



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny
(602)

131. posiedzenie
Komisji Ustawodawczej
w dniu 11 grudnia 2008 r.

VII kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lutego 2006 r. dotyczącego ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (sygnatura akt K 9/05).

(Początek posiedzenia o godzinie 15 minut 46)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski)

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej poświęcone rozpatrzeniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lutego 2006 r., dotyczącego ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz niektórych innych ustaw.

Zwracam państwu uwagę, że cofamy się w swoich pracach najdalej, bo do wyroku z początku 2006 r.

Oddaję głos przedstawicielowi Biura Legislacyjnego.

**Główny Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Zbigniew Gromek:**

Bardzo dziękuję, Panie Przewodniczący.

Przedstawiana informacja dotyczy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lutego 2006 r., sygnatura akt K 9/05, odnoszącego się do ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw.

W sentencji wyroku Trybunał stwierdził niezgodność z konstytucją art. 6 ust. 1 tejże ustawy oraz art. 6a ust. 1 ustawy w zakresie, w jakim przepisy te pozbawiały czynnego prawa wyborczego do rad gmin osoby, które zostały wpisane do rejestru wyborców później niż dwanaście miesięcy przed dniem wyborów.

Według opinii Biura Legislacyjnego przedmiotowy wyrok wymaga wykonania.

Przedstawię pokrótce stan prawny. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej nałożyło na Polskę obowiązek przyznania obywatelom państw członkowskich Unii Europejskiej, którzy nie są obywatelami polskimi, czynnego i biernego prawa wyborczego do organów samorządu terytorialnego szczebla podstawowego, jeśli organy te są wyłaniane w drodze wyborów powszechnych. Mając na względzie przyjętą w Polsce strukturę samorządu terytorialnego, oznaczało to nakaz przyznania obywatelom państw Unii Europejskiej prawa wyborczego w wyborach do rad gmin oraz w wyborach wójta, burmistrza, prezydenta.

Projekt dostosowujący w tym zakresie polskie prawo do prawa unijnego został wniesiony do łaski marszałkowskiej przez Radę Ministrów w 2003 r. W toku rozpatrywania tego projektu w Sejmie na początku 2004 r. posłowie zawęzili zakres, w jakim obywatelom państw członkowskich Unii Europejskiej ma zostać przyznane prawo wyborcze w Polsce. Uzależniono posiadanie prawa wyborczego od faktu zameldowa-

nia na terenie danej gminy co najmniej od dwunastu miesięcy przed dniem wyborów. Oznaczało to de facto wprowadzenie tak zwanego cenzusu domicylu, czyli wymagania, żeby prawo wyborcze przysługiwało wyłącznie osobom zameldowanym na obszarze danej jednostki terytorialnej i zamieszkałym przez określony czas.

Wraz z wprowadzeniem cenzusu domicylu wobec obywateli państw Unii Europejskiej takie samo ograniczenie zostało wprowadzone w odniesieniu do obywateli polskich. Tego ograniczenia wcześniej nie było. Stosowna zmiana została wprowadzona do art. 6 ust. 1 ordynacji wyborczej. Wskazano tam, że czynne prawo wyborcze do rad gmin przysługuje wyłącznie tym osobom, które zostały wpisane do rejestru wyborców, co jest tożsame z zameldowaniem, w okresie nie krótszym niż dwanaście miesięcy przed dniem wyborów. I właśnie kwestia dopuszczalności wprowadzenia cenzusu domicylu w wyborach samorządowych stanowiła przedmiot rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego.

Przejdę do przedstawienia motywów rozstrzygnięcia Trybunału. W odniesieniu do art. 6 ust. 1 ordynacji, wprowadzającego cenzus domicylu w stosunku do obywateli polskich, Trybunał uznał niezgodność tego przepisu z art. 62, art. 31 ust. 3, art. 169 ust. 2 oraz art. 32 ust. 1 konstytucji.

Pokrótkę przedstawię te wzorce kontroli.

Pierwszym wzorcem był art. 62, określający przesłanki czynnego prawa wyborczego. Jest tam wskazane, że prawo wyborcze przysługuje wyłącznie pełnoletnim obywatelom polskim, którzy cieszą się pełnią praw publicznych oraz nie zostali pozbawieni zdolności do czynności cywilnoprawnych. Trybunał Konstytucyjny uznał, że przesłanki te mają charakter wyczerpujący i zwykły ustawodawca nie może ich zawężyć. Niewątpliwie wprowadzenie cenzusu domicylu stanowiło takie ograniczenie. W związku z tym Trybunał uznał wprowadzenie tego typu ograniczeń za niezgodne z art. 62 konstytucji.

Drugim wzorcem kontroli był art. 31 ust. 3. Przepis ten określa przesłanki, których wystąpienie umożliwia wprowadzenie ograniczeń w odniesieniu do konstytucyjnych wolności i praw. Przypomnę, że prawo wyborcze ustanowione w art. 62 konstytucji to też jedno z praw politycznych jednostki. Trybunał stwierdził, odnosząc się do wprowadzenia cenzusu domicylu, że nie występują żadne przesłanki wymienione w art. 31 ust. 3, które by dopuszczały wprowadzanie tego typu ograniczeń.

Trzecim wzorcem był art. 169 ust. 2 konstytucji. Ten przepis wyraźnie stanowi, że wybory do samorządu terytorialnego muszą być oparte na zasadzie powszechności i skoro wprowadzenie cenzusu domicylu prowadzi do ograniczenia zasady powszechności, a konstytucja nie wskazuje na to, żeby zasada powszechności w ogóle mogła doznawać ograniczeń, Trybunał uznał, że cenzus domicylu jest niezgodny z tak rozumianą powszechnością.

I wreszcie czwartym wzorcem kontroli był art. 32 ust. 1 konstytucji, to jest zasada równości, która nakazuje równe traktowanie wszystkich podmiotów prawa przez władze publiczne. W tym przypadku ustawodawca, wprowadzając cenzus domicylu, różnicuje obywateli na tych, którzy zamieszkują w gminie od co najmniej dwunastu miesięcy i mogą korzystać z prawa wyborczego, oraz na tych, którzy zamieszkują krócej niż dwanaście miesięcy, i tym osobom to prawo wyborcze jest odbierane. Trybunał orzekł, że nie ma podstaw do takiego różnicowania. Wszystkie te osoby, niezależnie od okresu zamieszkiwania na obszarze gminy, cechują się w równym stopniu tak zwaną cechą relewantną, za którą Trybunał uznał w tym przypadku zamieszkiwanie na terenie jednostki samorządu terytorialnego. W związku z tym Trybunał orzekł, że wprowadzanie tego typu ograniczeń jest niezgodne z konstytucyjną zasadą równości.

Przejdę teraz, kończąc już omawianie wzorców konstytucyjnych, do art. 6a ust. 1 ordynacji. To był drugi przepis, który stanowił podstawę kontroli Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie. Jak już wspomniałem na początku, uzależniał on prawo wyborcze obywateli państw Unii Europejskiej, którzy nie są obywatelami RP, od faktu zamieszkiwania na obszarze gminy od co najmniej dwunastu miesięcy. Trybunał Konstytucyjny uznał niezgodność tego postanowienia z art. 169 ust 2 konstytucji, a więc z przepisem, który ustanawia zasadę powszechności prawa wyborczego.

Trybunał nie odroczył terminu wejścia w życie orzeczenia, w związku z czym wyrok wywołuje skutki prawne z dniem publikacji, to jest z dniem 1 marca 2006 r. W uzasadnieniu do wyroku Trybunał nie wskazał uwag co do pożądaných zmian legislacyjnych.

Przejdę teraz do kwestii wykonania orzeczenia. Jak powiedziałem na wstępie, Biuro Legislacyjne dostrzega konieczność wykonania wyroku. Przypomnę, że Trybunał Konstytucyjny stwierdził w tym wyroku niezgodność z konstytucją przepisów, które wprowadzają cenzus domicylu w prawie wyborczym. W związku z tym należy zaproponować nowe brzmienie art. 6 oraz art. 6a w taki sposób, żeby przepisy te nie wprowadzały cenzusu domicylu. Dlatego proponuje się wprowadzenie zmian w art. 5 ust. 1 oraz w art. 6a ustawy, przy jednoczesnym uchyleniu art. 6 oraz ust. 2 w art. 6a. Ja może odczytam te przepisy.

Pierwsza zmiana dotyczy art. 5 ust. 1. Proponuje się nadanie temu artykułowi następującego brzmienia: „Prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) do danej rady ma każdy obywatel polski, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat oraz stale zamieszkuje na obszarze działania tej rady”. Przypomnę, że przepis ten, w brzmieniu uznanym za niekonstytucyjne, przewidywał, iż prawo to przysługuje wyłącznie osobom, które zostały wpisane do rejestru gminy nie później niż dwanaście miesięcy przed dniem wyborów.

Ust. 1 w art. 6a proponuje się nadać następujące brzmienie: „Prawo wybierania do rady gminy ma również obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat oraz stale zamieszkuje na obszarze działania tej rady”. Tak jak w przypadku art. 5 ust. 1, w nowym brzmieniu uchylono zapis, który przewidywał, że prawo wyborcze przysługuje wyłącznie osobom, które zamieszkują na terenie gminy co najmniej od dwunastu miesięcy, a właściwie tym, które zostały wpisane do rejestru wyborców najpóźniej dwanaście miesięcy przed dniem wyborów.

I na koniec należy zwrócić uwagę, że nie ma potrzeby odraczania wejścia w życie tych przepisów do następnych wyborów. W związku z tym wydaje się, iż ze względu na stopień niekonstytucyjności, jakim te przepisy były obciążone, we wszelkich procedurach wyborczych o charakterze uzupełniającym, które będą miały miejsce przed następnymi wyborami, do organów samorządu terytorialnego, czyli procedurach szcztątkowych, kiedy na przykład Sejm odwołuje daną radę gminy, przepisy te również powinny znaleźć zastosowanie. Proponuje się więc nie odraczać terminu ich wejścia w życie do następnych wyborów.

Przypomnę tylko, iż często przy zmianach w procedurach wyborczych sytuowany jest przepis, że zmiany stosuje się dopiero od następnych wyborów, po upływie kadencji, w której te zmiany nastąpiły. Taka formuła jest stosowana. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Otwieram dyskusję.

Czy ktoś z członków komisji chce zabrać głos?

Przypomnę, że dzisiaj będziemy tylko przyjmować uchwałę o rozpoczęciu inicjatywy ustawodawczej w zakresie realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Czy ktoś chce zabrać głos? Nie.

Zgłaszam projekt uchwały: Komisja Ustawodawcza po rozpatrzeniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lutego 2006 r., dotyczącego ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz niektórych innych ustaw, widzi potrzebę przygotowania inicjatywy ustawodawczej w zakresie realizacji tego wyroku.

Kto z członków komisji jest za przyjęciem tej uchwały? Proszę o podniesienie ręki.

3 głosy za, nikt nie był przeciw i nikt nie wstrzymał się od głosu.

Czy są jakieś deklaracje co do sprawozdawcy?

Zgłaszam swoją kandydaturę.

Dziękuję bardzo.

Nie widziałem innych zgłoszeń, chyba że są, to...

Mamy jeszcze dwie ustawy.

Zamykam posiedzenie komisji.

(Koniec posiedzenia o godzinie 16 minut 03)

Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851