

Warszawa, dnia 26 kwietnia 2002 r.

Opinia prawna

na temat wniosku grupy posłów do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o referendum lokalnym (sygn. akt K 14/02)

I.

1. Na podstawie art. 188 pkt 1 i art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP grupa posłów wniosła o stwierdzenie, że:

- art. 4 pkt 30, 37 i 43 ustawy z dnia 15 lutego 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o referendum lokalnym (Dz. U. z 2002 r. Nr 23, poz. 220) – dalej cytowana jako „ustawa” – nie są zgodne z art. 7, art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 1, art. 121 ust. 2 Konstytucji RP oraz
- art. 4 pkt 23 ww. ustawy narusza art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

2. W dniu 25 stycznia 2002 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw oraz ustawy o referendum lokalnym (dalej „ustawa z 25 stycznia 2002 r.”). Następnie ustawa ta została przekazana przez Marszałka Sejmu do Senatu, który w dniu 8 lutego 2002 r. podjął uchwałę (druk sejmowy nr 238) o wprowadzeniu do niej poprawek.

Ustawa z 25 stycznia 2002 r., w wyniku przyjęcia niektórych wniosków mniejszości, nie objęła swoim zakresem przedmiotowym propozycji nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa, dotyczących zmiany metody podziału mandatów na podstawie wyników głosowania w okręgach wyborczych. Mówiąc innymi słowy, w przekazanej do Senatu ustawie z 25 stycznia 2002 r. ostatecznie nie zamieszczono przepisów, które

pierwotnie znajdowały się w projekcie poselskim, a następnie w tekście jednolitym projektu przedstawionym w sprawozdaniu Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Komisji Ustawodawczej (druk sejmowy nr 220).

Na 8 posiedzeniu w dniu 8 lutego 2002 r. Senat podjął uchwałę w sprawie ustawy z 25 stycznia 2002 r. i zdecydował, iż dotychczasowy sposób liczenia głosów (metoda St. Lague'a) zastąpiony zostanie na tzw. metodę d'Hondta (poprawki w uchwale Senatu oznaczone jako pkt 6, 7, 8 – nowelizacja art. 123 ust. 1 pkt 1, art. 151 ust. 1 pkt 1 oraz art. 178 ust. 3 pkt 1 ustawy). Warto zwrócić uwagę, iż w tym przypadku ww. poprawki Senatu wyszły poza zakres normowania ustawy uchwalonej przez Sejm w dniu 25 stycznia 2002 r., jako że zmiana metody liczenia głosów nie była przedmiotem nowelizacji dokonanej przez Sejm w ustawie przekazanej do Senatu po trzecim czytaniu (w ustawie z 25 stycznia 2002 r.).

3. Problematyka zakresu dopuszczalnych poprawek Senatu do ustaw uchwalonych przez Sejm oraz różnicy jaka zachodzi pomiędzy „poprawką” a złożeniem „inicjatywy ustawodawczej” wielokrotnie były przedmiotem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (np.: orzeczenia K 25/97, K 5/93) oraz wypowiedzi doktryny prawa konstytucyjnego (por. np.: P. Winczorek, aprobująca glosa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego K. 25/98, opubl. PiP z 1999 r., Nr 6 oraz M. Dobrowolski, Prawo Senatu do wnoszenia poprawek do ustaw uchwalonych przez Sejm w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Przegląd Sejmowy Nr 5 (46), z 2001 r.).

Stanowisko TK w sprawie zakresu poprawek Senatu najpełniejszy wyraz znalazło w wyroku z 23 lutego 1999 r. – sygn. akt K 25/98 – w związku z badaniem przez TK zgodności z Konstytucją ustawy o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy.

W wyroku tym TK przyjął za punkt wyjścia stwierdzenie, że Sejm i Senat nie zajmują równorzędnej pozycji w procesie ustawodawczym. Chociaż obie izby parlamentu łącznie składają się na władzę ustawodawczą, to w procesie ustawodawczym Sejmowi przypada rola wiodąca i dominująca.

W powyższym zakresie TK utrzymuje konsekwentną linię orzeczniczą, której podstawę stanowi nadanie konstytucyjnych ram instytucji „poprawki”, tak aby nie zatracić jej odrębności wo-

bec instytucji „inicjatywy ustawodawczej”. Konieczność akcentowania odrębności „poprawki” i „inicjatywy ustawodawczej” wynika przede wszystkim z przesłanek systemowych. Istotą „inicjatywy ustawodawczej” jest to, że jej wniesienie uruchamia postępowanie w celu rozpatrzenia projektu, a więc treści proponowane w inicjatywie muszą być poddane pełnej procedurze parlamentarnej zanim dojdzie do ich uchwalenia. Istotą „poprawki” jest zaś to, że wnoszona jest ona w trakcie prac nad projektem ustawy bądź nad uchwaloną już ustawą; nigdy więc treści proponowane w poprawce nie są poddane pełnej procedurze rozpatrzenia.

Podsumowując, zdaniem Trybunału:

- 1) z konstytucji wynika nakaz dostrzegania i akcentowania odrębności pomiędzy „poprawką” a „inicjatywą ustawodawczą”;
- 2) odrębność ta wiąże się przede wszystkim z aspektem treściowym. Inicjatywa ustawodawcza jest samodzielną propozycją legislacyjną, dotyczącą unormowania zagadnień objętych jej przedmiotem, a przedmiotowe ramy inicjatywy zależą w zasadzie od uznania jej autorów. Poprawka jest wtórną propozycją legislacyjną odnoszącą się do tekstu, do którego zostaje zaproponowana, co oznacza, że musi ona też pozostawać w przedmiotowych ramach tego tekstu;
- 3) nakaz ten dotyczy wszystkich stadiów postępowania parlamentarnego, tak w Sejmie nad projektem ustawy, jak i w Senacie nad ustawą uchwaloną przez Sejm.

4. W ocenie TK, na gruncie Konstytucji z 1997 r. utrzymany został model dwuizbowości niesymetrycznej, w którym Senat jest wprawdzie elementem władzy ustawodawczej, ale jego zakres działania i kompetencje nie są identyczne z zakresem działania i kompetencjami Sejmu. Ustrojowa równorzędność izb idzie w parze ze zróżnicowaniem zakresu kompetencji. W odniesieniu do kompetencji Senatu w procesie ustawodawczym aktualne więc pozostaje rozróżnienie pomiędzy prawem wnoszenia poprawek do ustaw uchwalonych już przez Sejm (art. 121 ust. 2) i prawem wykonywania inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 1). Prawo wnoszenia projektów ustaw ma charakter w zasadzie nieograniczony, a ustalenie zakresu treściowego projektu i jego rozmiarów zależy od woli Senatu. Prawo wnoszenia poprawek dotyczy natomiast ustaw, które już zostały uchwalone przez Sejm, a to oznacza, że poprawki muszą pozostawać w ramach treściowych wyznaczonych zakresem tych ustaw.

Trybunał Konstytucyjny jest zdania, że nie ma przeszkód, by poprawki prowadziły do całkowitej zmiany treści rozwiązań zawartych w ustawie, np. przez zaproponowanie rozwiązań alternatywnych czy przeciwstawnych, zakładając wszakże, że w ustawie dana kwestia została już uregulowana, a Senat proponuje nadanie tej regulacji zmienionej treści. Oznacza to, że poprawki Senatu nie wykraczają poza zakres materii, które Sejm uczynił przedmiotem ustawy. „Nie można wykluczyć możliwości pewnego wyjścia poza zakres ustawy, zwłaszcza gdy chodzi o jej udoskonalenie czy modyfikację w granicach zasadniczo wyznaczonych celem i przedmiotem ustawy. Jeżeli jednak owo wyjście przybierze rozmiar znaczący, a poprawki proponować będą wprowadzenie do ustawy treści, które nie łączą się bezpośrednio z celem i przedmiotem ustawy, to uznać trzeba, że poprawki te wykraczają poza zakres ustawy i nabierają charakter samoistnych przedłożeń legislacyjnych. Senat jest uprawniony do wysuwania takich przedłożeń, ale może to zrobić tylko w formie inicjatywy ustawodawczej, a nie może tego zrobić w formie poprawki. Jeżeli zaś takie nowe treści zostaną ujęte w formę poprawki, a nie – inicjatywy ustawodawczej, to naruszone zostaną konstytucyjne postanowienia o trybie ustawodawczym, a w szczególności art. 118 ust. 1 i art. 121 ust. 2” (wyrok TK, sygn. akt K 25/98).

5. W cytowanym wyroku z 23 lutego 1999 r. w sprawie legalności ustawy wprowadzającej zmiany do ustroju gmin warszawskich (poprawki zaproponowane wtedy przez Senat zmieniły szereg przepisów, które nie były uregulowane w ustawie uchwalonej przez Sejm i przekazanej po trzecim czytaniu do Senatu) TK szczególnie zaakcentował, iż „skoro Sejm uznał, że przedmiotem ustawy ma być jedynie nowelizacja niektórych dotychczasowych unormowań, a więc, że celem ustawy ma być tylko częściowe zmodyfikowanie obowiązujących przepisów, to zastąpienie takiej częściowej noweli przez uregulowanie całościowe stanowi znaczącą modyfikację tak rozumianego przedmiotu i celu ustawy. Jeżeli Sejm nadaje ustawie nowelizującej wąskie ramy legislacyjne, to wyraża przez to decyzję by nie wprowadzić w tym postępowaniu legislacyjnym zmian wykraczających poza te ramy. Senat może oczywiście nie zgadzać się z taką koncepcją zakresu ustawy, ale może to znaleźć wyraz w zaproponowaniu odrzucenia ustawy i wykonaniu własnej, szerokiej treściowo inicjatywy ustawodawczej. Konstytucja nie daje natomiast możliwości, by zmiana koncepcji regula-

cyjnej nastąpiła w formie poprawek. Wprowadzenie takich poprawek do tekstu ustawy rozbija jej tożsamość legislacyjną i powoduje, że – na bardzo już późnym etapie prac ustawodawczych – pojawia się tekst o zupełnie innym zakresie przedmiotu regulacji. Należy więc stwierdzić – czytamy w uzasadnieniu do wyroku TK (K 25/98) – że w ocenianej ustawie poprawki poszły tak daleko, iż doszło do zmiany przedmiotu, celu i koncepcji ustawy, co zresztą znalazło wyraz także w zmianie nazwy tej ustawy. Tak znaczące rozszerzenie zakresu przedmiotowego ustawy nie mieści się w ramach pojęcia „poprawek”.

Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że etapy prac sejmowych i prac senackich różnią się m.in. tym, że o ile Sejm rozpatruje projekt ustawy, to Senat rozpatruje ustawę już uchwaloną przez Sejm. Przy rozpatrywaniu projektu ustawy Sejm dysponuje szerokimi możliwościami jego modyfikacji. Skoro jednak dochodzi do przekształcenia projektu w ustawę, to sytuacja zmienia się o tyle, że prace Senatu toczyć się mogą tylko nad ustawą o takiej treści, kształcie i rozmiarze, jaka została uchwalona przez Sejm. Konstytucyjne ukształtowanie procesu legislacyjnego w taki sposób, że projekt staje się ustawą już w momencie jego uchwalenia przez Sejm, nakazuje traktowanie uchwalonej ustawy jako odrębnego bytu prawnego, a nie jako prostej kontynuacji projektu. Przedmiotem prac senackich jest więc wyłącznie ustawa uchwalona przez Sejm, a zakres, materia i koncepcja tych prac musi być wyznaczana wyłącznie zakresem, materia i koncepcją ustawy. Pominięte w ustawie sejmowej zagadnienia objęte postępowaniem legislacyjnym – zawarte w projekcie ustawy, albo w uchwale komisji sejmowej bądź we wnioskach mniejszości lub poprawkach wnoszonych w czasie rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm – mogą być podjęte tylko w drodze nowej inicjatywy ustawodawczej. Nie mogą jej zastąpić poprawki Senatu do ustawy sejmowej, choćby nawiązywały do propozycji czy rozwiązań rozważanych w trakcie sejmowych prac nad projektem ustawy. Postępowanie przed Senatem nie może być traktowane jako kontynuacja postępowania przed komisją sejmową. Dla określenia zakresu przedmiotu postępowania w sprawie ustawy sejmowej przed Senatem nie ma więc znaczenia zakres przedmiotu postępowania nad

projektem ustawy przed komisją sejmową (za uzasadnieniem do wyroku TK, sygn. akt K 25/98).

6. Biorąc powyższe pod uwagę, a w szczególności konsekwentną linię orzecznictwem TK, należy stwierdzić, iż zarzuty grupy posłów dotyczące niezgodności z Konstytucją art. 4 pkt 30, pkt 37 i pkt 43 ustawy są uzasadnione.

Nie rozpatrując merytorycznej zawartości ww. przepisów, uwagę zwraca tryb w jakim zostały one uchwalone. W moim przekonaniu, dokonując zmiany metody podziału mandatów w przepisach ustawy z 25 stycznia 2002 r., Senat przekroczył swoje konstytucyjne kompetencje i wprowadził do jej treści nowość normatywną. Materia zmiany liczenia głosów z metody St. Lague'a na tzw. metodę d'Hondta nie znajdowała się w granicach wyznaczonych przez zakres, cel i przedmiot ustawy uchwalonej przez Sejm, a tylko przepisy ustawy w brzmieniu uchwalonym przez Sejm po trzecim czytaniu mogły być przedmiotem prac Senatu.

A zatem, w związku z tym, że Senat dokonał zmian wykraczających poza materię rozpatrywanej ustawy, na skutek czego w jej treści znalazły się poprawki do przepisów, które nie były nowelizowane przez Sejm (jak już zostało powiedziane – miarodajna w tym przypadku jest tylko wersja ustawy po trzecim czytaniu w Sejmie), skarżone przepisy ustawy – moim zdaniem – nie są zgodne z:

- 1) art. 7 Konstytucji – który nakazuje organom władzy publicznej działać tylko w granicach swoich ustawowych kompetencji i tylko na podstawie obowiązującego prawa;
- 2) art. 118 ust. 2 Konstytucji – stanowiącemu m.in., że Senat posiada prawo inicjatywy ustawodawczej, jednakże inicjatywa ta wymaga zachowania „pełnej” drogi ustawodawczej, w tym przeprowadzenia trzech czytań w Sejmie;
- 3) art. 119 ust. 1 Konstytucji – wskazującym, iż Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach. Przepis ten został moim zdaniem naruszony, ponieważ komentowane poprawki Senatu, które *de facto* stanowią samoistną inicjatywę ustawodawczą, uchwalone zostały bez zachowania trybu wskazanego w ww. przepisie;

- 4) art. 121 ust. 2 Konstytucji – stanowiącego, że do uchwalonej przez Sejm ustawy Senat może wprowadzić poprawki, a nie podejmować w trybie poprawek nową inicjatywę ustawodawczą.

II.

7. Zgodnie z art. 32 Konstytucji: „wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.” W myśl tej zasady, „osoby znajdujące się w takiej samej lub podobnej sytuacji faktycznej należy traktować tak samo, natomiast osoby znajdujące się w sytuacji odmiennej należy traktować odmiennie” (orzeczenie TK z 4 lutego 1997 r., sygn. akt P. 4/96, teza orzeczenia wielokrotnie była potwierdzana przez TK). Innymi słowy, wszystkie podmioty (adresaci norm prawnych) charakteryzujący się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Równość wobec prawa zakłada równocześnie zasadność wyboru takiego a nie innego kryterium różnicowania podmiotów prawa, uznanie tej a nie innej cechy za istotną, a tym samym za uzasadnioną w regulowanej dziedzinie (por. np.: P. Winczorek, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2000, s. 50 i n. oraz J. Oniszczyk, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Zakamycze 2000, s. 269-328). Odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Kryteria te powinny mieć:

- po pierwsze, charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści, czyli wprowadzane różnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium (por. np. orzeczenie z 12 grudnia 1994, K. 3/94);
- po drugie, kryteria te muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych,
- po trzecie wreszcie, kryteria te muszą pozostawać w związku z jakimiś innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmiennie

traktowanie podmiotów podobnych (orzeczenie z 23 października 1995 r., sygn. akt K. 4/95).

8. Wnioskodawcy uważają, że art. 4 pkt 23 ustawy, zgodnie z którym „do finansowania komitetów wyborczych partii politycznych w sprawach nieuregulowanych w niniejszej ustawie [ustawie – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (dalej „Ordynacja”) – uwaga P.R.] stosuje się przepisy ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych”, narusza chronioną konstytucyjnie zasadę równości wobec prawa.

W myśl art. 95 ust. 1 oraz art. 96 ust. 2 Ordynacji, komitety wyborcze mogą być tworzone przez: partie polityczne, stowarzyszenia, organizacje społeczne, wyborców oraz komitety wyborców. Wnioskodawcy powołują się również na art. 97 ust. 2 Ordynacji w brzmieniu: „do utworzonego przez wyborców komitetu wyborczego stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych – z wyjątkiem przepisów dotyczących ewidencji partii politycznych – oraz przepisy innych ustaw dotyczące działalności partii politycznych”.

Zarzut o niezgodności art. 4 pkt 23 ustawy z art. 32 ust. 1 Konstytucji opiera się na twierdzeniu, że nie ma żadnego uzasadnienia, aby różnicować pozycję prawną komitetów wyborczych m.in. w zakresie zasad ich finansowania. „Bezsporne jest – piszą wnioskodawcy – że wszystkie komitety wyborcze są w takiej samej sytuacji i dążą do takiego samego celu. Odesłanie do stosowania w sprawie finansowania komitetów wyborczych przepisów ustawy o partiach politycznych tylko w przypadku dwóch komitetów, tj. komitetów wyborczych partii politycznych i komitetów wyborczych wyborców stwarza nierówność wobec prawa podmiotów podobnych.”

Należy w tym miejscu zauważyć, że Ordynacja odsyła do stosowania ustawy o partiach politycznych tylko w przypadku komitetów wyborczych partii politycznych. Przepis art. 97 ust. 2 Ordynacji, na który powołują się wnioskodawcy, został uchylony przez art. 4 pkt 26 ustawy z dnia 15 lutego 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o referendum lokalnym (ta sama ustawa wprowadziła do Ordynacji skarżony art. 83a). W aktualnym stanie prawnym, przepisy ustawy o partiach politycznych

stosuje się wyłącznie do komitetów wyborczych partii politycznych (w sprawach ich finansowania w zakresie nieuregulowanym w Ordynacji).

9. W moim przekonaniu, zarzuty wnioskodawców nie są uzasadnione. Odesłanie do ustawy o partiach politycznych w przypadku komitetów wyborczych partii politycznych w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego wydaje się być naturalną konsekwencją tożsamości materii oraz jedności podmiotu występującego w ww. ustawie i Ordynacji. Skarżony przepis stanowi klasyczne odesłanie pozaustawowe, które pozwala uzyskać skrótność i komunikatywność tekstu aktu prawnego. Nie można zgodzić się, że w wyniku tego odesłania zachwiane zostaną równe zasady uczestniczenia komitetów wyborczych w finansowaniu wyborów. Nie jest też tak – moim zdaniem – że różne jeżeli chodzi o formy organizacyjno-prawne komitety wyborcze muszą mieć identyczne warunki finansowania (np.: sprawozdawczości, trybu kontroli prawidłowości finansowania itd.). Przecież nawet w samej Ordynacji występują szczegółowe przepisy, które dotyczą tylko i wyłącznie komitetów wyborczych wyborców, a więc *a contrario* przepisy te nie będą miały zastosowania do innych komitetów wyborczych, np.: komitetu wyborczego partii politycznych lub organizacji społecznej (por. art. 84 ust. 3 i 6 Ordynacji). Co więcej, w ustawie – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2001 r. Nr 46 poz. 499 z późn. zm.), która w swej istocie reguluje problematykę zbliżoną do problematyki analizowanej w niniejszej opinii, w art. 119 ust. 1 stwierdza się, iż „do finansowania komitetów wyborczych partii politycznych w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się przepisy ustawy o partiach politycznych”. Przepis ten jest więc tożsamy ze skarżonym art. 4 pkt 23 ustawy.

Podsumowując, moim zdaniem art. 4 pkt 23 ustawy nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Sporządził: Piotr Radziewicz