał? (5)

Zatem ustawa uchwalona przez Sejm została zaaprobowana przez Wysoką Komisję.

Kto będzie sprawozdawcą? Może tym razem ja.

Dziękuję bardzo.

Zamykam posiedzenie komisji.

(Koniec posiedzenia o godzinie 17 minut 27)

Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851