

Opinie Biura Studiów i Ekspertyz do wybranych projektów ustaw rozpatrywanych na 14 posiedzeniu Sejmu RP (18,19 i 20 marca 1998 r.)

Porównanie rozwiązań prawnych zawartych w projektach ustaw dotyczących ordynacji wyborczej do rad jednostek samorządu terytorialnego - (Druki Sejmowe nr 193, 213 i 215)

1

Opinia prawna o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych przepisów dotyczących wyborów do rad gmin w 1998 r. - **(Druk Sejmowy nr 214) 17**

Opinia prawna o poselskim projekcie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin - **(Druk Sejmowy nr 193) 22**

Uwagi w sprawie projektu ordynacji wyborczej do rad gmin, powiatów i województw - **(Druk Sejmowy nr 213) 28**

Opinia prawna do prezydenckiego projektu o zmianie ustawy o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944 - 1990 osób pełniących funkcje publiczne - **(Druk Sejmowy nr 29) 40**

Opinia prawna dotycząca prezydenckiego projektu ustawy o utworzeniu Archiwum Obywatelskiego oraz o powszechnym udostępnianiu dokumentacji wytworzonej w latach 1944 - 1990 przez organy bezpieczeństwa państwa - **(Druk Sejmowy nr 31) 43**

Uwagi w związku z projektem ustawy nowelizującej ustawę o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944 - 1990 osób pełniących funkcje publiczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw - **(Druk Sejmowy nr 217) 46**

Opinia prawna o projekcie ustawy o zmianie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego oraz o zmianie ustawy zmieniającej ustawę o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego - **(Druk Sejmowy nr 218) 48**

Opinia prawna na temat projektu ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze - **(Druk Sejmowy nr 43) 52**

Opinia prawna na temat projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej - **(Druk Sejmowy nr 220) 54**

Porównanie rozwiązań prawnych zawartych w projektach ustaw dotyczących ordynacji wyborczej do rad jednostek samorządu terytorialnego (Druki Sejmowe nr 193, 213 i 215)

W Sejmie znajdują się trzy projekty ustaw dotyczące ordynacji wyborczej do rad jednostek samorządu terytorialnego:

- projekt ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin (Druk Sejmowy nr 193 oraz druk nr 193-A zawierający autopoprawki),

- projekt ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i województw (Druk Sejmowy nr 213),

- projekt ustawy - Ordynacja wyborcza do organów stanowiących samorządu terytorialnego (Druk Sejmowy nr 215).

Dla ułatwienia w dalszej części opracowania posługiwać się będą dla określenia projektu ustawy - Ordynacji wyborczej do rad gmin - druk nr 193, dla projektu ustawy - Ordynacja

wyborcza do rad gmin, powiatów i województw - druk 213 a dla projektu ustawy - Ordynacja wyborcza do organów stanowiących samorządu terytorialnego - druk 215.

Dotychczasowe zasady wyboru do rad gmin oparte były na przepisach ustawy z dnia 8 marca 1990 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin (t.j. Dz. U. z 1996 r Nr 84, poz. 387).

W tej ustawie został przyjęty dla gmin do 40.000 mieszkańców system większościowy w okręgach jednomandatowych, a dla gmin powyżej 40.000 mieszkańców system proporcjonalny. Obowiązujący mechanizm przeliczania oddanych głosów na liczbę mandatów przypadających poszczególnym komitetom wyborczym w okręgach wielomandatowych preferował dostęp do organów stanowiących gminy partii, innych ugrupowań politycznych i społecznych o mniejszej sile oddziaływania.

W okręgach jednomandatowych wybierany był jeden radny w okręgach wielomandatowych od 5 do 10 radnych.

Odnosząc się do przedłożonych projektów pod kątem interesu wyborców i organów wyborczych należy stwierdzić, iż Ordynacja wyborcza do rad jednostek samorządu terytorialnego powinna być zawarta w jednej ustawie i określać wyodrębnione, wspólne dla wszystkich szczebli czynności organizacyjno - techniczne i zasady głosowania.

Ponieważ w Sejmie rozpatrywane są projekty dotyczące utworzenia następnych szczebli samorządu terytorialnego należy przy rozpatrywaniu projektów Ordynacji wyborczych uwzględnić wskazany wyżej interes wyborców.

Jedynie projekt ustawy zawarty w druku nr 193 nie realizuje tych interesów, ponieważ dotyczy jedynie wyboru do rad gmin.

W projekcie zawartym w druku nr 213 i druku nr 214 przewiduje się, iż bez względu do jakiego szczebla samorządu terytorialnego będą wybierani radni obowiązywać ich będą jednakowe przepisy dotyczące: prawa wyborczego, organów wyborczych, zarządzania wyborów, ustalania liczby radnych, obwodów głosowania, spisów wyborców, przebiegu głosowania, ustalania wyników głosowania w obwodach głosowania, protestów wyborczych i ważności wyborów, kampanii wyborczej, finansowania wyborów, wyborów bez głosowania, wygaśnięcia mandatu radnego, wyborów uzupełniających, wyborów przedterminowych, zmiany w podziale terytorialnym państwa.

Odnosząc się do wszystkich trzech projektów należy stwierdzić, iż zawarte w nich rozwiązania zawierają zmiany redakcyjne, które powinny wyeliminować występujące w obowiązującej Ordynacji do rad gmin braki zadawalającej precyzji i jasności poszczególnych przepisów a tym samym ułatwić w przyszłości korzystanie z nich.

Generalne różnice w odniesieniu do obowiązujących przepisów a zawarte w druku 193 dotyczą:

- obniżenia progu wyborów proporcjonalnych w okręgach wielomandatowych z 40.000 mieszkańców do 20.000 mieszkańców,
- przyjęcia mechanizmu przeliczania oddanych głosów na liczbę mandatów przypadającym poszczególnym komitetom wyborczym w okręgach wielomandatowych preferujący silne ugrupowania,
- możliwości uzyskania mandatu przez kandydata, który uzyskał co najmniej 7% ważnie oddanych głosów w całym okręgu wielomandatowym mimo, że lista z której kandydował nie uzyskała żadnego mandatu,
- możliwości w wypadkach omawianych wyżej zwiększenia odpowiednio ustawowego składu rady określonego w ustawie o samorządzie terytorialnym,
- przyznania Rzecznikowi Praw Obywatelskich prawa wnoszenia proteestu, jeżeli popełnione zostało przestępstwo przeciwko wyborom,
- przedłużenia czasu otwarcia lokali wyborczych o 4 godziny.

W druku 213 proponuje się:

- przyznanie cudzoziemcom zamieszkałym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej czynnego prawa wyborczego jeżeli zamieszkują na obszarze działania danej rady co najmniej od dwóch lat, będących równocześnie obywatelami państw, w których na mocy zawartych umów międzynarodowych lub z mocy prawodawstwa Unii Europejskiej, obywatele polscy mają prawo wybierania do rad gmin, powiatów i województw,
- obniżenie wielkości gmin w których przeprowadza się wybory proporcjonalne do 20.000 mieszkańców oraz stworzenie okręgów wielomandatowych w wyborach większościowych w gminach powyżej 20.000 mieszkańców,
- kandydaci zgłaszani są bez względu na rodzaj okręgu wyborczego w formie list kandydatów,
- wyborca może udzielać poparcia dowolnej liczbie list kandydatów,
- mandat radnego można piastować tylko w jednej radzie,
- w wyborach do powiatów i województw wprowadzono próg zaporowy dla list kandydatów w okręgach wielomandatowych, które otrzymały mniej niż 3% ważnie oddanych głosów,
- przyjęcia mechanizmu przeliczania oddanych głosów na liczbę mandatów przypadającym poszczególnym komitetom wyborczym w okręgach wielomandatowych preferujący ugrupowania o mniejszej sile oddziaływania.

W druku 215 proponuje się:

- utrzymanie dotychczasowych systemów wyborczych - wyboru większościowego w okręgach jednomandatowych w gminach do 40.000 mieszkańców i wyboru proporcjonalnego w okręgach wielomandatowych (od 5 do 15 mandatów) w gminach powyżej 40.000 mieszkańców,
- zastosowanie systemu w rozdziale mandatów preferującego ugrupowania o dużej sile oddziaływania,
- system wyborczy do rad powiatów i województw oparty jest na założeniu, że połowa mandatów obsadzana będzie w okręgach jednomandatowych, a połowa - poprzez wybory proporcjonalne w okręgach wielomandatowych,
- w wyborach do rad powiatów i województw wyborca dysponuje dwoma głosami: jednym wskazywałby kandydata w okręgu jednomandatowym, a drugim - listę kandydatów na której poprzez zaznaczenie nazwiska wskazuje preferencję w wyborze spośród kandydatów na tej liście,
- wyborca może udzielić poparcia tylko jednej liście,
- mandat radnego można piastować tylko w dwóch radach,
- do składów komisji wyborczych mogliby być proponowani kandydaci poniżej 65 roku życia i posiadający wykształcenie co najmniej zawodowe.

Zasadnicze różnice w rozwiązaniach prawnych zawartych w projekcie ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin (druk 193), w projekcie ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i województw (druk 213) i projekcie ustawy - Ordynacja wyborcza do organów stanowiących samorządu terytorialnego (druk nr 215) w części dotyczącej przepisów wspólnych.

Dla ułatwienia w dalszej części opracowania posługiwać się będę dla określenia projektu ustawy - Ordynacji wyborczej do rad gmin - druk 193, dla projektu ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i województw - druk 213 a dla projektu ustawy - Ordynacja wyborcza do organów stanowiących samorządu terytorialnego - druk 215.

Prawo wybierania (czynne prawo wyborcze):

druk 193 - osoby stale zamieszkujące na obszarze działania rady - bez bliższego określenia,
 druk 213 - osoby stale zamieszkujące na obszarze działania tej rady (przy ustalaniu stałego zamieszkania stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego, przy czym jeżeli ustawa nie stanowi

inaczej, na równi z tymi przepisami uwzględnia się fakt zameldowania na pobyt stały w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności) oraz cudzoziemcy zamieszkali na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jeżeli zamieszkują na obszarze działania danej rady co najmniej od dwóch lat (liczy się wstecz od dnia ogłoszenia zarządzenia o wyborach) i w dniu wyborów mają ukończone 18 lat, będący obywatelami państw, w których na mocy zawartych umów międzynarodowych lub z mocy prawodawstwa Unii Europejskiej, obywatele polscy mają prawo wybierania do rad gmin, powiatów i województw (wykaz tych państw ogłasza w "Monitorze Polskim" Minister Spraw Zagranicznych).

druk 215 - nie przyznaje cudzoziemcom czynnego prawa wyborczego.

Prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze):

druk 193 - każdy komu przysługuje czynne prawo wyborcze,

druk 213 - nie mogą kandydować w wyborach osoby zajmujące stanowiska lub pełniące funkcje, z którymi ustawy łączą zakaz prowadzenia działalności publicznej (art. 7).

Można kandydować jednocześnie do wszystkich rad, bądź w przypadku wyborów odbywających się w tym samym czasie do rad innych organów będąc już radnym (art. 8 ust. 1)

Mandat radnego można piastować tylko w jednej z rad (art. 8 ust. 2).

Wybór rady, w której kandydat zachowa mandat dokonuje się w formie oświadczenia w ciągu 3 dni od ogłoszenia wyników wyborów. Do czasu złożenia oświadczenia mandat pozostaje nieobsadzony (art. 8 ust. 3).

druk 215 - osobie której przysługuje czynne prawo wyborcze (art.6).

Mandat radnego można piastować tylko w dwóch radach. Prawo wyboru rady lub rad, w której pełnić się będzie mandat należy do radnego (art. 7)

Organy wyborcze:

Zarządzenie druku obwieszczeń:

druk 193 - terytorialna komisja wyborcza,

druk 213 i 215 - wojewódzki komisarz wyborczy.

Powołanie wojewódzkich komisarzy wyborczych:

druk 193 - spośród sędziów sądu wojewódzkiego wskazanych przez prezesów sądów wojewódzkich.

druk 213 - spośród sędziów.

druk 215 - na wniosek Ministra Sprawiedliwości spośród sędziów. Wojewódzki komisarz wyborczy pełni swoją funkcję obok funkcji sędziego właściwego sądu.

Skład terytorialnych komisji wyborczych:

druk 193 - od 6 do 16 osób,

druk 213 i 215 - od 7 do 9 osób. W skład powiatowej komisji wyborczej wchodzi z urzędu, jako przewodniczący, sędzia sądu rejonowego wskazany przez prezesa sądu wojewódzkiego.

Skład obwodowych komisji wyborczych:

druk 193 - od 5 do 9 osób,

druk 213 - od 5 do 7 osób , w tym z urzędu jako członek , osoba wskazana przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta spośród pracowników samorządowych.

druk 215 - od 5 do 7 osób , w tym z urzędu jako członek , osoba wskazana przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta spośród pracowników samorządowych.

W skład komisji wyborczych terytorialnych i obwodowych mogą wchodzić tylko wyborcy którzy mają poniżej sześćdziesięciu pięciu lat życia i wykształcenie co najmniej podstawowe (art. 17 ust. 1).

Zarządzenie wyborów:

druk 193 - datę wyborów wyznacza się na dzień wolny od pracy przypadający w ciągu 30 dni po upływie kadencji (art. 9),

druk 213 - datę wyborów wyznacza się na dzień wolny od pracy przypadający w ciągu 2 miesięcy po upływie kadencji (art. 21).

druk 215 - datę wyborów wyznacza się na dzień wolny od pracy przypadający w ciągu 120 dni po upływie kadencji (art. 23).

Obwody głosowania:

druk 193 - do 3 000 wyborców, w zakładzie pomocy społecznej tworzy się odrębny obwód głosowania, jeżeli na stałe zamieszkuje w nim co najmniej 15 wyborców (art. 16).

Uchwałę rady gminy o utworzonych obwodach głosowania podaje się do publicznej wiadomości przez rozplakatowanie obwieszczeń (art. 17 ust.3).

druk 213 i 215 - od 500 do 3 000 mieszkańców W wypadkach uzasadnionych miejscowymi warunkami obwód głosowania może obejmować mniejszą liczbę wyborców . Można tworzyć odrębne obwody głosowania w zakładzie pomocy społecznej, bądź innego rodzaju zakładzie, jeżeli stale zamieszkuje w nim co najmniej 15 wyborców.

Uchwałę rady gminy o utworzonych obwodach głosowania ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz podaje się do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty i przekazuje niezwłocznie wojewodzie i wojewódzkiemu komisarzowi wyborczemu. Na uchwałę rady gminy o utworzonych obwodach głosowania przysługuje wyborcom w liczbie co najmniej 15 prawo wniesienia skargi do wojewódzkiego komisarza wyborczego w terminie 5 dni na orzeczenie nie przysługuje środek zaskarżenia (art. 29 ; art. 28).

Przebieg głosowania

druk 193 - między godz. 6.00 a 22.00 (art. 69 ust. 1).

Od chwili rozpoczęcia głosowania głosowania do zakończenia w lokalu muszą być obecni przewodniczący komisji wyborczej lub jego zastępca oraz co najmniej dwóch członków komisji (art. 70 ust. 1).

Przewodniczący komisji wyborczej czuwa nad utrzymaniem porządku w czasie głosowania oraz zapewnieniem tajności głosowania i może w tym celu wydawać odpowiednie zarządzenia porządkowe (art. 71 ust. 1).

W razie konieczności, przewodniczący komisji wyborczej po porozumieniu się z terytorialną komisją wyborczą, może żądać od odpowiednich organów udzielenia pomocy (art. 71 ust.2)

druk 213 - między godz. 6.00 a 20.00 (art. 39 ust. 1). W obwodach głosowania w zakładach pomocy społecznej bądź innych tego rodzaju, obwodowa komisja wyborcza, po uzgodnieniu z wojewódzkim komisarzem wyborczym, może ustalić inne godziny rozpoczęcia głosowania (art. 39 ust. 2).

Od chwili rozpoczęcia głosowania aż do jego zakończenia w lokalu wyborczym powinny być obecne co najmniej 3 osoby wchodzące w skład organu wyborczego, przy czym jedną z nich powinien być przewodniczący komisji lub jego zastępca (ar. 42 ust. 1).

Przewodniczący obwodowej komisji wyborczej odpowiada za utrzymaniem porządku i spokoju w czasie głosowania, w tym celu ma prawo żądać opuszczenia lokalu wyborczego przez osoby naruszające porządek i spokój oraz naruszające zakaz agitacji wyborczej (art. 48 ust. 2).

W lokalu wyborczym przy ustalaniu wyników głosowania mogą przebywać wyborcy, w liczbie nie powodującej zakłóceń w wykonywaniu czynności komisji wyborczej (art. 42 ust. 3).

Na żądanie przewodniczącego komisji, komendant komisariatu policji obowiązany jest zapewnić konieczną pomoc (art. 48 ust. 2).

druk 215 - między godz. 7.00 a 21.00 (art.38 ust. 1)

Pozostałe propozycje dotyczące przebiegu głosowania są zbieżne z rozwiązaniami zawartymi w druku 213.

Ustalanie wyników głosowania w obwodach głosowania.

druk 213 i 215 - w protokole głosowania w obwodzie podaje się dodatkowo liczby oddanych kart do głosowania (art. 53 ust 1 pkt 3 druk 213 i art. 52 ust. 1 pkt 3 druk 215).

Państwowa komisja wyborcza może określić zasady i tryb wcześniejszego przekazywania danych z protokołu za pośrednictwem sieci telekomunikacyjnej użytku publicznego lub systemu elektronicznego przesyłania danych (art. 55 ust. 3 druk 213 i art 54 ust. 3 druk 215). Państwowa Komisja wyborcza ustala sposób przekazywania dokumentów z głosowania (art. 56 druk 213 i art. 55 druk 215).

Protesty wyborcze. Ważność wyborów.

druk 193 - prawo wniesienia protestu projekt przyznaje oprócz wyborców również Rzecznikowi Praw Obywatelskich jeżeli zostało przestępstwo przeciw wyborom (art. 107 ust. 4).

Wnoszone protesty sąd wojewódzki rozpoznaje w ciągu 60 dni (art. 108 ust 2).

Uczestnikami postępowania są: wnoszący protest, przewodniczący właściwej komisji wyborczej lub jego zastępca a gdy protest wnoszono z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciw wyborom, także prokurator wojewódzki (art. 108 ust. 3).

Ponowne wybory zarządza wojewoda w ciągu 14 dni (art. 11 ust. 1).

druk 213 - prawo wniesienia protestu przysługuje również pełnomocnikowi lub jego zastępcy (art. 57 ust. 5).

druk 215 - prawo protestu przysługuje również pełnomocnikowi (art. 56 ust. 4).

Pozostałe rozwiązania zawarte w rozdziale 10 druku 213 są identyczne jak w druku 215.

Sąd wojewódzki rozpoznaje protesty w ciągu 30 dni po upływie terminu do wnoszenia protestów (art. 59 ust. 1; art. 58 ust. 1).

Uczestnikami postępowania są: zainteresowani i wojewódzki komisarz wyborczy (art. 59 ust. 1; art. 58 ust. 1).

Ponowne wybory zarządza wojewoda w ciągu 7 dni (art. 61 ust. 1 ; art. 59 ust. 1).

Kampania wyborcza

druk 193 - zakaz podawania do publicznej wiadomości wyników przedwyborczych badań (sondaży) opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań wyborczych i wyników wyborów oraz wyników sondaży wyborczych przeprowadzonych w dniu głosowania - od 7 dnia przed wyborami aż do zakończenia wyborów (art. 56).

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta postanawia o usunięciu na koszt pełnomocników plakatów, haseł i urządzeń ogłoszeniowych (art. 58 ust. 8).

Sąd rejonowy jest właściwy do rozpatrywania wniosków dotyczących treści plakatów, napisów, ulotek, wypowiedzi albo innych form propagandy lub agitacji (art. 59 ust. 1).

W okresie kampanii wyborczej pełnomocnicy zgłaszających kandydatów i (lub) list kandydatów mają prawo do nieodpłatnego rozpowszechniania audycji wyborczych w regionalnych programach radia publicznego i telewizji publicznej (art. 63 ust. 1) W ust 2 tego

przepisu określono czas audycji a w ust. 3 dano upoważnienie dla Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji do określenia zasad i trybu nioodpłatnego rozpowszechniania audycji wyborczych. druk 213 i 215 - zakaz podawania do publicznej wiadomości wyników przedwyborczych badań (sondaży) opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań wyborczych i wyników wyborów oraz wyników sondaży wyborczych przeprowadzonych w dniu głosowania - na 24 godziny przed dniem głosowania do zakończenia głosowania (art. 66; art. 65).

Zarząd gminy postanawia na koszt zainteresowanych o usunięciu plakatów wyborczych, haseł i urzędzeń ogłoszeniowych (art. 68 ust. 6; 67 ust. 6).

Sąd wojewódzki jest właściwy do rozpatrywania wniosków dotyczących treści plakatów, napisów, ulotek, wypowiedzi albo innych form propagandy lub agitacji (art. 69 ust. 1; art. 68 ust. 1).

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji określi w drodze rozporządzenia, po porozumieniu z Państwową Komisją Wyborczą, zasady prowadzenia kampanii wyborczej w radiu i telewizji (art. 73; art. 72).

Finansowanie wyborów

druk 193 - projekt przewiduje pokrywanie z budżetu państwa oprócz tych zadań które są również wymienione w drukach 213 i 215 - wydatków związanych z rozpowszechnianiem nieodpłatnie audycji wyborczych komitetów wyborczych w publicznym radiu i w publicznej telewizji (art. 120 ust. 2 pkt 5),

druk 213 i 215 - jeżeli wyborcy osiągną nadwyżkę pozyskanych środków finansowych nad poniesionymi wydatkami zobowiązani są do jej przekazania instytucji charytatywnej i zamieszczeniu stosownej informacji w sprawozdaniu finansowym (art. 79 ust. 2; art. 78 ust. 2).

Wybory bez głosowania:

druk 193 - jeżeli w terminie ustalonym dla dokonania zgłoszeń nie zarejestrowano żadnych kandydatów albo liczba kandydatów w danym okręgu wyborczym jest mniejsza lub równa liczbie radnych wybieranych w tym okręgu, terytorialna komisja wyborcza wzywa przez rozplakatowanie obwieszczeń, do dodatkowego zgłaszania kandydatów termin zgłaszania kandydatów przedłuża się o 5 dni.

Jeżeli nie zostaną zarejestrowani inni kandydaci, głosowania w tym okręgu nie przeprowadza się, a terytorialna komisja wyborcza za wybranych uznaje zarejestrowanych kandydatów. W przypadku niezarejestrowania żadnych kandydatów wyborów w tym okręgu nie przeprowadza się (art. 43).

druk 213 - jeżeli w okręgu wyborczym w wyborach do rady gminy do 20.000 mieszkańców zarejestrowana liczba kandydatów jest równa liczbie radnych wybieranych w danym okręgu wyborczym lub od niej mniejsza głosowania nie przeprowadza się, a za wybranych na radnych terytorialna komisja wyborcza uznaje zarejestrowanych kandydatów, a odpowiednio pozostałe mandaty pozostają nie obsadzone.

Taki zasady dotyczą wyboru rady w gminie powyżej 20.000 mieszkańców, rady powiatu i rady województwa w wypadku zarejestrowania w okręgu wyborczym tylko jednej listy kandydatów (art. 178).

druk 215 - jeżeli w okręgu wyborczym w wyborach do rady w gminie liczącej 40.000 mieszkańców lub w jednomandatowym okręgu wyborczym do rady powiatu bądź wojewódzkiej został zarejestrowany tylko jeden kandydat, głosowania nie przeprowadza się, a za wybranego uznaje się zarejestrowanego kandydata.

Jeżeli w okręgu wyborczym w wyborach w gminie powyżej 40.000 mieszkańców lub w wyborach do rad powiatowych i wojewódzkich zarejestrowana liczba kandydatów jest równa

liczbie radnych wybranych w danym okręgu wyborczym lub od niej mniejsza, głosowania nie przeprowadza się, a za wybranych na radnych terytorialna komisja wyborcza uznaje zarejestrowanych kandydatów, a odpowiednio pozostałe mandaty pozostają nieobsadzone (art. 180).

Wygaśnięcie mandatu radnego

Rozwiązania przyjęte w druku 193, 213 i 215 są jednakowe.

Wybory uzupełniające i zmiany w podziale terytorialnym państwa

Rozwiązania zawarte w drukach 193, 213 i 215 dotyczące tego zagadnienia są zbieżne.

Przepisy karne

w druku 213 - wprowadza się dodatkowo możliwość zastosowania kary grzywny za niewykonanie obowiązku wskazania przez kogo są opłacane informacje, komunikaty, apele i hasła wyborcze ogłaszane w prasie.

W druku 193 zaproponowano jednocześnie zmianę ustawy z dnia 11 października o referendum gminnym (art. 129).

Przepisy szczególne dla wyborów do rad gmin

System wyborczy

Różnice w zasadach wyboru radnego w gminie:

druk 193 i druk 213 przewidują, iż w gminie liczącej do 20.000 mieszkańców a według druku 215 do 40.000 mieszkańców o wyborze radnego rozstrzyga liczba ważnie oddanych głosów na poszczególnych kandydatów,

W gminie powyżej 20.000 mieszkańców - druk 193 i 213 a według druku 215 powyżej 40.000 mieszkańców podziału mandatów pomiędzy listy kandydatów dokonuje się proporcjonalnie do łącznej liczby ważnych głosów oddanych na kandydatów danej listy; mandaty przypadające na daną listę otrzymują zgłoszeni na tej liście kandydaci, którzy uzyskali najwięcej ważnych głosów.

Okręgi wyborcze

druk 193 - w gminie liczącej do 20.000 mieszkańców wybiera się od 1 do 5 radnych; w gminie powyżej 20.000 mieszkańców od 5 do 10 radnych.

druk 213 - w gminie liczącej do 20.000 mieszkańców - od 3 do 5 radnych; w gminie powyżej 20.000 mieszkańców od 5 do 15 radnych.

druk 215 - w gminie liczącej do 40.000 mieszkańców wybiera się 1 radnego; w gminie powyżej 40.000 mieszkańców od 5 do 15 radnych.

Zgodnie ze wszystkimi projektami podział na okręgi jest stały. Różnica polega jedynie na terminie w jakim można dokonać zmiany granic okręgów:

- druk 193 - 6 miesięcy przed upływem kadencji,

- druk 213 i druk 215 - na 3 miesiące przed upływem kadencji.

Podział na okręgi, ich granice i numery oraz liczbę radnych wybieranych w każdym okręgu ustala:

druk 193 - wojewoda w drodze rozporządzenia na wniosek wojewódzkiego komisarza wyborczego zgłoszony po rozpatrzeniu propozycji właściwego wójta, burmistrza lub prezydenta miasta i po zasięgnięciu opinii rady gminy,

druk 213 i druk 215 - rada gminy na wniosek wójta, burmistrza, prezydenta miasta.

druk 213 i druk 215 - uchwałę rady gminy w sprawie okręgów wyborczych ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz podaje się do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty i przekazuje niezwłocznie wojewodzie i wojewódzkiemu komisarzowi wyborczemu.

Na uchwałę rady gminy w sprawie okręgów wyborczych przysługuje wyborcom w liczbie co najmniej 15 prawo wniesienia skargi do wojewódzkiego komisarza wyborczego w terminie 3 dni od daty podania uchwały do publicznej wiadomości. Od orzeczenia wojewódzkiego komisarza wyborczego przysługuje odwołanie do Państwowej Komisji Wyborczej, na orzeczenie której nie przysługuje środek zaskarżenia.

Zgłaszanie kandydatów na radnych

Prawo zgłaszania kandydatów przysługuje:

druk 193 - wyborcom, partiom politycznym i stowarzyszeniom;
druk 213 i 215 oprócz wymienionych jeszcze organizacjom społecznym.

Kandydaci zgłaszani są:

druk 193 - w gminach do 20.000 mieszkańców indywidualnie wraz z wykazem zawierającym podpisy co najmniej 25 wyborców zamieszkałych w danym okręgu wyborczym.

W gminach powyżej 20.000 mieszkańców - lista kandydatów podpisana przez co najmniej 150 wyborców zamieszkałych w danej gminie. Liczba kandydatów zgłoszonych na liście nie może być : mniejsza niż 5, zwiększona o więcej niż o połowę liczby radnych wybieranych w danym okręgu.

druk 213 - w formie list kandydatów.

W gminach do 20.000 mieszkańców podpisanych przez co najmniej 25 wyborców i zawierająca najwyżej tyle nazwisk kandydatów, ilu radnych jest wybieranych w danym okręgu wyborczym.

W gminach powyżej 20.000 mieszkańców podpisanych przez 100 wyborców i nie może zawierać mniej niż 3 i nie więcej niż dwukrotność liczby radnych wybieranych w danym okręgu wyborczym.

Wyborca może udzielić poparcia dowolnej liczbie list kandydatów.

druk 215 - w gminach do 40.000 mieszkańców indywidualnie i poparta przez co najmniej 15 wyborców.

W gminach powyżej 40.000 mieszkańców w formie list kandydatów popartych przez 150 wyborców i nie może zawierać mniej niż 5 i nie więcej niż dwukrotność liczby radnych wybieranych w danym okręgu wyborczym.

Wyborca może udzielić poparcia tylko jednej kandydaturze bądź jednej liście kandydatów.

Listy kandydatów i karty do głosowania:

druk 193 - w gminach do 20.000 mieszkańców wykaz w porządku alfabetycznym; w gminach powyżej 20.000 mieszkańców w kolejności wylosowanych dla nich numerów.

druk 213 i 215 - w kolejności liczb porządkowych nadanych zgłoszeniom list lub kandydatów.

Sposób głosowania i warunki ważności głosu

W drukach 193, 213 i 214 - są zbieżne.

Ustalanie wyników wyborów

druk 193 - w gminach do 20.000 mieszkańców za wybranych uważa się tych , którzy otrzymali kolejno największą liczbę głosów. Przy równej liczbie głosów o pierwszeństwie rozstrzyga losowanie przeprowadzone przez przewodniczącego terytorialnej komisji wyborczej.

W gminach powyżej 20. 000 mieszkańców komisja wyborcza dokonuje podziału mandatów w sposób następujący:

- liczbę głosów ważnie oddanych na każdą z list w okręgu wyborczym dzieli się kolejno przez 1; 2; 3; 4; 5; i dalej, aż do chwili, gdy z otrzymanych w ten sposób ilorazów da się uszeregować tyle kolejnych największych liczb, ile wynosi liczba mandatów do rozdzielenia między listy,

- każdej liście przyznaje się tyle mandatów, ile spośród ustalonego powyżej sposobu szeregu ilorazów przypada jej liczb kolejno najwyższych.

Jeżeli w wyniku podziału mandztów lista nie uzyska żadnego mandatu, a kandydat z tej listy otrzymał co najmniej 7 % ważnych głosów w całym okręgu, to uzyskuje on mandat, a ustawowy skład rady ulega zwiększeniu o ten mandat.

druk 213 - w gminach do 20.000 mieszkańców za wybranych uważa się tych kandydatów którzy uzyskali kolejno największą liczbę ważnie oddanych głosów. Jeżeli równą liczbę głosów otrzymali kandydaci z tej samej listy o wyborze rozstrzyga kolejność umieszczenia nazwiska na liście. W przypadku, gdy kolejność na liście była umieszczona w porządku alfabetycznym o uzyskaniu mandatu rozstrzyga losowanie przeprowadzone przez przewodniczącego komisji w obecności członków komisji i pełnomocników.

W gminach powyżej 20.000 mieszkańców komisja wyborcza dokonuje podziału mandatów w sposób następujący:

- liczbę głosów ważnie oddanych na każdą z list w okręgu wyborczym dzieli się kolejno przez 1, 4; 3; 5; 7; i dalej, aż do chwili, gdy z otrzymanych w ten sposób ilorazów da się uszeregować tyle kolejnych największych liczb, ile wynosi liczba mandatów do rozdzielenia między listy,

- każdej liście przyznaje się tyle mandatów, ile spośród ustalonego powyżej sposobu szeregu ilorazów przypada jej liczb kolejno najwyższych.

druk 215 - w gminach do 40.000 mieszkańców za wybranego uważa się tego kto otrzymał największą liczbę ważnie oddanych głosów. Jeżeli równą liczbę głosów otrzymało dwóch lub więcej kandydatów, o pierwszeństwie rozstrzyga losowanie przeprowadzone przez przewodniczącego właściwej terytorialnej komisji wyborczej w obecności członków komisji i mężów zaufania.

W gminach powyżej 40.000 mieszkańców komisja wyborcza dokonuje podziału mandatów w sposób następujący:

- liczbę głosów ważnie oddanych na każdą z list w okręgu wyborczym dzieli się kolejno przez 1; 2; 3; 4; 5; i dalej, aż do chwili, gdy z otrzymanych w ten sposób ilorazów da się uszeregować tyle kolejnych największych liczb, ile wynosi liczba mandatów do rozdzielenia między listy,

- każdej liście przyznaje się tyle mandatów, ile spośród ustalonego powyżej sposobu szeregu ilorazów przypada jej liczb kolejno najwyższych.

Przepisy szczególne dla wyborów do rad powiatów

System wyborczy

druk 213 - radni wybierani są w okręgach wyborczych, według zasady głosowania bezpośrednio na nazwiska prawidłowo zgłoszonych kandydatów. Na jednego kandydata wyborca może oddać tylko jeden głos (art. 126).

O wyborze radnego rozstrzyga liczba ważnie oddanych głosów na poszczególne listy kandydatów. Podziału mandatów pomiędzy listy kandydatów dokonuje się proporcjonalnie do łącznej liczby głosów oddanych na kandydatów danej listy. W podziale mandatów uczestniczą zgłoszone listy kandydatów tych komitetów wyborczych, na których listy oddano w skali powiatu co najmniej 3% ważnie oddanych głosów (art. 127).

druk 215 - radni wybierani są w połowie w jednomandatowych okręgach wyborczych, według zasady głosowania bezpośrednio na nazwiska prawidłowo zgłoszonych kandydatów, a w połowie - w wielomandatowych okręgach wyborczych, w których wybiera się od 5 do 10 radnych.

Wyborca może oddać jeden głos na jednego kandydata w okręgu jednomandatowym oraz drugi głos na jednego kandydata z list zgłoszonej w okręgu wielomandatowym (art. 126),

O wyborze radnego w okręgu jednomandatowym rozstrzyga liczba ważnie oddanych głosów na poszczególnych kandydatów.

W okręgach wielomandatowych rozstrzyga liczba ważnie oddanych głosów na poszczególne listy kandydatów. Podział mandatów pomiędzy listy kandydatów dokonuje się proporcjonalnie do łącznej liczby głosów oddanych na kandydatów danej listy.

Okręgi wyborcze:

przyjęte w druku 213 i 215 są jednakowe.

Zgłaszanie kandydatów na radnych:

Do zgłaszania i rejestrowania kandydatów stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące zgłaszania i rejestrowania kandydatów do rad gmin.

druk 213 - każda zgłoszona lista powinna być poparta podpisami co najmniej 100 wyborców (art. 133).

Każdy komitet wyborczy może zgłaszać do danego okręgu wyborczego tylko jedną listę.

druk 215 - każda kandydatura powinna być poparta:

- przez co najmniej 50 wyborców w okręgach jednomandatowych.

- przez co najmniej 150 wyborców w okręgach wielomandatowych (art. 133)

Każdy komitet wyborczy może zgłaszać do danego jednomandatowego okręgu wyborczego tylko jednego kandydata oraz do danego okręgu wielomandatowego - tylko jedną listę kandydatów (art. 136 ust. 2).

Ustalanie wyników wyborów

druk 213 - komisja wyborcza dokonuje podziału mandatów w sposób następujący:

- liczbę głosów ważnie oddanych na każdą z list w okręgu wyborczym dzieli się kolejno przez 1,4; 3; 5; 7; i dalej, aż do chwili, gdy z otrzymanych w ten sposób ilorazów da się uszeregować tyle kolejnych największych liczb, ile wynosi liczba mandatów do rozdzielenia między listy,

- każdej liście przyznaje się tyle mandatów, ile spośród ustalonego powyżej sposobu szeregu ilorazów przypada jej liczb kolejno najwyższych.

druk 215 - w okręgach jednomandatowym za wybranego uważa się tego kto otrzymał największą liczbę ważnie oddanych głosów. Jeżeli równą liczbę głosów otrzymało dwóch lub więcej kandydatów, o pierwszeństwie rozstrzyga losowanie przeprowadzone przez przewodniczącego właściwej terytorialnej komisji wyborczej w obecności członków komisji i mężów zaufania.

W okręgu wielomandatowym komisja wyborcza dokonuje podziału mandatów w sposób następujący:

- liczbę głosów ważnie oddanych na każdą z list w okręgu wyborczym dzieli się kolejno przez 1; 2; 3; 4; 5; i dalej, aż do chwili, gdy z otrzymanych w ten sposób ilorazów da się uszeregować tyle kolejnych największych liczb, ile wynosi liczba mandatów do rozdzielenia między listy,

- każdej liście przyznaje się tyle mandatów, ile spośród ustalonego powyżej sposobu szeregu ilorazów przypada jej liczb kolejno najwyższych.

Przepisy szczególne do wyboru do rad województw

System wyborczy

Identyczny jak przy wyborach do rad powiatowych.

Okręgi wyborcze:

druk 213 - łączenie powiatów jest dopuszczalne jedynie wtedy, gdy liczba radnych wybieranych w danym powiecie do rady wojewódzkiej byłaby mniejsza niż 8 radnych,

druk 215 - łączenie powiatów jest dopuszczalne jedynie wtedy, gdy liczba radnych wybieranych do rady wojewódzkiej w wielomandatowym okręgu wyborczym byłaby mniejsza niż 5.

Podział na okręgi wyborcze, ich nazwy, granice oraz liczbę radnych wybieranych w okręgu wyborczym ustala rada wojewódzka według jednolitej normy przedstawicielstwa obliczonej przez podzielenie liczby mieszkańców województwa przez liczbę radnych wybieranych do rady z uwzględnieniem następujących zasad:

1) w okręgu wyborczym wybiera się:

druk 213 - od 8 do 15 radnych,

druk 215 - od 5 do 10 radnych,

2) w żadnym z powiatów stanowiących jeden okrąg wyborczy nie mogą być wybierani radni w liczbie równej lub większej niż dwie trzecie ogólnej liczby danej rady - druk 213 i 215.

druk 213 - okręgiem wyborczym jest powiat, część powiatu lub grupa powiatów. Okręgi tworzy się przede wszystkim wokół powiatów lub miast wydzielonych z powiatów będących siedzibami wojewódzkich organów administracji rządowej w 1998 roku. W województwie warszawskim i katowickim uwzględnia się podział na okręgi wyborcze do Sejmu (art. 155 ust. 2).

Zgłaszanie kandydatów do rad:

druk 213 - do zgłaszania i rejestrowania kandydatów stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące zgłaszania i rejestrowania kandydatów do rad gmin w gminach liczących powyżej 20.000 mieszkańców. Każda zgłoszona lista kandydatów powinna być poparta podpisami co najmniej 300 wyborców (art.156)

druk 215 - do zgłaszania i rejestrowania kandydatów stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące zgłaszania i rejestrowania kandydatów do rad gmin. Każda zgłaszana kandydatura w okręgu jednmandatowym powinna być poparta podpisami co najmniej 150 wyborców, a zgłoszona lista kandydatów - co najmniej 500 wyborców (art. 156)

Pozostałe przepisy są takie jak przy wyborach do rad powiatu.

Opracowała: Antonina Gajewska

Opinia prawna o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych przepisów dotyczących wyborów do rad gmin w 1998 r. (Druk Sejmowy nr 214)

W dniu 19 lutego 1998 r. grupa posłów wniosła do Sejmu RP projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych przepisów dotyczących wyborów do rad gmin w 1998 r. (Druk Sejmowy nr 214). W projekcie ustawy chodzi o dwie kwestie: 1) znowelizowanie art. 17 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (tekst jedn. - Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 z późn.zm) - określającego liczbę radnych, wchodzących w skład rady - w ten sposób, by ograniczyć liczebność rad, 2) znowelizowanie - poprzez dodanie nowego art 121a - ustawy z dnia 8 marca 1990 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin (tekst jedn. - Dz. U. z 1996 r. Nr 84, poz. 387) w ten sposób by datę wyborów do rad gmin w 1998 r. przesunąć na odleglejszy termin.

W przedmiocie liczebności rad dotychczasowy art. 17 ustawy o samorządzie terytorialnym przewiduje, iż liczebność rady zależy od liczby mieszkańców gminy, przy czym wyróżnionych jest szereg przedziałów, w tym zaś rada w gminach najmniejszych (do 4 tys. mieszkańców) liczy 15 radnych, rada w gminach powyżej 100 tys. do 200 tys. mieszkańców liczy natomiast 45 radnych oraz po pięciu na każde rozpoczęte 100 tys. mieszkańców, nie więcej jednak niż 100 radnych. Wnioskodawcy projektu stwierdzają, iż w obecnej kadencji pracuje około 52 tys. radnych, co uważają za "znaczny przerost", kosztujący zbyt drogo i nie znajdujący uzasadnienia w efektach pracy rad. Wyrażają przy tym przekonanie, iż przyjęte w ustawie z 1990 r. rozstrzygnięcie pozostawało "pod wpływem wcześniejszych poglądów, że ilość radnych stanowi o jakości demokracji". Szacują, iż proponowane zmniejszenie liczby radnych łącznie o około 9 tys. (17%) nie obejmuje wcale lub tylko w małym stopniu rady najmniejsze, dotknie zaś przede wszystkim te gminy (zwłaszcza miejskie), w których było dużo radnych. Wnioskodawcy szacują także, że tylu radnych, ilu byłoby w radach gmin, przybyłoby w przewidywanych radach powiatów i sejmikach samorządowych w województwach, w rezultacie więc planowana reforma administracyjna państwa nie spowodowałby niepotrzebnych kosztów osobowych, związanych z wykonywaniem mandatu. W powyższym kontekście można przypomnieć, iż w okresie jeszcze sprzed obowiązującej ustawy samorządowej zakładano, że rady o zbyt szczerpłym składzie miałyby trudności z realizacją swych funkcji, obsadą poszczególnych organów, a zwłaszcza zapewnienia więzi z różnymi środowiskami społecznymi, natomiast w radach nadmiernie rozbudowanych element liczebności mógłby rzutować negatywnie na efektywność działania. Przyjmowane ustawowo "wskaźniki liczebności" rad bardziej były i są jednak efektem ogólnych wyobrażeń o potrzebach i możliwościach, niż rezultatem badań dających jednoznaczne ustalenie co do zależności między liczbowym składem a efektami działania konkretnych rad. Uwaga ta dotyczy także uzasadnienia projektu - w tym zakresie - przedstawionego przez wnioskodawców. W pierwszym komentarzu do ustawy o samorządzie terytorialnym podkreślano tylko, że przepis art. 17 ma charakter techniczno-organizacyjny. Argument kosztów ma natomiast inny charakter i umyka ocenie prawniczej. Należy także podkreślić, że "radny reprezentuje wyborców, utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, przyjmuje zgłaszane postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia" (art. 23), jak też "radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej organów oraz innych instytucji samorządowych do których został wybrany lub desygnowany" (art. 24 ust. 1 ustawy o samorządzie). Przepisy te mają wiele aspektów, ale jednym z nich jest także taka liczebność rady (liczba radnych), by w należyty sposób możliwe było sprostanie obowiązkom.

Proponowane zmniejszenie liczby radnych oznaczać będzie nie tylko mniejsze rady, ale także wzrost liczebności grupy mieszkańców, jaka przypadać będzie na jednego radnego. Propozycja wnioskodawców oznacza, że np. w gminie do 200 tys. mieszkańców, jeden radny przypadał będzie na 6. 666 mieszkańców, podczas gdy dotychczas było to 4. 444 mieszkańców; wzrost jest tu o 50%. W gminie do 40 tys. mieszkańców - gdzie podział mandatów następuje jeszcze według zasady większościowej - analogiczny wzrost wynosi 33%, zaś w gminie do 60 tys. mieszkańców - gdzie podział mandatów następuje już według systemu proporcjonalnego - wspomniany wzrost wynosi 39%. O ile relacje liczebności rad najmniejszych (do 4 tys. mieszkańców) do liczebności rad w gminach liczących 100-200 tys. mieszkańców wynosiły dotychczas 1:3 (15:45), o tyle w propozycji wnioskodawców wynoszą 1:2 (15:30). O ile trudno byłoby powiedzieć, że należy wykluczyć przyjęcie propozycji wnioskodawców, o tyle jest pewne, że decyzja ustawodawcy winna zapaść po uwzględnieniu wszystkich, a nie tylko wybranych, elementów oceny sytuacji.

W przedmiocie przesunięcia terminu wyborów do rad gmin w 1998 r. wnioskodawcy projektu proponują, by data wyborów przypadła "w okresie stu dwudziestu dni po upływie okresu kadencji" (art. 2 projektu). Dodajmy, że zgodnie z obowiązującą dotychczas ordynacją wyborczą do rad gmin stosowny przepis (art. 9 ust. 2) przewiduje, iż dzień wyborów przypada "w okresie dwóch miesięcy po upływie kadencji". Przesunięcie terminu miałyby więc objąć dodatkowo okres 2 miesięcy. Jak stwierdzają wnioskodawcy, bieżąca kadencja rad gmin upływa dnia 19 czerwca 1998 r., zaś przewidywane wybory powinny - ich zadaniem - odbyć się 27 września 1998 r. Proponowany przez wnioskodawców przepis nie miałby oznaczać zmiany art. 9 ust. 2 ordynacji wyborczej na stałe, ale umożliwiałby jednorazowe (w 1998 r.) przesunięcie daty wyborów; ma on więc charakter przepisu przejściowego i z tego punktu widzenia usytuowany byłby poprawnie w systematyce ustawy. Zdaniem wnioskodawców, ich intencją jest umożliwienie wspólnego przeprowadzenia wyborów do rad gmin, rad powiatów i sejmików samorządowych województw; oddzielnie przeprowadzenie wyborów oznaczałoby dla budżetu państwa dodatkowe i - zdaniem wnioskodawców - niepotrzebne w obecnych warunkach a znaczne wydatki.

Wyborów do rad gminnych dotyczy przede wszystkim art. 169 ust. 2 Konstytucji RP. Przewiduje on, że "wybory do organów stanowiących są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów określa ustawa". Przepis ten wymaga więc, by rada gminy pochodziła z wyborów, co jest - w zakresie legitymacji tego rodzaju ciała - standardowym złożeniem ustroju demokratycznego. We wspomnianym przepisie ustrojodawca *explicite* nie wiąże zasady wybieralności z zasadą kadencyjności organu. Dodajmy, że pojęcie kadencji oznacza czas trwania pełnomocnictw organu; w przypadku organów wybieralnych - okres, na który organ został wybrany. Istotą kadencyjności jest nadanie pełnomocnictwom organu ram czasowych z góry oznaczonych.

O tym, że jednak ustrojodawca wybieralność rad łączy ściśle z pojęciem kadencyjności, przekonuje wyraźnie art. 228 Konstytucji RP. Stosowny przepis stwierdza bowiem, że w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie mogą być przeprowadzone wybory m. in. do organów samorządu terytorialnego, a kadencje tych organów ulegają odpowiedniemu przedłużeniu; wybory do organów samorządu terytorialnego są możliwe tylko tam gdzie nie został wprowadzony stan nadzwyczajny (ust. 7). Poza jednoznacznym sensem tego przepisu, wynikającym z dosłownego brzmienia art. 228 ust. 7 zd. 1 *in fine*, z przepisu tego można wyinterpretować także niedopuszczalność przedłużenia kadencji w innych sytuacjach, zwłaszcza określonych w drodze ustawy zwykłej. Dodajmy, że w czasie stanu nadzwyczajnego nie mogą być zmienione ani Konstytucja, ani m.in. ordynacja wyborcza do organów samorządu terytorialnego (art. 228 ust. 6 Konstytucji). Nie ulega wątpliwości, że w razie wątpliwości co do różnych interpretacji przepisów

Konstytucji, wybrać należy tę interpretację, która merytorycznie i formalnie lepiej odpowiada fundamentalnym założeniom konstrukcji ustrojowych. Skoro *explicite* - z mocy własnej - Konstytucja przewiduje określony przypadek przedłużenia kadencji, to milczenia Konstytucji co do wyraźnego przyzwolenia na przedłużenie kadencji w odniesieniu do innych przypadków (sytuacji) nie można interpretować inaczej, jak istnienie zakazu w tym zakresie. W istocie kadencji ciała wybieralnego tkwi założenie, że odmawalność składu organu następuje okresowo i w sposób poddany sztywnym procedurom i terminom. Ingerencja w rytm kadencji - czy to w formie jej przedłużania, czy w formie odraczania lub nieprzeprowadzania wyborów - byłaby osłabieniem, choć w różnym stopniu zasady reprezentacji.

Wyraźnie jednak należy podkreślić, iż w świetle obowiązującej Konstytucji RP inaczej traktować należy kadencyjność parlamentu (Sejmu i Senatu), a inaczej rad gminnych. Otóż - zgodnie z art. 98 ust. 1 i 2 Konstytucji - Sejm i Senat wybierane są na 4-letnie kadencje, zaś rozpoczynają się one z dniem zebrania się Sejmu na pierwsze posiedzenie i trwają do dnia poprzedzającego dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji, przy czym dzień wyborów przypadać ma w ciągu 30 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji. Sytuacja, gdy wybory odbywały się po 4 latach od rozpoczęcia kadencji oznaczałoby automatycznie wydłużenie kadencji (okresu pełnomocnictw parlamentu). Jest oczywiste, że nawet gdyby miało to nastąpić, niedopuszczalna byłaby droga ustawodawstwa zwykłego.

W przypadku wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego (rad gminnych) pojęcie kadencji tych organów nie jest dookreślone konstytucyjnie, ale konkretny kształt nadaje mu dopiero ustawa zwykła, w oparciu o konstytucyjne odesłanie z art. 169 ust. 2. Ustawą tą jest ustawa o samorządzie terytorialnym, która w art. 16 stwierdza, że "kadencja rady gminy trwa 4 lata licząc od dnia wyboru". Upływ wspomnianego terminu oznacza koniec kadencji rady, a więc koniec jej pełnomocnictw. Skutek ten jest niezależny zarówno od tego, kiedy zostaną przeprowadzone wybory do rad następnej kadencji, jak też od tego, kiedy faktycznie zbierze się nowa rada na swej pierwszej sesji. Przesunięcie wyborów do rad następnej kadencji - na termin późniejszy - nie oznacza więc przedłużenia kadencji rad dotychczasowych. W tym sensie nie godzi to w konstytucyjną zasadę kadencyjności rad. Nie godzi to także w samą istotę zasady wybieralności, będącej zasadą konstytucyjną. Z punktu widzenia obu zasad dopuszczalne jest podjęcie decyzji o przesunięciu daty wyborów - na późniejszy termin - w drodze ustawodawstwa zwykłego, w oparciu o odesłanie do ustawy, zawarte w art. 169 ust. 2 Konstytucji.

Nie znaczy to oczywiście, że przesunięcie daty wyborów do rad gmin na późniejszy termin nie budzi innych wątpliwości. Taka decyzja ustawodawcy oznaczałaby bowiem wydłużenie tzw. okresu międzykadencyjnego, w którym nie ma organu (rady gminy) władnego wykonywać tylko jemu przypisane kompetencje. Zastrzeżenie to nie dotyczy organu, jakim jest zarząd gminy (organ wykonawczy), zgodnie bowiem z art. 29 ustawy o samorządzie terytorialnym "po upływie kadencji rady gminy zarząd działa do dnia wyboru nowego zarządu"; można dodać, że - zgodnie z tą samą ustawą - rada gminy wybiera zarząd w ciągu 6 miesięcy od daty ogłoszenia wyników wyborów (art. 28 ust. 1), jeżeli zaś rada gminy nie dokona wyboru zarządu we wspomnianym terminie, ulega rozwiązaniu z mocy prawa (art. 28a ust. 1). Przytoczone przepisy ustawowe dobitnie wyrażają troskę, by nie było przerwy w wykonywaniu zadań gminy przez należycie legitymowany organ (zarząd). Znajduje to oparcie w art. 169 ust. 1 Konstytucji, stwierdzającym iż jednostki samorządu terytorialnego wykonują - co oznacza nakaz - swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Nakaz ten, tak jak dotyczy zarządu gminy, tak dotyczy również rady gminy, aczkolwiek z uwzględnieniem przepisów ustawowych, a więc i z przerwą międzykadencyjną, której bytu i istoty nie można kwestionować. W tym sensie długość przerwy międzykadencyjnej może ustawowo ulec zmianie, a więc i wydłużeniu. Nie ulega jednak

wątpliwości, że takie wydłużenie gorzej służy realizacji art. 169 ust. 1 Konstytucji, aczkolwiek wydaje się, że niedopuszczalną byłaby dopiero taka zmiana, która istotnie godziłaby w reguły konstytucyjne, zawarte w art. 169 ust. 1 i 2. Skala zmian podlegać musi ocenie *in concreto*.

Jak się wydaje, dopuszczalności przesunięcia terminu wyborów do rad gmin o dwa miesiące - jak w propozycji zawartej w projekcie ustawy, przedłożonym przez wnioskodawców - nie można kwestionować tak co do zasady, jak i z uwagi na małą skalę zmiany. Nie można nie brać także pod uwagę, iż chronione wartości konstytucyjne czasem konkurują ze sobą. W konkretnym przypadku nie można pomijać intencji wnioskodawców, dążących do rozwiązania kompleksowego, pozwalającego - w drodze wprowadzenia innych poza gminą, jednostek samorządu terytorialnego - poszerzyć realizację konstytucyjnej zasady samorządności także poprzez kreację nowych organów stanowiących w innych jednostkach samorządu, wyłanianych w drodze wyborów, a więc także w wymiarze art. 169 Konstytucji.

Opracował: Andrzej Szmyt

Opinia prawna o poselskim projekcie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin (Druk Sejmowy nr 193)

Wybory do rad gmin przeprowadzone zostały w 1994 r. na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. - ordynacja wyborcza do rad gmin, akt ten stanowił także podstawę prawną pierwszych wyborów samorządowych w 1990 r. Stosowanie przepisów ordynacji w czasie kampanii wyborczej toczącej się wiosną 1990 r. zakończonej wyborami w dniu 27.05.1990 r. ukazało niektóre jurydyczne wady tego aktu. Sejm w 1991 r. dokonał nowelizacji ordynacji wyborczej do rad gmin, uchwalając

Prezydent wetując wskazał kilka rozwiązań, które wzbudzały jego sprzeciw, do istotniejszych należała kwestia zakazu prowadzenia kampanii wyborczej w miejscach kultu religijnego oraz zasada wprowadzająca proporcjonalny system wyborczy w gminach liczących więcej niż 15 tysięcy (obecna ordynacja przewiduje - powyżej 40 tysięcy mieszkańców). Ponieważ w wyniku skutecznego prawnie weta prezydenckiego nie doszło do nowelizacji ustawy wyborczej przed wyborami w 1994 r., wybory do rad gmin odbyły się na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. (znowelizowanej 10.05.1991 r.), natomiast dokonano zmiany ordynacji wyborczej do rad gmin po wyborach we wrześniu 1995 r.

Ustawa z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 124, poz. 601) wprowadziła kolejne porządkujące zmiany legislacyjne do przepisów ordynacji wyborczej do rad gmin wynikające z potrzeb praktyki, które ujawniły się w wyborach z 1994 r. oraz w wielu wyborach ponownych i uzupełniających. To udoskonalenie legislacyjne dotyczyło przede wszystkim przepisów ordynacji związanych z wygasaniem mandatów radnych, wyborami uzupełniającymi oraz wyborami przedterminowymi, odbywającymi się na skutek dosyć licznych zmian w terytorialnym podziale administracyjnym państwa.

Aktualnie obowiązująca ordynacja do rad gmin ujęta jest w formę tekstu jednolitego zamieszczonego w Dzienniku Ustaw (zob. Dz. U. z 1996 r. Nr 84, poz. 387).

Przedstawiony do zaopiniowania projekt Ordynacji wyborczej należy uznać za formę nowelizacji obecnie obowiązującej ordynacji wyborczej do rad gmin tyle, że przedstawiony w postaci całościowego nowego aktu prawnego. Zmiana prawa wyborczego do rad gmin jest niezbędna przede wszystkim ze względu na wejście w życie Konstytucji.

Konstytucja nie wprowadziła jakiś nowych zasad w zakresie prawa wyborczego do rad gmin, ale zwłaszcza dwie jej regulacje stwarzają konieczność zmiany dotychczasowego prawa wyborczego do rad gmin.

Konstytucja ustaliła jednolicie, iż czynne prawo wyborcze w wyborach do parlamentu, na urząd Prezydenta RP, organów samorządu terytorialnego oraz w referendum mają wyłącznie osoby posiadające obywatelstwo polskie ("obywatel polski"). W zakresie wymogu obywatelstwa zaszła zatem kolizja pomiędzy art. 62 ust. 1 Konstytucji a odpowiednimi przepisami ordynacji wyborczej, ta bowiem przyznawała czynne i bierne prawo wyborcze także osobom, których obywatelstwo polskie nie zostało stwierdzone i nie byli obywatelami innego państwa jeżeli stale zamieszkiwali w Polsce co najmniej od dwóch lat. Opiniowany projekt ustawy wyborczej usuwa wskazaną powyżej sprzeczność.

Druga zmiana konstytucyjna wyzwalająca konieczność sanowania ordynacji wyborczej do rad gmin związana jest z nowym systemem źródeł prawa uregulowanym przez Konstytucję. Konstytucja w art. 87 ust. 1 stanowi, iż źródłami prawa powszechnie obowiązującego są wymienione w tym przepisie akty normatywne, katalog tych aktów eliminuje możliwość wydawania przez Państwową Komisję Wyborczą aktów powszechnie obowiązujących, fakt ten nakazuje więc odpowiednie skorygowanie przepisów ordynacji wyborczej.

Nadto w art. 87 ust. 2 Konstytucja stanowi, iż źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które ją ustanowiły, akty prawa

miejscowego. W art. 94 Konstytucji określony został krąg organów mogących stanowić akty prawa miejscowego. Te rozwiązania wykluczyły zatem wojewódzkiego komisarza wyborczego jako tego, który stanowi akty prawa miejscowego (powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego), zaś ordynacja wyborcza do rad gmin stwarzała możliwość stanowienia przez wojewódzkiego komisarza wyborczego aktów prawa miejscowego.

W świetle zatem treści art. 87 ust. 2 i 94 Konstytucji organem mogącym przejąć prawotwórcze uprawnienia wojewódzkiego komisarza wyborczego jest wojewoda. Projekt ordynacji wyborczej ten właśnie organ (wojewodę) ustanowił uprawnionym do regulacji materii wymagającej aktów powszechnie obowiązującego prawa miejscowego.

Dostosowanie projektu ustawy ordynacji wyborczej do Konstytucji nie jest jedyną zaletą projektu. Projekt ordynacji jest aktem przygotowanym profesjonalnie, bardzo wysoko należy ocenić jego poprawność legislacyjną (co jest zjawiskiem nieczęstym). Bardzo istotną zaletą jest uwzględnienie w jego treści praktyki wyborczej z dwóch kampanii wyborczych do rad gmin, precedensowych rozstrzygnięć Państwowej Komisji Wyborczej oraz orzecznictwa sądów. Uwzględnienie praktyki oraz orzecznictwa sądowego jest o wiele pełniejsze niż w nowelizacji ordynacji wyborczej do rad gmin z 1995 roku, zabieg ten trzeba ocenić bardzo pozytywnie bo przecież praktyka jest najlepszym weryfikatorem aktu normatywnego. O tym natomiast *jak* różnorodne problemy nasuwała praktyka wyborcza do rad gmin mogłem przekonać się jako bliski obserwator obydwu kampanii wyborczych co znalazło wyraz min. w pisemnym opracowaniu (zob. J. Mordwiłko, *Zagadnienia prawne w świetle praktyki w wyborach do rad gmin przeprowadzonych w 1994 r.*, w: *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, pod red. A. Piekary i Z. Niewiadomskiego, wyd. UW, Warszawa 1996, s. 376-416). Analiza tego poprawnego pod względem merytorycznym i legislacyjnym projektu, wykorzystującego doświadczenia i dorobek praktyki, pozwala na zasygnalizowanie kilku kwestii:

Projekt zakłada obniżenie progu z 40 tysięcy mieszkańców na 20 tysięcy mieszkańców determinującego strukturę okręgów wyborczych. W gminach liczących powyżej 20 tysięcy mieszkańców wybory odbywałyby się w oparciu o wielomandatowe okręgi i proporcjonalny system ustalania wyników wyborów.

Przypomnijmy, iż wetując w 1994 r. zmianę ordynacji wprowadzającą proporcjonalny system wyborczy, w gminach liczących więcej niż 15 tysięcy mieszkańców Prezydent pisał, iż ordynacja wyborcza do rad gmin, wyrażając konstytucyjną koncepcję samorządu terytorialnego, ustanowiła jako zasadę wybory w okręgach jednomandatowych większością głosów. Zasada proporcjonalności miała znaczenie posiłkowe i dotyczyła 110 rad w dużych aglomeracjach (w wyborach 1994 roku 135 rad wybierano w systemie proporcjonalnym). Przyjęcie rozwiązania polegającego na tym, iż wybór rady w gminie powyżej 15 tysięcy mieszkańców (a nie 40 tysięcy) odbywałby się w oparciu o system proporcjonalny prowadziłoby do zwiększenia liczby rad wybieranych w okręgach wielomandatowych, w oparciu o proporcjonalny system wyborczy. Zdaniem ówczesnego Prezydenta tak daleko idąca zmiana zasad prawa wyborczego nie znajdowała uzasadnienia w przepisach ustrojowych dotyczących samorządu. Nadto Prezydent powoływał się wówczas na protesty płynące ze środowisk samorządowych, które wyrażały obawy, iż szersza proporcjonalność wyborów prowadzić będzie do upartyjnienia samorządów lokalnych i zwiększenia ich dyspozycyjności wobec struktur partyjnych.

Nie jest rzeczą eksperta wypowiadać się jaki ma być system wyborczy do rad gmin, ocena i rozstrzygnięcie ma charakter nie prawny a polityczny i należy do Sejmu. Pisałem w swoich publikacjach, iż to czy system jest większościowy czy proporcjonalny jest wypadkową gry interesów politycznych i aczkolwiek z organizacyjnego punktu widzenia przeprowadzenie wyborów większościowych jest bardziej proste i czytelniejsze dla wyborców, to rozwój partii

politycznych i postępująca pluralizacja sceny politycznej przemawia za nieodrzuconiem zasady proporcjonalności.

Na marginesie tej złożonej i mającej polityczny wymiar kwestii dodam, iż w zespole ekspertów, działającym w 1993 r. oraz wśród konsultowanych wojewódzkich komisarzy wyborczych opinie co do tego, czy należy jednolicie stosować system większościowy czy kontynuować rozwiązanie z ustawy z 1990 r., były podzielone. Wówczas pewną przewagę wśród konsultowanych mieli zwolennicy wyłącznego stosowania systemu większościowego, tj. większości zwykłej bez wymogu frekwencji wyborczej. Wobec jednak zróżnicowania opinii, zespół ekspertów proponował wówczas dwa warianty systemu wybierania rad gmin. Pierwszy wariant przewidywał wybory do rad przeprowadzone wyłącznie systemem większościowym w okręgach jednomandatowych. Drugi wariant zakładał przeprowadzenie wyborów: a) systemem większościowym w gminach do 60 tysięcy mieszkańców w okręgach jednomandatowych, b) systemem proporcjonalnym w miastach powyżej 60 tysięcy mieszkańców w okręgach wielomandatowych.

W wyborach 1990 r. frekwencja wyborcza wynosiła 42,27% uprawnionych do głosowania, a w wyborach 1994 r. 33,78% ogółu uprawnionych. Przy czym zarówno w wyborach 1990 r., jak i w wyborach z 1994 r. frekwencja była wyższa w okręgach jednomandatowych. W wyborach z 1994 r. frekwencja w skali całego kraju wynosiła 33,78% w tym w okręgach jednomandatowych 38,25% a w okręgach wielomandatowych 28,05%.

Prawidłowość ta wydaje się być ważna, wskazuje ona bowiem na zależność pomiędzy frekwencją wyborczą a stopniem realizacji zasady bezpośredniości wyborów. W okręgach jednomandatowych, w których *występuje* realna znajomość kandydatów, wyborcy aktywniej uczestniczą w elekcji.

Wydaje się, iż wskaźnik frekwencji wyborczej z dwóch wyborów (1990 i 1994 r.) w okręgach jednomandatowych i okręgach wielomandatowych nakazuje przemyślenie proponowanej zmiany. Obniżenie liczby mieszkańców z 40 tysięcy do 20 tysięcy skutkowałoby, iż wybory do rad w okręgach wielomandatowych systemem proporcjonalnym objęłyby około 500 rad gmin.

Wydaje się, iż zagadnienie rozszerzenia systemu proporcjonalnego w wyborach do rad gmin powinno być postrzegane także w świetle koncepcji wyborów do rad powiatu i ewentualnie do rad wojewódzkich jeśli przyjąć, iż reforma ustroju samorządu terytorialnego jest kwestią nieodległego czasu.

Projektodawcy starają się uściślić kwestię identyfikacji kandydatów ze strukturami politycznymi (partiami politycznymi). Stąd wprowadzają do treści ordynacji przepisy umożliwiające oznaczenie partyjnej przynależności kandydata i potwierdzenie tego oznaczenia przez odpowiednią partię polityczną.

Proponowaną zmianę trudno byłoby uznać za ograniczenie biernego prawa wyborczego do rad gmin bowiem stworzona tu została **możliwość** (nie zaś **obowiązek**) korzystania przez kandydatów z takich oznaczeń. Proponowana zmiana koresponduje w jakimś sensie z rozszerzeniem liczby okręgów wielomandatowych, w których wybory odbywałyby się przy zastosowaniu proporcjonalnego systemu ustalania wyników wyborów. Przy szerszym zastosowaniu mechanizmu partyjnego, w wyborach do rad gmin idea identyfikacji politycznej kandydatów wydaje się uzasadniona. Natomiast przy dalszym praktykowaniu wyborów, w przeważającym zakresie w okręgach jednomandatowych, upolitycznienie kryteriów zgłaszania kandydatów nie wydaje się niezbędne. Okręgi jednomandatowe w wyborach do rad gmin obejmują małą liczbę mieszkańców i zgłoszenie w nich kandydatów przez niezorganizowaną politycznie grupą wyborców jest naturalne i często praktykowane. Ponieważ wybory w okręgach jednomandatowych mają przede wszystkim personalny a nie polityczny charakter nie jest sprawą bardzo ważną doprowadzanie w tych strukturach

wyborczych (okręgach jednomandatowych) do politycznej czy społecznej identyfikacji kandydatów.

Projekt ustawy cechuje się poprawnością redakcyjno-legislacyjną, nie kwestionuję więc niektórych nowych ujęć redakcyjnych pomimo, iż mam wątpliwości czy dobre sformułowania dotychczasowej ustawy wyborczej muszą być przereklamowane. Wydaje się, iż legislacyjne przerabianie dobrych i sprawdzonych w praktyce oraz obudowanych wytycznymi i wyjaśnieniami Państwowej Komisji Wyborczej sformułowań obecnie obowiązującej ustawy wyborczej powinno być ostrożne i sprowadzone do niezbędnego minimum.

Oto kilka przykładów wątpliwości:

W ordynacjach wyborczych stwierdza się, iż wyborcy przysługują jeden głos, taka konstelacja wydaje mi się najlepszym określeniem formalnego aspektu równości głosu. Projektodawcy proponują inne sformułowanie tego aspektu, stanowiąc w art. 5, iż “każdy wyborca może głosować tylko jeden raz”. Ujęcie niby analogiczne do obecnego lecz - *moim zdaniem* - mniej jednoznaczne, bo można głosować jeden raz, ale dysponować kilkoma głosami. Tak np. w wyborach do Sejmu w 1989 roku wyborca głosował raz, ale dysponował dwoma niejako głosami - na listę okręgową i ogólnopolską.

W aktualnym tekście ordynacji (art. 7) precyzyjnie określone są wymogi zabezpieczenia tajności głosowania, mówi się bowiem o “pomieszczeniach za osłoną”, natomiast w projekcie (art. 7) o “miejscach” zapewniających tajność głosowania. Pomieszczenia za osłoną to nie to samo co bardziej wieloznaczne “miejsca” zapewniające tajność głosowania. Liberalizacja techniczno-organizacyjnych gwarancji, zapewniających tajność głosowania może osłabiać rangę wyborów, zwiększać liczbę protestów wyborczych.

Obecna ordynacja (art. 13) określa granicę (20%) możliwego odstępstwa od określonej normy przedstawicielskiej. W projekcie zrezygnowano z tego procentowego ograniczenia (art. 12 projektu) przy tworzeniu okręgów wyborczych. Zasada równości wyborów powinna być rygorystycznie urzeczywistniana, stąd uszczuplenie gwarancji równej siły głosów może ten rygoryzm osłabiać.

W projekcie przeniesiono (stosownie do wymogów Konstytucji) prawo wydania niektórych aktów prawa powszechnie obowiązującego z Państwowej Komisji Wyborczej na ministrów, postanawiając, iż minister wydaje dany akt “na wniosek” PKW. Taka konstrukcja legislacyjna “na wniosek” może - chociaż nie musi - prowadzić do ograniczenia roli i wpływu PKW na treść tych aktów co z punktu widzenia funkcji wyborów i roli PKW w procesie wyborczym nie byłoby słuszne. Może zatem bardziej prawidłowym sformułowaniem byłoby określenie, iż minister wydaje te akty “po porozumieniu” z PKW.

W projekcie (art. 28) zamknięto krąg osób, spośród których można powoływać wojewódzkich komisarzy wyborczych, zapisując, iż wojewódzkich komisarzy powołuje PKW “spośród sędziów sądów wojewódzkich wskazanych przez prezesów sądów wojewódzkich”. Bardziej zasadnym rozwiązaniem byłoby chyba upoważnienie ministra sprawiedliwości do przedkładania PKW kandydatów na wojewódzkich komisarzy co umożliwiłoby także włączenie do tego kręgu sędziów sądów apelacyjnych i sądów rejonowych.

Przedstawiane refleksje i uwagi nie podważają ogólnej pozytywnej oceny prawnej projektu ustawy wyborczej do rad gmin zawartego w Druku Sejmowym nr 193.

Janusz Mordwilko

Uwagi w sprawie projektu ordynacji wyborczej do rad gmin, powiatów i województw - (Druk Sejmowy nr 213)

I. Uwagi ogólne

Jeśli zrealizowany zostanie zamiar powołania samorządowych powiatów i samorządowo/rządowych województw, dysponowanie ordynacją wyborczą do rad tych jednostek podziału terytorialnego kraju będzie niezbędne. Istnieją pewne, choć z lektury projektu sądzić można, że niewielkie, różnice w zasadach wyborczych do rad kolejnych szczebli, stąd też nie można do nich zastosować wprost obowiązującej ordynacji do rad gmin z 1990 r. (z późn.zm). Myśl o uchwaleniu jednej ordynacji wyborczej do wszystkich rad jest zatem słuszna. Może być to uznane za krok w kierunku przygotowania i uchwalenia jednolitego kodeksu wyborczego. Ogólne założenia projektu są, moim zdaniem, trafne, lecz zawiera on wiele dyskusyjnych propozycji (patrz część II), a przede wszystkim bardzo znaczną liczbę usterek legislacyjno-redakcyjnych. Tekst sprawia wrażenie, że pisany był w dużym pośpiechu, bez zachowania należytej staranności.

II. Uwagi szczegółowe

1. art 1 ust. 1 i art. 3 ust. 1: albo należy zrezygnować z definicji ustawowej "organów stanowiących samorządu terytorialnego" (art. 3 ust. 1) - przenosząc rzecz do ustaw ustrojowych, albo w art. 1 ust. 1 zamiast posługiwania się nazwami rodzajowymi rad korzystać z określenia "organy stanowiące..."

2. art. 4 ust. 2 i 3: w moim przekonaniu wprowadzanie postanowienia z art. 4 ust. 2 jest przedwczesne. Należy poczekać do czasu przyjęcia Polski do UE. Realizacja tego postanowienia w oparciu o zasadę wzajemności jest niemożliwa, ponieważ obywatele RP w krajach Unii nie mogą jeszcze korzystać z prawa wybierania do tamtejszych organów samorządu terytorialnego. Gdyby jednak zachować postanowienia art. 4 ust. 2 i 3, należałoby je znacznie przeredagować:

* Do jakich organów mają prawo wybierania cudzoziemcy (art. 2), skoro w ust. 3 wspomina się o radach powiatów; co z radami gmin i województw?

* Czy polskie nazewnictwo (gminy, powiaty, województwa) jest adekwatne do nazewnictwa jednostek terytorialnych wszystkich państw Unii (ust. 2 *in fine*)?

* stylistyka ust. 2 jest wadliwa; nie wiadomo do czego odnosi się słowo "będących" w 3 wierszu.

3. art 5 pkt 3: czy chodzi tu tylko o ubezwłasnowolnienie całkowite, czy też i o częściowe?

4. art. 8 ust. 1: chyba pomyłka drukarska: co to są "rady innych organów"?

5. art. 8 ust. 3: trudno chyba mówić, że radny "posiada" mandat, skoro ma się go zrzec; raczej użyć określenia "uzyskał mandat". Ponadto nie wiadomo, czy termin 3 dni to termin na złożenie oświadczenia, czy na objęcie mandatu - zła stylistyka przepisu.

6. art. 8 ust. 6: niejasne określenie "odpowiednio na zasadach"; wydaje się, że słowo "odpowiednio" w ogóle nie jest potrzebne.

7. art. 8 ust. 6 i 7: ustęp 5, wbrew temu co jest w tekście nie posiada ustępu drugiego.

8. art. 9 ust. 1: Jest to sprawa dużej wagi o charakterze praktycznym. Moim zdaniem, trzeba się zdecydować: albo na stałe zamieszkanie (bez uwzględniania zameldowania) - co byłoby zgodne z zasadą, że gmina (powiat, województwo) jest wspólnotą wszystkich mieszkańców, a nie wszystkich zameldowanych, albo na zameldowanie. Łączenie tych dwóch elementów i to w sposób nieprecyzyjny może być źródłem wielu nieporozumień. Niepotrzebnie używa się dwa razy słowa "fakt".

9. art. 9 ust. 2: fatalna stylistyka, czyniąca przepis niezrozumiałym; "liczenie wstecz" - co to znaczy?

10. art. 10 pkt 2: a może zlikwidować instytucję wojewódzkich komisarzy wyborczych, będącą reliktem pozostałym z ordynacji wyborczej do rad gmin z 1990 r. (nie ma już Generalnego Komisarza Wyborczego) i wprowadzić w to miejsce, złożone z sędziów, Wojewódzkie Komisje Wyborcze ujednolicając strukturę organów wyborczych? Porównaj też wszystkie przepisy dotyczące WKW (np. art 12, 15 itd).

11. art. 10 pkt. 4: czy jest jakiś ważny powód, by obwodowe komisje wyborcze nazywać "organami wyborczymi", skoro wszystkie organy, o których mówi się w rozdziale 3, to "organy wyborcze"? Patrz tytuł rozdziału.

12. art. 11 ust. 2: akty o charakterze normatywnym stanowione przez PKW związane z wykonywaniem przez nią jej zadań należy powiązać z art. 93 ust. 2 Konstytucji. Nie wiadomo jaki charakter prawny, jaką moc i zakres obowiązywania mogą mieć "wytyczne PKW". Jeśli się tego teraz nie ustali, będą kłopoty. Por też np. art. 20.

13. art. 15 ust. 5: dziwna stylistyka przepisu *in fine*, słowa w nawiasach. Czy jest to komentarz do tekstu, wyjaśnienie? Jeśli tak, to jest to niepotrzebne.

14. art. 16 ust.1: zawiła stylistyka przepisu utrudniająca jego rozumienie. To samo dotyczy ust. 5, a także art. 17 ust. 1.

15. art. 17 ust. 2.: postanowienie bardzo wątpliwe. Czy chodzi tu o zapewnienie fachowości, dobrej obsługi lub tp. względy? Jeśli tak, wystarczy zapewnić urzędniczą obsługę komisji. Delegowanie do składu komisji pracownika organu wykonawczego podległego wójtowi, może rodzić podejrzenie o próbę manipulowania komisją przez ludzi obecnej władzy - tj. zarządu gminy (miasta), który podlega ocenie w akcie wyborczym. Pytanie, czy pracownik delegowany do komisji może być wybrany jej przewodniczącym lub wiceprzewodniczącym? (por. ust. 4).

15. art. 18, zwłaszcza ust. 1 i 2: ze względu na treść, przepis ten powinien mieć numer 16 a nie 18; W przepisie tym są umieszczone różne treści: ust 1 oraz 2 - to dwie różne materie; inne natomiast materie to ust. 3-5. Powinny być one oddzielone.

16. art. 18 ust. 1: jaka jest różnica między "danym powiatem" a "właściwą gminą". Rozumiem, że gdy idzie o terytorialne komisje wyborcze w grę wchodzi powiat, gdy zaś obwodowe - gmina, Czy tak? Przepis nie jest jasny.

17. art. 19 ust. 2: to chyba przesada, by członkom **obwodowych komisji wyborczych** dawać aż trzy dni wolne od pracy na koszt podatnika. W komisjach tych pracuje się od niedzieli rano do poniedziałku (najwyżej rano). Jeden dzień urlopu wystarczy. Inaczej w terytorialnych komisjach wyborczych - tu dłuższy urlop (trzy dni) jest celowy.

18. art. 20 ust. 2: czy nie przesada w odniesieniu do świadczeń jak za "wypadki w szczególnych okolicznościach". O jakie szczególne okoliczności tu chodzi i jakie świadczenia?. Moim zdaniem wystarcza zwykłe świadczenia powypadkowe.

19. art. 23 ust. 1: czy chodzi tu także o prywatnych właścicieli pomieszczeń (lokal biurowy, prywatna szkoła, dom parafialny itp.) Jeśli tak, bardzo wątpię, aby właściwe było nakładanie na nich takiego obowiązku, gdy brak jest jasnego rozstrzygnięcia (chyba że rozumować *a contrario* z ust. 2) co do odpłatności. To powinno być wyraźnie powiedziane.

20. art. 25 ust. 1: nie wiadomo, czy słowo "przyczyna" użyte po raz drugi w zdaniu pierwszym odnosi się też do rozwiązania rady, o którym się mówi na początku tego zdania, czy tylko do "konieczności", o jakim mowa dalej. Co innego przyczyna (ta może utrzymywać się długo), co innego dzień zakończenia działalności rady. Tylko ten dzień może być początkiem biegu 45-dniowego terminu, a nie sama przyczyna, dla której samo to zakończenie nastąpiło.

21. art. 26 ust. 1: a może brać pod uwagę stan wedle rejestru wyborców, skoro mogą być w nim ujęte osoby nie zameldowane na pobyt stały w danej gminie. Odpowiadałoby to zasadzie - "wspólnota mieszkańców" ?

22. art. 32: niezręczność stylistyczna: "wpisuje do spisu", raczej: "ujmuje się w spisie".

23. art. 39 ust 1: może lepiej "w godzinach od 6.00 do 20.00".

24. art. 42 ust. 2: byłbym za używaniem nazw już utrwalonych, w tym przypadku - "mężowie zaufania"; można z powodzeniem skasować nawias i wprowadzić tę nazwę do tekstu.

25. art. 42 ust. 3: dostrzegam tu pewną niekonsekwencję. Wpis do rejestru wyborców ma charakter deklaratoryjny, a nie konstytutywny. Przez wpis nie nabywa się praw wyborczych. Jeśli się ma te prawa, to z tytułu obywatelstwa, wieku, zamieszkania na danym terytorium, gdy się ich nie utraciło (np. przez ubezwłasnowolnienie). Te właśnie fakty należałoby udokumentować, a nie wpis do rejestru. Jeśli zaś wpis do rejestru ma tak ważne znaczenie, to jak można przyjąć postanowienie zawarte w ust. 3 pkt 2, skoro może się po wyborach okazać, że brak wpisu był, wbrew reklamacji, uzasadniony?

26. art. 44 ust. 3: pisze się tu o "dodatkowym" opatrzeniu pieczęcią, choć jeszcze nie wiadomo, że jest też jakaś inna pieczęć. Pytanie, po co owa dodatkowa pieczęć, czy to przed czymś zabezpiecza?. Na pewno dostarcza dużo pracy komisji. Jeśli już dodatkowe pieczęcie, to czy stawia się je na wszystkich znajdujących się w lokalu kartach do głosowania przed rozpoczęciem głosowania, czy też stempluje się te karty w momencie ich wydawania wyborcom? To warto rozstrzygnąć.

27. art. 53 ust. 4: zwracam uwagę, że bywały przypadki, iż niektórzy członkowie komisji odmawiali (mimo obowiązku) podpisania protokołu, co powodowało poważne problemy. Co w przypadku takiej odmowy. Czy może być jakieś podpisanie "zastępcze", np. tylko przez część członków komisji z zaznaczeniem, dlaczego pozostali tego nie uczynili?

28. rozdz. 10: mam wątpliwości, czy położenie tego rozdziału w systematyce ustawy jest właściwe. Umieściłbym ten rozdział po obecnym 11 i 12. Protesty bowiem mogą dotyczyć też kampanii wyborczej, czy finansowania wyborów.

29. art. 57 ust. 1: zdanie jest niezbyt jasne. Podzieliłbym go na dwa. Pierwsze do słów: "wyboru radnego"; drugie zacząć można od słów, "podstawą protestu może być dopuszczenie się (choć raczej - "popelnienie") przestępstwa....". Lepiej mówić nie "od daty wyborów", lecz "od dnia wyborów".

30. art. 60 ust. 2: tekst bez użycia niejasnego określenia: "w zakresie unieważnienia" też będzie jasny.

31. art 60 ust. 4: niezręczne sformułowanie: "o zakończeniu postępowania w sprawie protestów i treści ostatecznych orzeczeń...". Można sądzić, że postępowanie dotyczy treści ostatecznych orzeczeń. Dodać "o" po "i".

32. art. 61 ust. 1: lepiej napisać: "Z zastrzeżeniem art. 62, przeprowadzenie wyborów ponownych...."

33. art. 61 ust. 2: odesłanie do art. 24 (przed odpowiednie jego zastosowanie) może być przyczyną zamieszania zważywszy na treść tego artykułu. Radziłbym jeszcze raz napisać art. 62 ust. 2 zawierając w nim jasne wskazówki dotyczące uprawnień i obowiązków wojewody (czyjej opinii zasięgać - PKW czy WKW, gdzie podawać do wiadomości rozporządzenie wojewody). Pytanie czy aktem wojewody pozostaną rozporządzenia? Radziłbym zmienić nazewnictwo, by unikać posługiwania się jedną nazwą rodzajową dla kilku różnych aktów (por. rozporządzenia z art. 92 Konstytucji). Ale to kwestia innej ustawy.

34. art. 61 ust. 3: lepiej używać określenia "publikacja".

35. art. 62: byłbym za tym, by posługiwać się zwrotem: "orzeczenie o nieważności wyborów lub nieważności wyboru radnego" zamiast "unieważnienie". por. art. 60 ust. 2.

36. art. 64 ust. 2 pkt 1.: czy to dotyczy także przedsiębiorstw prywatnych. A jeśli właściciel przedsiębiorstwa (bo zwrot "zakład pracy" jest chyba użyty w znaczeniu: każdy zakład pracy, a nie tylko publiczny, tu publiczne są "instytucje" np. szkoły) wyrazi zgodę na prowadzenie kampanii w jego firmie (bo np. sam kandyduje), czy będzie to sprzeczne z ordynacją? Przepis jest zbyt rygorystyczny, albo nierealistyczny.

37. art. 66: sens tego przepisu, w świetle posiadanej wiedzy o zachowaniach wyborczych (por. poglądy prof. A. Sułka z PTS), jest bardzo wątpliwy. Bardzo doradzałbym skonsultowanie tego przepisu ze specjalistami z dziedziny badania opinii publicznej i badań wyborczych.

38. art. 68 ust. 4: dziwny zwrot: "zdrowie fizyczne". A jeśli treść plakatu zagraża zdrowiu psychicznemu (czego nie należy wykluczać) to co? Wystarczy napisać "zdrowiu ludzi".

39. art. 69 ust. 3: lepiej napisać: "na postanowienie sądu wojewódzkiego (czy takie będą po reformie podziału terytorialnego państwa ?) służy, w ciągu 24 godzin, zażalenie do apelacyjnego...". W ogóle zdanie pierwsze (dwa razy 24 godz) niezręcznie sformułowane. Rozbić na dwa zdania, a z ust. 3 wyodrębnić ust. 4. od słów "sąd apelacyjny w składzie...".

40. art. 71: przepis jest napisany zawile, dopiero kilkakrotna lektura pozwala uchwycić jego treść (szyk przestawny, niewłaściwa interpunkcja).

41. art. 72: uwaga - patrz pkt 40. Zwrot "zaniechanie działania" zastąpić bardziej prawniczo odpowiednim "zaniechania".

42. art. 75 ust. 3: skoro rzecz dotyczy informacji o faktach minionych, należy użyć zwrotu: "o wydatkach poniesionych przez budżet państwa". Inaczej można byłoby sądzić, że chodzi tu o informację o wydatkach jakie będzie się pokrywać, co jest sprzeczne z końcowym fragmentem przepisu: "w ciągu 5 miesięcy od dnia głosowania".

42. art. 77 ust. 1: fatalna stylistyka: co tu jest podmiotem w zdaniu: osoby, instytucje, które zgłosiły kandydatów, czy kandydaci, którzy coś (kogoś) zgłaszają?. Czyje są "źródła własne" - kandydatów, czy tych, którzy ich zgłaszają, czy też obu (co chyba byłoby możliwe)?

43. art. 77 ust. 2: uwaga podobna do powyższej. Gdzie jest podmiot w zdaniu: kto kogo zgłasza - pełnomocnicy kandydatów, czy odwrotnie, i co kto może organizować.

44. art. 78 ust. 1 pkt 3. Czy tu idzie o wszelkie przedsiębiorstwa, czy tylko państwowe (publiczne)?; jeśli tylko te drugie, to z brzmienia tego przepisu to nie wynika. Jeśli zaś chodziłoby o wszelkie przedsiębiorstwa, to instytucje publiczne należałoby umieścić w oddzielnym punkcie tego ustępu. W każdym razie przepis sformułowany jest niejasno.

45. rozdział 12. a zwłaszcza art. 79: Podstawowy problem polega na ujawnianiu biznesowych źródeł finansowania kampanii wyborczych (wszelkich, a nie tylko do rad samorządowych). Tu właśnie rodzi się niebezpieczeństwo korupcji. Podawanie do publicznej wiadomości globalnej kwoty zgromadzonej na cele kampanii jest niewystarczające (nawet jeśli wiadomość ta jest prawdziwa - kto to sprawdzi ?). Konieczne jest poinformowanie o poszczególnych wpłatach (i innych środkach wspierania kampanii - np. rzeczowych) przekraczających jakąś minimalną kwotę oraz ujawnienie pełnych danych o ofiarodawcach.

46. art. 79 ust. 2.: odesłanie do uregulowania przez Ministra Finansów jest niezgodne z wymogiem art. 92 ust. 1 Konstytucji. Nie wiadomo jakim aktem normatywnym ma być dokonana ta regulacja (tu możliwe jest tylko rozporządzenie), brak dostatecznej szczegółowości odesłania, a także brak wytycznych dotyczących treści aktu. W tym przypadku (patrz wyżej) jest to bardzo istotne. **Uwaga generalna:** często, także w tym projekcie, zdarza się, że ustawodawca z 1997/98 r. nie w pełni respektuje wymogi wprowadzone art. 92 ust. 1 Konstytucji. Radzę przejrzeć pod tym względem wszystkie zawarte w projekcie, odesłania do regulacji w drodze rozporządzenia.

47. rozdział 13: termin "system wyborczy" jest terminem doktrynalnym a nie prawnym, nie powinien być wprowadzany do tekstu aktu normatywnego tym bardziej, że jest on (w

doktrynie) bogatszy w treść, niż wynika to z zawartości tego rozdziału. Proponuję nadać rozdziałowi tytuł: "Zasady podziału mandatów", lecz jeszcze lepiej byłoby treść tego rozdziału włączyć do rozdziału 19, z którym jest on powiązany eliminując przy tym powtórzenia (por. artykuły: 116, 117).

48. art. 80: artykuł źle zredagowany (a) nie używa się zwrotu "zasada,-y głosowania bezpośredniego" , lecz "wybory bezpośrednie"; (b) można z treści art. 80 ust. 1 wnosić, że nazwiska kandydatów "nieprawidłowo zgłoszonych" mogą być umieszczone na listach, lecz nie powinno się na nich głosować,

49. art. 82: nie jest jasne czy proporcjonalny podział mandatów następuje w ramach całej gminy, czy też w ramach danego, wielomandatowego okręgu wyborczego. Jest to sprawa o znaczeniu podstawowym. Jeśli w całej gminie, to po co okręgi wyborcze?

50. art. 83 ust. 2: czy to oznacza, że nie można dzielić sołectw na okręgi? A jeśli sołectwa (co się może zdarzyć) są bardzo duże?; czy niemożność podziału sołectwa nie doprowadzi do zachwiania jednolitej normy przedstawicielstwa w gminie?

51. art. 83 ust. 3: nie jest jasne co to znaczy: "uwzględnia się". Czy to znaczy, że dzielnic i osiedli także nie można dzielić, a tylko łączyć w ramach okręgu?

52. art. 84 ust. 1: mam zasadniczą wątpliwość czy wprowadzać okręgi 3-5 mandatowe w małych gminach. Czy nie lepiej pozostać przy okręgach jednomandatowych? Istnienie okręgów 3-5 mandatowych utrudnia głosowanie, a w niczym nie pomaga.

53. art. 84 ust. 2: czy nie lepiej zmniejszyć rozpiętość z 5-15 mandatów na np. 8-12. Proporcjonalność wyborów w okręgach 5-cio mandatowych jest bardzo problematyczna.

54. art. 85: Jeśli się dopuszcza odstępstwa od norm przedstawicielstwa, to należy wskazać w jakich granicach można to czynić. Tu brak takiego wskazania, z czego można wnosić, że odstępstwo mogłoby polegać na tym, że w przypadkach, o których mowa w art. 83 ust. 2 i 3 powstają okręgi kilkakrotnie większe, niż inne okręgi w tej samej gminie.

55. art. 87 ust. 1 i 2: nie od "ustalenia", a od "uchwały"; termin 3 dni jest stanowczo za krótki, proponuję - 7 dni, to wystarczy. Rozpatrzenie skargi proponuję - 7 dni.; w ust. 2 też 7 dni. Brak terminu do rozpatrzenia sprawy dla PKW - proponuję 14 dni.

56. art. 87 ust. 3: chodzi tu chyba raczej o zmiany, o jakich mowa w art. 86 ust. 1 zd. 2, a nie o art. 86 ust. 2.

57. art. 89 ust. 2: wprowadzenie takiego rozwiązania w praktyce wyeliminuje indywidualnych kandydatów na radnych zgłaszanych np. przez krąg sąsiedzki, co w okręgach wiejskich było często spotykane i co jest, moim zdaniem, zdrowe. Wprowadzenie list kandydatów (związane z postanowieniem art 84 ust. 1) forsuje ponad potrzebę polityzację wyborów samorządowych w gminie, oddaje bowiem w praktyce sprawę zgłaszania kandydatów w ręce zorganizowanych struktur (np. partyjnych). Czy struktury te są w gminach wiejskich rzeczywiście tak powszechne. Postanowienie to, wraz z art. 84 ust. 1 oraz 92 ust. 2 pkt 2 budzi poważne wątpliwości.

58. art. 90: nie jest jasne na jakim szczeblu mają być tworzone koalicje, aby powstały skutki, które przewiduje ten przepis. Czy np. dwie warszawskie centrale partyjne "A" i "B" zawierają koalicję wyborczą - czy to skutkuje we wszystkich gminach na terenie kraju i niemożliwe jest zgłoszenie w gminie X samodzielnej listy kandydatów partii "A"?. a co z utworzeniem w gminie X koalicji "A" i "C"? czy jest to dopuszczalne, czy nie?

A może tu chodzi o koalicje na szczeblu danej (X) gminy, a zatem w innych gminach możliwe jest to, co niemożliwe jest w gminie X?

59. art. 93 ust. 2: mam wątpliwość, czy trzeba żądać od kandydata oświadczenia o posiadaniu prawa wybieralności do danej rady. Jakie mogą być skutki braku takiego prawa - nie uzyskanie mandatu. A jakie mogą być skutki złożenia oświadczenia niezgodnego z prawdą - czy przewidziane przez prawo karne za składanie fałszywych zeznań? Posiadanie

prawa wybieralności przez danego kandydata winno być sprawdzane przez komitet wyborczy, jeśli chce on uniknąć skutków wyboru osoby nie posiadającej takiego prawa.

60. art. 94: wprawdzie jest już to ugruntowane w polskim prawie wyborczym, lecz czy trzeba żądać zbierania podpisów pod listami zgłaszanymi przez partie polityczne (odpowiednio - organizacje) ujęte w ewidencji partii (art. 93 ust. 4). Jaki jest sens tej dodatkowej formalności?; albo partie (organizacje) są niepoważne i zgłaszają kandydatów, którzy nie mają żadnego poparcia w okręgu - to ich strata, albo są poważne, z szansami na wybór - wówczas podpisy są niepotrzebne. Jestem za tym, aby podpisy zbierać tylko wówczas, gdy kandydatów zgłaszają komitety wyborcze utworzone zgodnie z art. 91 projektowanej ordynacji. Pamiętajmy o kłopotach z weryfikacją podpisów i z nadużyciami przy ich zbieraniu.

61. art. 99 ust. 1: zasada jest słuszna, lecz jaka jest procedura uzyskiwania "wyjaśnień wyborców", czy komisja może wzywać wyborców do składania wyjaśnień?

62. art. 99 ust. 2 i nast.: chodzi tu chyba nie o "rejestrację zgłoszenia", a o rejestrację listy. A może rozdziela się rejestrację zgłoszenia i rejestrację listy, choć byłoby to dosyć dziwne. W art. 102 ust. 2 i 103 mowa już o listach "zarejestrowanych". Czy to to samo, co "zarejestrowane zgłoszenie", czy też nie?. Czy "rejestracja zgłoszenia" równa się "rejestracji listy"?

63. art. 102: ustęp 2 określa skutki faktu, o którym jest tu mowa, natomiast brak w tym miejscu uregulowania skutków sytuacji o jakiej mowa w ust. 1. Przesądza o tym dopiero art. 178 i 179. Po co to przenosić aż na koniec ustawy?

64. art. 104: jakie jest *ratio legis* postanowienia o unieważnieniu rejestracji listy w przypadku, gdy po rejestracji komitet wyborczy się rozwiązał?. Czy nie liczy się tu już poparcie wyborców poświadczane podpisami, bo rozumiem, że chodzi tu również o komitet wyborczy utworzony zgodnie z art. 91 ust. 1 ordynacji. Jeśli rozwiązanie komitetu wyborczego ma mieć aż takie skutki, to po co zbierać podpisy wyborców pod listą kandydatów?

65. art. 108: zwrot niejasny: "według nadanych im liczb porządkowych", lepiej: "w kolejności zgodnej z nadanymi im liczbami porządkowymi". Dalsza część zdania po słowie "porządkowych" źle zredagowana; nie wiadomo do czego odnoszą się oznaczenia czy do list czy do nazwisk na listach. Poza tym w ogóle nie jest potrzebna część zdania od słowa "wymieniając" do przecinka, ponieważ z samej zasady nie można drukować list kandydatów bez podania ich nazwisk i imion, tak jak zostały one na listach umieszczone.

66. art. 111: Sposób głosowania jest dosyć zawyły, co wynika z faktu, że w jednym okręgu wyborczym obsadza się kilka mandatów. Byłoby prościej, gdyby okręgi były jednomandatowe. Możliwość głosowania na kandydatów z różnych list jest interesująca, lecz zamazuje czytelność wyboru.

67. art. 111 ust. 4: radziłbym przeredagować ten przepis w celu nadania mu większej przejrzystości.

68. art. 111 i 112: powstaje tu istotne zróżnicowanie. W okręgach do 20 tys. mieszkańców istnieje większa swoboda wyboru; można głosować na kilku kandydatów z różnych list, nawet politycznie bardzo odległych. W okręgach ponad 20 tys. mieszkańców takiej możliwości nie ma. Trzeba się zdecydować tylko na jedną listę i tylko na jednego kandydata. Czy jest uzasadnione, moim zdaniem **jest to całkowicie nieuzasadnione**. Na marginesie - co z gminami, które liczą dokładnie 20 tys. mieszkańców (mowa jest wszędzie o liczbie niższej lub wyższej niż 20 tys.)?

69. art. 112 ust. 4: czy to powrót "miejsc mandatowych", choć w ograniczonym rozmiarze?. Moim zdaniem, taki głos należałoby uznać za nieważny, *per analogiam* do postanowienia art. 111 ust. 4.

70. uwaga ogólna: moim zdaniem sposób wyboru w gminach do 20 tys. mieszkańców, jaki proponuje projekt ordynacji jest wadliwy i trudny do racjonalnej obrony. Znacznie lepsze byłoby albo zachowanie w małych gminach jednomandatowych okręgów wyborczych wraz z zasadą większości, a w gminach ponad 20 tys. - okręgów wielomandatowych wraz z proporcjonalnością, albo też przyjęcie jednolicie we wszystkich gminach jednomandatowych okręgów i zasady większości. Zresztą o granicy 20 tys. też warto podyskutować, bo jest to znaczne odstępstwo w dół od obecnej granicy. Czy rzeczywiście w gminach tej wielkości (od 20 tys.) należy reprodukcować stosunki polityczne ukształtowane w wymiarze całego kraju i w ogólnopaństwowym parlamencie w wyniku zastosowania ordynacji proporcjonalnej?

71. rozdział 21: tytuł rozdziału patrz wyżej pkt 47.

72. art. 126 ust. 1: uwaga patrz wyżej pkt. 48.

73. art. 127: tu również nie wiadomo, czy chodzi o łączną liczbę głosów w powiecie, czy w okręgu wyborczym. Ze zdania trzeciego można byłoby, może błędnie wnosić, że chodzi o powiat.

74. art. 129: zasady tu określone są niesłychanie zawiłe, czy nie dałoby się tego uprościć? Jak może być gdzieś "najmniejsza (największa) norma przedstawicielstwa" (ust. 4), jeśli norma przedstawicielstwa ma być "jednolita" (ust. 1)?, Czy można dokonać rzeczywiście proporcjonalnego wyboru, gdy liczba mandatów do obsadzenia wynosi 5?.

75. art. 130 ust. 1: nie na "ustalenia", a na uchwałę rady.

Terminy zbyt krótkie (także w ust. 2), por. uwagi dotyczące podobnej kwestii w przypadku wyborów do rad gmin.

76. art. 133 ust. 1.: tym razem mówi się nie o rejestrowaniu list, a rejestrowaniu kandydatów i to w odniesieniu także do gmin. Należy ujednoczyć terminologię.

77. art. 136 ust. 1: takie rozwiązanie prowadzić może do monopolizacji przez partie i uniformizacji lokalnej sceny politycznej. Czy zwrot "mogą zgłaszać" użyty w tym przepisie oznacza tylko uprawnienie, czy też stan, w którym, jeśli komitet partyjny w powiecie postanowi wystawić listę w gminie, to komitet gminny już nie ma nic do powiedzenia w sprawie? Jeśli tak by było, to może nastąpić ograniczenie samorządności gmin przez elity partyjne szczebla powiatowego, które ponad działaczami gminnymi będą decydować, kto w gminie ma być kandydatem, a w konsekwencji radnym. Wydaje mi się, że nie jest to dobra droga. Gmina i powiat powinny to być *pod każdym względem* (politycznie także) jednostki samodzielne.

78. art. 137 i 138: są niepotrzebne, skoro przepisy o wyborach do rad gmin stosuje się też w wyborach do rad powiatów odpowiednio.

79. art. 139: jest to powtórzenie art. 112, wystarczyłoby tu do niego tylko odesłać.

80. art. 140: powtórzenie art. 113.

81. art. 141: powtórzenie art. 114

82. art. 142: powtórzenie art. 115

83. art. 143: powtórzenie art. 117

84. art. 144: powtórzenie art. 118; w ust. 4 błąd, nie chodzi tu o art. 144 ust. 4. lecz 143 ust. 4

85. art. 145: powtórzenie art. 119

86. art. 146: powtórzenie art. 120

87. art. 147: powtórzenie art. 121

88. art. 148: powtórzenie art. 122

89. powtórzenia artykułów 112-122 są niepotrzebne, wystarczy je powołać zbiorczo zastrzegając, że stosuje się je odpowiednio i wskazując jakie organy działające na szczeblu powiatu są odpowiednikami organów działających w gminie (np. wójt - starosta). Elementów wspólnych ordynacji gminnej i powiatowej jest na tyle dużo, że można bardzo zredukować objętość działu poświęconego wyborom powiatowym.

90. uwagi dotyczące niepotrzebnych powtórzeń, które czynię w związku z wyborami do rad powiatowych odnoszą się w całości do wyborów do rad wojewódzkich. Należy stanowczo przejrzeć ten tekst pod względem eliminacji powtórzeń. Wyjdzie mu to na dobre, ponieważ stanie się on krótszy i przejrzystszy.

91. do przepisów działu IV można odnieść większość uwag, jakie wyżej poczyniłem odnośnie stylistyki tekstu i jego niejasności, ponieważ przepisy tego działu są w znacznej mierze kopią przepisów z działów poprzednich.

91. art. 154 ust. 2 i art. 155 ust. 2: jaka jest relacja między tymi przepisami. Zupełnie niezrozumiały jest zwrot (art. 155 ust. 2 zd. 2): "okręgi tworzy się przede wszystkim wokół powiatów lub miast wydzielonych...". Czy to znaczy, że w oddaleniu od jednostek, o których jest mowa w art. 155 ust. 2 zd. 2 nie można tworzyć okręgów wyborczych, lub można to czynić tylko wyjątkowo ("przede wszystkim")?

92. art. 159 i 160: uwagi zawarte wyżej w pkt 77 *a fortiori* dotyczą też tych przepisów.

93. dział VI: tytuł - zamiast określenia: "organy stanowiące samorządu terytorialnego" wprowadzonego po raz pierwszy, użyć określenia: "rad gmin, powiatów i województw", tak jak głosi tytuł projektu ustawy.

94. rozdział 36: tytuł: "wybory bez głosowania" to chyba żart, odwrotność znanego z dawnych lat "głosowania bez wyborów". W żadnym razie taki tytuł!. Można użyć zwrotu: "obsadzenie mandatów bez dokonywania wyboru"

95. art. 178 i 179: por. uwaga wyżej w pkt 63. W istocie rozdział 36 jest niepotrzebny.

96. art. 180 ust. 1 pkt 4: zła stylistyka testu; raczej: "popelnione umyślnie", ale czy powinno być tylko umyślnie?

97. art. 180 ust. 2: zła stylistyka tekstu, po co słowo "skutkującej"

98. art. 180 ust. 3: dla uniknięcia rozbieżnych interpretacji słowa "należy" można napisać: "radny ma prawo złożyć wyjaśnienia na posiedzeniu rady".

99. art. 183 ust. 2: zła stylistyka tekstu: nie "w wyniku wyborów", lecz "mimo przeprowadzonych wyborów". W istocie jednak, wyborów nie było skoro mandat nadal nie jest obsadzony.

100. art. 187 ust. 2: czy chodzi tu o wybory przeprowadzane zgodnie z postanowieniami art. 186? Byłoby to właściwe rozwiązanie.

101. dział VII: przepisy karne należy wyodrębnić w osobnym dziale, lub przynajmniej rozdziale, a nie łączyć z przepisami przejściowymi i końcowymi.

102. art. 192: czy ma to oznaczać, że do postępowania w sprawach z art. 189 stosuje się kpk, a nie przepisy o postępowaniu w sprawach o wykroczenie? Jeśli tak, to dlaczego, a jeśli nie, czemu art. 189 nie został przywołany w art. 192?

103. art. 194 ust. 1 i 2: to nie są to ani przepisy przejściowe, ani końcowe (tym bardziej karne), lecz definicje ustawowe, które mogłyby być przeniesione do rozdziału I.

104. art. 194 ust. 3: to jest dziwny przepis, czy chodzi tu o zapobieżenie tworzeniu sztucznie godzin nadliczbowych: o jakich czynnościach mowa w ust. 1 art. 194, które mają być wykonywane w godzinach urzędowania?

105. art. 196: co do wojewódzkich komisarzy wyborczych patrz uwagi wyżej.

106. art. 198 ust. 2: czy to już nie wynika z art. 74?

Piotr Winczorek

**Opinia prawna do prezydenckiego projektu o zmianie ustawy
o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa
lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne (Druk
Sejmowy nr 29)**

Zgodnie z uzasadnieniem przedłożonego projektu nowelizacji, celem tego projektu jest "próba eliminacji dostrzeżonych mankamentów ustawy i umożliwienie praktycznego jej stosowania". W tymże uzasadnieniu słusznie podkreśla się, że pomimo formalnego wejścia w życie ustawa lustracyjna nie jest stosowana z powodu błędów legislacyjnych, których usunięcie w praktycznym stosowaniu tej ustawy okazało się niemożliwe. Bezpośrednim tego dowodem jest chociażby długotrwały impas, jeśli chodzi o ustalenie składu Sądu Lustracyjnego.

Prezydencki projekt nowelizacji ustawy lustracyjnej nie neguje podstawowych założeń tej ustawy, ani też nie zmierza w kierunku ograniczenia jej praktycznego zastosowania. Wręcz przeciwnie, proponowane rozwiązania prowadzą do możliwie szybkiego uruchomienia mechanizmu ustawy lustracyjnej poprzez eliminację jej mankamentów i niedociągnięć. Dostrzeżone przez projektodawcę nowelizacji niedomogi ustawy pojawiają się już w przepisach ogólnych, w art. 1 ust. 2, gdzie do właściwości Sądu Lustracyjnego zaliczono "orzekanie o zgodności z prawdą oświadczeń dotyczących pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa ...lub współpracy z tymi organami". Takie sformułowanie niesłusznie wyklucza możliwość oceny przez Sąd Lustracyjny czy osoba poddana lustracji świadomie złożyła nieprawdziwe oświadczenie co do współdziałania z byłymi organami bezpieczeństwa państwa. Całkowite wyeliminowanie rozważenia przez Sąd Lustracyjny elementu winy ze strony osoby składającej nieprawdziwe oświadczenia stoi - jak się wydaje - w istotnej sprzeczności z podstawowymi zasadami prawa karnego. Słusznie więc projekt nowelizacji proponuje określenie kognicji Sądu Lustracyjnego jako "orzekanie o świadomym zatajeniu w oświadczeniu...faktu pracy...służby...lub współpracy". Konsekwentnie też, odpowiednim zmianom powinny ulec dalsze przepisy, jak art. 7 ust. 4 i 5, a także art. 37 i 38 ust. 4 (konieczność modyfikacji tych dwóch ostatnich projekt nowelizacji chyba niesłusznie pominął).

Następną istotną propozycją nowelizacji jest bardziej precyzyjne określenie pojęcia "współpracy", mającego kluczowe znaczenie dla właściwego stosowania ustawy lustracyjnej. Obecna jej wersja pozostawia tutaj zbyt wiele dowolności poprzez pominięcie treści tej współpracy, jej motywów lub przesłanek podjęcia. Propozycja nowelizacji - jak się wydaje - prawidłowo uzupełnia te luki, dodając w nowej wersji art. 4 definicję "współpracy" uwzględniającą wspomniane elementy, podkreślającą dobrowolność współdziałania, a w szczególności wykluczającą z pojęcia "współpracy" współdziałanie z organami wywiadu, kontrwywiadu i ochrony granic. Obowiązek ujawnienia takich działań, z równoczesnym ich napiętnowaniem nie wydaje się słuszny ani zgodny z podstawowymi interesami państwa. Projekt wyklucza też z pojęcia "służby" w rozumieniu ustawy służbę w jednostkach wojskowych i milicyjnych, będącą wykonywaniem obowiązku ustawowego, gdyż w istocie swej była ona niezależna od woli osób ją pełniących, wykluczając tak istotny element dobrowolności.

Wątpliwości w aktualnym tekście ustawy budzi też bardzo szerokie ujęcie form współpracy, jak np. także pomocnictwo przy operacyjnym zbieraniu informacji, bez bliższego sprecyzowania tego określenia. W konsekwencji projekt nowelizacji raczej słusznie formę pomocnictwa pominął w celu uniknięcia zbyt daleko idących dowolności interpretacyjnych. Najwięcej miejsca projekt nowelizacji poświęcił uzupełnieniom w przedmiocie dokładniejszego sprecyzowania niedostatecznie określonego w ustawie trybu wyłaniania sędziów Sądu Lustracyjnego. Konieczność takich uzupełnień była oczywista, poczynając od

pierwszego artykułu w rozdziale dotyczącym organizacji tego Sądu (art. 12 ust. 1 ustawy), gdzie nie ustalono nawet proporcji między liczbą sędziów sądów apelacyjnych i wojewódzkich w składzie Sądu Lustracyjnego.

Z kolei z literalnego brzmienia art. 13 ust. 3 ustawy wynika, że kandydat nie powołany przez prezesa Sądu Apelacyjnego miałby przedstawiać "swojego kandydata", co jest oczywistym nonsensem legislacyjnym.

Nie przewidziano też w art. 14 trybu uzupełnienia składu Sądu Lustracyjnego w przypadku wygaśnięcia delegowania sędziego do Sądu Lustracyjnego z przyczyn wymienionych w ust. 2 tegoż artykułu.

Projekt nowelizacji - jak się wydaje - prawidłowo uzupełnia i koryguje te i inne luki i niedociągnięcia odnoszące się do organizacji Sądu Lustracyjnego. Pewne opory budzi natomiast proponowana w projekcie nowelizacji (art. 12 ust. 4) możliwość delegowania sędziego bez jego zgody do pełnienia obowiązków sędziego Sądu Lustracyjnego na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy w ciągu roku. Zważywszy szczególny charakter tego Sądu należałoby tu raczej unikać "przymusowego" oddelegowania, a ponadto proponowane oddelegowanie nie wydaje się w pełni zgodne z art. 63 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. "Prawo o ustroju sądów powszechnych".

Słuszne natomiast są proponowane uzupełnienia ustawy lustracyjnej w przedmiocie określenia uprawnień i obowiązków Rzecznika Interesu Publicznego. Zgodnie z zasadą praworządności organ taki, bez wątpienia, powinien mieć kompetencje wyraźnie ustalone przez ustawę.

Reasumując należy stwierdzić, że proponowana nowelizacja pozostaje w zgodzie z duchem i podstawowymi założeniami ustawy lustracyjnej, a sugerowanie zmiany i uzupełnienia spowodują w efekcie skuteczniejsze, bardziej konsekwentne i przy tym zgodne z prawem i zasadami praworządności stosowanie tejże ustawy w praktyce. Takie są też, jak się wydaje, społeczne oczekiwania w stosunku do ustawy lustracyjnej.

Opracował: Zdzisław Galicki

Opinia prawna dotycząca prezydenckiego projektu ustawy o utworzeniu Archiwum Obywatelskiego oraz o powszechnym udostępnianiu dokumentacji wytworzonej w latach 1944 - 1990 przez organy bezpieczeństwa państwa (Druk Sejmowy nr 31).

Przedstawiony do zaopiniowania projekt ustawy o utworzeniu Archiwum Obywatelskiego oraz o powszechnym udostępnianiu dokumentacji wytworzonej w latach 1944 - 1990 przez organy bezpieczeństwa państwa zawiera nowe rozwiązania umożliwiające indywidualnym osobom dostęp do informacji na swój temat przechowywanych przez służby bezpieczeństwa państwa.

Cofając się nieco w przeszłość przypomnę, że prawo do wglądu każdego obywatela do własnej teczki dawnych służb specjalnych przewidywał pierwszy projekt ustawy lustracyjnej zgłoszony przez Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego w lutym 1996 r.

Propozycje stworzenia dostępu obywateli do akt służb specjalnych zawierały również poselskie projekty ustaw lustracyjnych.

Uchwalona 11 kwietnia 1997 r. ustawa o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944 - 1990 osób pełniących funkcje publiczne (Dz. U. Nr 70, poz. 443) nie uregulowała udostępnienia dokumentacji wytworzonej w latach 1944 - 1990 przez organy bezpieczeństwa państwa pomimo wniesienia do niej odpowiedniej poprawki (zgłoszonej przez panią poseł A. Błądek). Przyczyną takiego rozwiązania była potrzeba przeprowadzenia lustracji możliwie jak najszybciej. Poza tym, zdaniem niektórych posłów, sprawa dostępu do akt wiąże się z problemem zabezpieczenia praw osób trzecich, o których mowa w aktach i dlatego powinna znaleźć się w odrębnej ustawie.

Zanim przejdę do omówienia projektu ustawy o utworzeniu Archiwum Obywatelskiego oraz o powszechnym udostępnianiu dokumentacji wytworzonej w latach 1944 - 1990 przez organy bezpieczeństwa państwa chciałabym powiedzieć kilka słów na temat ustawy niemieckiej.

Ustawa niemiecka z dnia 20 grudnia 1991 r. o dokumentach służby bezpieczeństwa państwa byłej Niemieckiej Republiki Demokratycznej (tekst oryginalny oraz tłumaczenie - Biuletyn Kancelarii Sejmu nr 3(5)/92) reguluje kwestie ewidencjonowania, udostępniania, zarządzania i korzystania z dokumentów Ministerstwa Bezpieczeństwa Państwa oraz jego poprzedników i spadkobierców w byłej Niemieckiej Republice Demokratycznej w celu:

- umożliwienia indywidualnym osobom dostępu do informacji na swój temat, przechowywanych przez służbę bezpieczeństwa państwa, tak aby mogły one poznać wpływ służby bezpieczeństwa państwa na swój los,
- ochrony indywidualnych osób przed ograniczeniem ich praw osobistych poprzez wykorzystywanie informacji przechowywanych na ich temat przez służbę bezpieczeństwa państwa,
- zapewnienia pomocy i wsparcia w wyjaśnianiu działalności służby bezpieczeństwa państwa pod względem historycznym, politycznym i prawnym,
- udostępniania instytucjom oraz organom publicznym i niepublicznym niezbędnych informacji w celach wymienionych w ustawie.

Zakres przedmiotowy ustawy niemieckiej jest znacznie szerszy niż zakres przedłożonego projektu. Ponadto ustawa niemiecka dotyczy dokumentów służby bezpieczeństwa państwa, znajdujących się w posiadaniu instytucji publicznych, organów federalnych i związkowych, osób fizycznych oraz innych instytucji i organów niepublicznych. Organem, który ewidencjonuje, przechowuje, zarządza i korzysta z dokumentów służby bezpieczeństwa państwa jest pełnomocnik federalny do spraw dokumentów służby bezpieczeństwa państwa. Powoływany jest przez Bundestag na wniosek rządu federalnego. Podlega on nadzorowi prawnemu rządu federalnego, natomiast nadzór służbowy sprawuje nad nim federalny

minister spraw wewnętrznych. Pełnomocnik federalny ma obowiązek składania sprawozdań ze swej działalności Bundestagowi na jego żądanie lub najrzadziej co dwa lata. Przy pełnomocniku federalnym utworzony jest organ doradczy - Rada składająca się z 16 członków.

Przechodząc do analizy projektu ustawy o utworzeniu Archiwum Obywatelskiego oraz o powszechnym udostępnianiu dokumentacji wytworzonej w latach 1944 - 1990 przez organy bezpieczeństwa państwa należy stwierdzić, że koncepcja projektu nie nasuwa zasadniczo wątpliwości prawnych.

Zgodnie z przepisami projektowanej ustawy dokumentacja przechowywana przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Obrony Narodowej oraz w Urzędzie Ochrony Państwa, jak również w resortowych jednostkach organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez Ministrów Spraw Wewnętrznych i Administracji i Obrony Narodowej zostanie przekazana do Archiwum Obywatelskiego, na czele którego stoi dyrektor powoływany i odwoływany przez Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych po zasięgnięciu opinii Komisji Zaufania Publicznego.

Udostępnienie powyższej dokumentacji, w świetle projektu, nastąpi nieodpłatnie, na pisemny wniosek osoby zainteresowanej w pomieszczeniach Archiwum w formie oryginałów, mikrofilmów, odbitek kserograficznych lub w systemie informacji komputerowej. Nad prawidłowym udostępnianiem akt znajdujących się w Archiwum czuwać będzie Komisja Zaufania Publicznego. W skład tejże komisji wejdą osoby powołane przez Sejm (5 członków), Senat (3), Prezydenta (4) oraz Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych - z urzędu. Członkowie Komisji powoływani będą na okres 4 lat.

Komisja rozpatrywać będzie wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy w przypadku braku dokumentów oraz wnioski o zmianę formy lub spowodowanie czytelności danych lub informacji zawartych w udostępnionej dokumentacji.

Z zagadnień mogących wymagać rozważenia nasuwają się następujące kwestie:

Art. 2 projektu przewiduje dostęp do dokumentacji w nim określonej dla wszystkich obywateli Polski. W pojęciu tym mieszczą się więc zarówno poszkodowani przez służby bezpieczeństwa, jak i współpracownicy takich służb. Należałoby zatem zastanowić się, czy wzorem ustawodawcy niemieckiego nie różnicować zakresu prawa dostępu do dokumentów dla osób będących współpracownikami i beneficjentami służb bezpieczeństwa.

Poza tym w art. 2 użyto określenia "prawo dostępu do dokumentacji". Czy według projektodawcy oznacza to tylko prawo wglądu do zebranych dokumentów, czy także prawo do wykorzystania tejże dokumentacji przez przekazywanie informacji z dokumentów oraz inne sposoby opracowywania i wykorzystania informacji przez osoby zainteresowane. Moim zdaniem nie wynika to jednoznacznie z projektu a miałyby dość istotne znaczenie.

Zgodnie z art. 3 tworzy się Archiwum Obywatelskie, którego organy oraz szczegółowe zasady działania określa statut nadany przez Naczelnego Dyrektora Archiwum Państwowego. W moim przekonaniu projekt omawianej ustawy powinien nakreślić podstawowe zasady działania tejże instytucji pozostawiając do regulacji statutowej jedynie kwestie szczegółowe. Na zakończenie chciałabym zwrócić uwagę na brak przepisów wykonawczych (art. 7 ust. 2 i art. 12), które powinny być opracowane wraz z ustawą i razem z nią wejść w życie.

Opracowała: Anna Janicka

Uwagi

w związku z projektem ustawy nowelizującej ustawę o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944 - 1990 osób pełniących funkcje publiczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Druk Sejmowy nr 217)

W dniu 20 lutego 1998 r. Senat RP podjął uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne (Dz. U. Nr 70, poz. 443) oraz o zmianie niektórych innych ustaw. W odniesieniu do ustawy "lustracyjnej" ustawa nowelizacyjna zawiera (w art. 1) 31 punktów, wprowadzających zmiany o różnym znaczeniu. Generalnie zmiany te zasługują na aprobatę, choć część z nich ma znaczenie jedynie redakcyjne lub porządkujące. Na aprobatę zasługują jednak także te propozycje, które dotyczą spraw istotnych, albowiem wychodzą na przeciw wielu postulatów zgłaszanym w ramach krytyki ustawy lustracyjnej.

Po nowelizacji ustawa lustracyjna nadal ma wiązać negatywne konsekwencje jedynie ze złożeniem niezgodnych z prawdą oświadczeń co do przedmiotowej pracy, służby lub współpracy (art. 1 pkt 1). Nowelizacja wprowadzić ma właściwość - dla postępowania lustracyjnego - Sądu Apelacyjnego w Warszawie, a więc sądu powszechnego, eliminując w ten sposób zgłaszane wcześniej zastrzeżenia. Zawarte propozycje znacznie szczegółowiej regulują kwestie proceduralne w tym m. in.: kwestie prawa do obrony, rozprawy, składanie odwołań, eliminując m. in. wątpliwości dotyczące swobodnej oceny dowodów, statusu procesowego Rzecznika Interesu Publicznego, ogłoszenia - na wniosek osoby pomówionej, składającej orzeczenie - orzeczeń także o zgodności z prawdą oświadczeń. Bez znaczenia byłoby wymienianie wszystkich zmian, istotna jest natomiast konkluzja, że co do meritum zgłoszone w projekcie nowelizacji propozycje nie budzą zastrzeżeń.

Osobno należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że proponowana nowelizacja objąć ma zmianami także niektóre przepisy ustawy, które wnioskiem z dnia 8 grudnia 1997 r. grupa posłów zaskarżyła do Trybunału Konstytucyjnego (spr. K. 39/97). W tym zakresie istotne są w art. 1 noweli punkty 1, 7, 16, 17. W dotychczasowej praktyce Trybunał Konstytucyjny po wyznaczeniu rozprawy odraczał postępowanie w sytuacji, gdy stwierdzał, iż w toczącym się postępowaniu legislacyjnym zaskarżone przepisy mają ulec zmianie. W przedmiotowej sprawie K. 39/97 Trybunał jednak jeszcze nie wyznaczył rozprawy i być może należy oczekiwać, że właśnie w związku z postępowaniem legislacyjnym nie dojdzie do wyznaczenia rozprawy w stosunkowo nieodległym terminie. Swoją ocenę poselskiego wniosku do Trybunału Konstytucyjnego i zaskarżonych przepisów ustawy lustracyjnej wyłożyłem w opinii z dnia 6.01.1998 r. dla Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu (sygn. 23/98). Z drugiej strony orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego byłoby w istotnej mierze pewniejszym oparciem dla prac nowelizacyjnych, choć wtedy - na ile można to przewidzieć - procedura legislacyjna mogłaby ulec istotnemu wydłużeniu i zależałaby od decyzji Trybunału o nieodrączeniu swego postępowania.

Ponieważ projekt nowelizacji zmieniać ma także - poza ustawą lustracyjną - także inne ustawy, warto zwrócić uwagę na dwie kwestie związane z ujawnionymi dotychczas interpretacjami przepisów ustawy z dnia 6.04.1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz. U. Nr 30, poz. 180, z późn.zm). Przepis art. 2 nowelizacji doprecyzowuje, iż podmiotem oceniającym niezbędność - dla postępowania lustracyjnego - dokumentów i materiałów jest Sąd Apelacyjny lub Rzecznik Interesu Publicznego, wykluczając tu oceny Szefa UOP. Druga, istotna dotychczas wątpliwość dotyczy art. 13 ust. 1 ustawy o UOP, a w projekcie ustawy nowelizacyjnej pominięta jest milczeniem. Byłoby lepiej, gdyby *expressis verbis* ustawa, przesądzała, czy mogą być ujawnione dane o osobach byłych współpracownikach UB i SB, w

zakresie ich współpracy z ówczesnymi organami bezpieczeństwa państwa, które obecnie są współpracownikami UOP. Analogicznie uwaga ta dotyczy zakresu z art. 11b ust. 3 ustawy o UOP.

Opracował: Andrzej Szmyt

**Opinia prawna o projekcie ustawy o zmianie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego oraz o zmianie ustawy zmieniającej ustawę o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego
(Druk Sejmowy nr 218)**

Stosownie do zlecenia z dnia 9 marca 1998 r., uprzejmie przedstawiam następującą opinię o projekcie ustawy wymienionej w tytule.

1. Projektowana ustawa ma na celu rozszerzenie podstawy prawnej dochodzenia od Skarbu Państwa odszkodowania za poniesioną szkodę i zadośćuczynienia za doznaną krzywdę przez osoby represjonowane przez radzieckie organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości lub organy pozasądowe. Mając na względzie ten cel, Senat RP, występujący w roli projektodawcy, proponuje między innymi:

1) zmianę art. 8 ust. 2a ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz. U. Nr 34, poz. 149 z późn.zm.), zwanej dalej "ustawą". Proponowana zmiana polega na skreśleniu wyrazów "na mocy porozumienia zawartego w dniu 26 lipca 1944 r. między Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego i Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o stosunkach między radzieckim wodzem naczelnym a polską administracją po wkroczeniu wojsk radzieckich". W tym miejscu wypada zgłosić uwagę redakcyjną. Otóż projektowane skreślenie części tekstu w art. 8 ust. 2a ustawy powinno obejmować także wyraz "działające", który poprzedza wyrazy "na mocy porozumienia". W przeciwnym razie zmiana, o której mowa, nie miałaby sensu logicznego;

2) zmianę art. 8 ust. 3 ustawy oraz skreślenie art. 2 w ustawie z dnia 20 lutego 1993 r. zmieniającej ustawę o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz. U. Nr 36, poz. 159). Obydwie proponowane zmiany zmierzają do zniesienia ustawowych ograniczeń temporalnych w dochodzeniu (żądaniu) odszkodowania i zadośćuczynienia przez osoby, które doznały represji ze strony radzieckich organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości lub organów pozasądowych z powodu działalności na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego. Chodzi tu o ograniczenia wynikające z terminów zgłaszania żądań o odszkodowanie przewidzianych w art. 489 Kodeksu postępowania karnego oraz w art. 2 ustawy zmieniającej ustawę o uznaniu za nieważne orzeczeń (...).

Po wprowadzeniu zmiany, o której mowa w pkt 1), zdanie początkowe art. 8 ust. 2a ustawy otrzymałoby następujące brzmienie:

"Uprawnienia określone w ust. 1 przysługują również osobom, mieszkającym obecnie bądź w chwili śmierci w Polsce, represjonowanym przez radzieckie organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości lub organy pozasądowe za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego lub z powodu takiej działalności".

Nie trudno zauważyć, że zmieniony przepis, w porównaniu z dotychczas obowiązującym, ma charakter ekspansywny. Oznacza to rozszerzenie potencjalnego kręgu osób uprawnionych do żądania od Skarbu Państwa odszkodowania i zadośćuczynienia za poniesioną szkodę i doznaną krzywdę w wyniku stosowanych wobec nich represji przez radzieckie organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości lub organy pozasądowe. **W myśl zmienionego art. 8 ust. 2a ustawy, osobami uprawnionymi byłyby także osoby mieszkające obecnie bądź w chwili śmierci w Polsce, które były represjonowane za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego lub z powodu takiej działalności w czasie, gdy mieszkały one:**

a) na obszarach należących do Rzeczypospolitej Polskiej do września 1939 r., bezprawnie przyłączonych następnie do Związku Radzieckiego na mocy porozumienia Ribbentrop-

Mołotow. Jak wiadomo, Armia Czerwona wkroczyła na tereny wschodnich województw Polski w dniu 17 września 1939 r.;

b) na obszarze całego Związku Radzieckiego na wschód od granicy polsko-radzieckiej z sierpnia 1939 r. Mogli to być polscy jeńcy wojenni, osoby deportowane lub osoby, które w innych okolicznościach znalazły się na terenie ZSRR w okresie II wojny światowej. Niektóre z tych osób będą mogły legitymować się działalnością na rzecz niepodległości Polski, za którą to działalność były represjonowane przez radzieckie organy (NKWD, prokuratura, sądy itp.);

c) na terytorium innych państw europejskich, które w końcowej fazie wojny i przez pewien czas po wojnie znajdowały się pod jurysdykcją radzieckich organów bezpieczeństwa i wojskowego wymiaru sprawiedliwości (Rumunia, b. Czechosłowacja, Węgry). Nie można wykluczyć przypadków, w których Polacy zamieszkali w tym czasie na obszarze wspomnianych państw mogli stać się ofiarami represji z powodu działalności, o której wyżej mowa.

Uznając za słuszne rozwiązanie przewidziane w art. 1 pkt 1 lit.a) projektu, należy przy tym mieć pełną świadomość terytorialnej ekspansji zmienionego art. 8 ust. 2a ustawy.

Konsekwencją tego rozwiązania jest przyznanie uprawnień (do żądania odszkodowania i zadośćuczynienia) wszystkim bez wyjątku osobom, które doznały represji ze strony radzieckich organów za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego. W następstwie projektowanej zmiany miejsce (terytorium) doznania represji nie miałyby znaczenia prawnego.

Projektowana ustawa nie rozwiązuje jednak istotnej kwestii. Mianowicie, nie wskazuje ona daty początkowej i końcowej okresu represji, za które przysługuje odszkodowanie lub zadośćuczynienie. Ustawowe określenie obu dat wydaje się niezbędne, chociażby ze względu na potrzebę zachowania porządku prawnego.

Datą początkową okresu, o którym mowa, powinien być dzień 17 września 1939 r., od kiedy to działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego stała się prawnie i moralnie uzasadniona. Dyskusyjna jest natomiast data końcowa. Można by tu przyjąć 31 grudnia 1956 r., identycznie jak w art. 1 ust. 1 ustawy. Jak wiadomo, do końca 1956 r. Polskę opuściło wielu "doradców" radzieckich, którzy mieli niekwestionowany wpływ na decyzje organów bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości w PRL. Data 31 grudnia 1956 r. może być jednak podważana, jeśli przyjmie się tezę, że PRL do końca swego istnienia nie była "niepodległym bytem Państwa Polskiego". W tym ostatnim przypadku należałoby przyjąć założenie, że także po 1956 r. Polacy, którzy nie zostali objęci repatriacją z ZSRR, mogli prowadzić działalność, o której mowa w art. 8 ust. 2a ustawy. Rozstrzygnięcie tej kwestii ma charakter polityczny i nie należy do przedmiotu opinii.

2. Zmiany mające na celu całkowite zniesienie terminów zgłaszania roszczeń przez osoby represjonowane przez radzieckie organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości lub organy pozasądowe (art. 1 pkt 1 lit. b oraz art. 2 projektu ustawy) nie wydają się zasadne.

Prawidłowym rozwiązaniem, uwzględniającym wszakże specyfikę źródeł tych roszczeń, byłoby określenie stosunkowo długiego terminu ich zgłaszania. Na przykład, może to być termin do dziesięciu lat od wejścia w życie ustawy. Określenie terminu zgłaszania roszczeń o odszkodowanie i zadośćuczynienie w konsekwencji może okazać się korzystne dla osób uprawnionych, które szybciej podejmowałyby decyzje o dochodzeniu roszczeń.

3. W art. 3 projektu ustawy przewiduje się prawną możliwość dochodzenia odszkodowania lub zadośćuczynienia na podstawie zmienionego art. 8 ust. 2a ustawy także wtedy, gdy w danej sprawie zapadło już prawomocne orzeczenie (wydane przed wejściem w życie projektowanej ustawy) oddalające żądanie osoby represjonowanej lub innej osoby uprawnionej. Dotyczy to takich przypadków, w których oddalenie żądania nastąpiło ze względu na to, że represje miały miejsce na ziemiach obecnie nie należących do Państwa

Polskiego lub były stosowane po 8 maja 1945 r. Proponowane rozwiązanie nie uchybia ogólnym zasadom prawa procesowego. Projektowana bowiem zmiana brzmienia art. 8 ust. 2a ustawy oznaczałaby powstanie nowej podstawy prawnej, nie istniejącej w czasie poprzedzającym uprawomocnienie się orzeczenia. W tym stanie rzeczy nie zachodzi więc przypadek *rei iudicatae*, która stanowiłaby przeszkodę w rozpoznaniu żądania zgłoszonego przez osobę uprawnioną na podstawie zmienionej dyspozycji ustawy.

4. Kolejna projektowana zmiana polega na skreśleniu zdania drugiego w art. 11 ust. 1 ustawy, co w konsekwencji oznacza, że termin zgłaszania roszczeń przysługujących na podstawie tego przepisu nie będzie w ogóle określony. Z uzasadnienia projektu wynika, że Senat uznaje za celowe, aby osoby represjonowane i członkowie ich rodzin mogli dochodzić roszczeń "bez jakichkolwiek barier i przeszkód", a więc także bez przeszkód w postaci przedawnienia bądź wygaśnięcia roszczeń po upływie określonego czasu.

W związku z projektowaną zmianą rodzi się jednak wątpliwość, o której już była mowa: czy zaniechanie ustawowego określenia terminu zgłaszania roszczeń leży w interesie samych osób uprawnionych, które w przeciwnym wypadku byłyby dopingowane do składania stosownych wniosków w odpowiednim czasie. Określenie terminu zgłaszania roszczeń przysługujących na podstawie art. 11 ust. 1 wydaje się zasadne również ze względu na spójność z art. 8 ust. 2 ustawy, który przewiduje roczny termin zgłoszenia żądania odszkodowania lub zadośćuczynienia od daty uprawomocnienia się postanowienia o stwierdzeniu nieważności orzeczenia. Brak bowiem racjonalnych przesłanek do przyjęcia, że osoby zatrzymane lub tymczasowo aresztowane, w stosunku do których postępowanie zostało następnie umorzone z powodów wskazanych w art. 11 pkt 1 Kpk, nie miałyby wyznaczonego ustawą terminu zgłaszania analogicznych żądań. Uważam, że właściwym rozwiązaniem byłby termin dziesięcioletni od daty wejścia w życie ustawy.

Opracował: Witold Pawelko

Opinia prawna na temat projektu ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze (Druk Sejmowy nr 43)

Przedstawiony do zaopiniowania projekt ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze (Druk Nr. 43) ma na celu przede wszystkim zlikwidowanie instytucji Prokuratury Krajowej wprowadzonej ustawą z dnia 10 maja 1996 r. o zmianie ustaw o prokuraturze, Sądzie Najwyższym, o Trybunale Konstytucyjnym oraz ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych i ustawy - Prawo o adwokaturze (Dz. U. Nr. 77, poz. 367).

Wprowadzenie tego dodatkowego szczebla w prokuraturze i co za tym idzie wyodrębnienie Prokuratury Krajowej w systemie organizacyjnym Ministerstwa Sprawiedliwości było zgodnie z intencją twórców tej zmiany - posłów Sejmu II Kadencji - wyrażoną w uzasadnieniu do projektu podyktowane faktem, iż dotychczasowa struktura organizacyjna prokuratury nie zapewniała, ich zdaniem, skutecznej realizacji stojących przed prokuraturą zadań ustawowych na szczeblu centralnym. Chodziło przede wszystkim o udział prokuratorów w postępowaniu przed Sądem Najwyższym w związku z wprowadzeniem kasacji oraz w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Jednocześnie w omawianej noweli zmieniono art. 8 ustawy o prokuraturze, pragnąc w ten sposób zapewnić prokuratorom większą niezależność. W przepisie tym utrzymana została jednak zasada, iż prokurator musi wykonywać polecenia służbowe swego przełożonego nawet wówczas, gdy dotyczą one treści czynności procesowych, a więc także wszczęcia lub umorzenia postępowania. Wprowadzono jedynie zasadę, iż polecenia dotyczące czynności procesowych prokurator przełożony ma obowiązek wydać na piśmie, a na żądanie prokuratora także uzasadnić. We wcześniejszym projekcie Ministerstwa Sprawiedliwości istniał zapis dający prokuratorom gwarancję niezależności, mówiący, iż decyzje dotyczące sposobu zakończenia postępowania prokurator podejmuje samodzielnie i nie jest w tym wypadku związany poleceniami przełożonych.

Nowela ta spotkała się ze strony opozycji parlamentarnej z zarzutami fragmentaryczności. Jednakże nowelizacja art. 8 ustawy o prokuraturze poszerzająca zakres niezależności prokuratorów była przez poprzedni parlament przyjęta dobrze.

Przechodząc do projektu zmian ustawy o prokuraturze przedstawionego w Druku Sejmowym nr 43 stwierdzić należy, iż projekt ten wprowadza dwie zasadnicze zmiany. Pierwszą z nich jest likwidacja Prokuratury Krajowej, drugą natomiast zmiana treści art. 8 ustawy o prokuraturze dającego prokuratorom względne gwarancje niezależności, wyrażające się w obowiązku wydawania prokuratorom podległym poleceń dotyczących czynności w postępowaniu na piśmie, a na ich żądanie, wraz z uzasadnieniem.

O ile uzasadnienie do tego projektu omawia i tłumaczy intencje jego twórców odnoszące się do likwidacji Prokuratury Krajowej, o tyle na temat zmian w art. 8 ustawy o prokuraturze nie ma w nim ani słowa. Jest to tymczasem zmiana bardzo ważna i daleko idąca. Zgodnie bowiem z proponowanym zapisem art. 8 ust. 2 prokurator jest obowiązany wykonywać zarządzenia wytyczne i polecenia przełożonego prokuratora, a jeśli dotyczą one czynności w postępowaniu prokurator może zażądać doręczenia mu polecenia na piśmie wraz z uzasadnieniem, zmiany polecenia lub wyłączenia go od wykonywania tej czynności lub od udziału w sprawie. Proponowana w projekcie treść całego art. 8 jest identyczna z treścią jaką zawierał on przed nowelizacją z 1996 r. Projektodawca proponuje zatem powrót do zapisu pochodzącego z 1993 r. i nie uwzględnianie zmian wzmacniających niezależność prokuratorów jakie zostały dokonane w ustawie o prokuraturze w 1996 r.

Tak więc projektodawcy rezygnują z zapisu art. 8 ust. 2, w myśl którego prokurator nadrzędny nad prokuratorem prowadzącym sprawę ma obowiązek wydawać polecenie na piśmie w każdym przypadku, jeśli dotyczy ono czynności procesowej. Rezygnują oni również z zapisu art. 8 ust. 5, zakazującego prokuratorowi innemu niż bezpośrednio przełożony

wydawania poleceń dotyczących sposobu zakończenia postępowania, a także z zapisu art. 8 ust. 6, zgodnie z którym w przypadku pojawienia w toku postępowania sądowego nowych okoliczności prokurator samodzielnie podejmuje decyzje związane z dalszym tokiem postępowania.

Jest sprawą wyboru ustawodawcy, jak daleko ma pójść niezależność prokuratorska i jak wielka ma być podległość służbowa prokuratorów. Należy jednak zauważyć, iż przy dokonywaniu tak istotnej zmiany niezbędne jest prawidłowe jej uzasadnienie, tak by intencje twórców projektu nie budziły wątpliwości. Tak więc, w omawianym przypadku zmiana art. 8 winna być wyjaśniona w uzasadnieniu do projektu.

Sprawa struktury wewnętrznej prokuratury oraz jej usytuowania w systemie organów państwa jest również kwestią wyboru ustawodawcy. Szkoda, iż nie reguluje tych kwestii nowa konstytucja. Kontrowersyjny wydaje się natomiast sposób realizacji celu, jaki projektodawcy sobie założyli, tj. likwidacji Prokuratury Krajowej. Autorzy projektu postanowili bowiem dokonać likwidacji Prokuratury Krajowej poprzez prosty powrót do stanu prawnego sprzed nowelizacji ustawy o prokuraturze dokonanej 10 maja 1996 r. (Dz. U. Nr 77 poz. 367). A trzeba pamiętać, iż Prokuratura Krajowa istnieje od ponad roku, że mianowani zostali prokuratorzy krajowi, i że z tymi ludźmi trzeba coś teraz zrobić. Proponowana nowela powinna więc zawierać przepisy mówiące o tym, co stanie się z prokuratorami krajowymi, mianowanymi jak wiadomo dożywotnio, po jej wejściu w życie.

Reasumując stwierdzić należy, iż projekt nowelizacji ustawy o prokuraturze powinien zostać uzupełniony zanim stanie się obowiązującym prawem.

Opracowała: Joanna Konecka-Dobrowolska

Opinia prawna na temat projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej (Druk Sejmowy nr 220)

Przygotowany przez Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisję Administracji i Spraw Wewnętrznych projekt ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej powstał w związku z uznaniem przez Sejm 6 lutego br. zasadności orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 września 1997 r. w sprawie sygn. akt K. 15/97. Orzeczenie zostało opublikowane w Druku Sejmowym nr 28 oraz w "Orzecznictwie TK" z 1997, nr 3-4/37. W powołanym orzeczeniu Trybunał orzekł niekonstytucyjność przepisu art. 44 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 89, poz. 402, zm. Dz. U. z 1997 r. Nr 106, poz. 679) w zakresie, w jakim stwarza on zróżnicowanie sytuacji prawnej urzędniczek i urzędników służby cywilnej.

Art. 44 ust. 2 pkt 1 ustawy o służbie cywilnej daje pracodawcom możliwość rozwiązywania stosunku pracy (z zachowaniem 3-miesięcznego okresu wypowiedzenia) z urzędnikiem służby cywilnej w wieku emerytalnym (65 lat mężczyźni, 60 lat kobiety), jeżeli urzędnik ma okres zatrudnienia umożliwiający mu uzyskanie prawa do emerytury.

Wynikające z obowiązujących przepisów emerytalnych zróżnicowanie wieku uprawniającego do przejścia na emeryturę, prowadzi w tym wypadku do ograniczenia szans zawodowych kobiet, skrócenia długości ich kariery zawodowej, a w konsekwencji rodzi wobec kobiet-urzędniczek ujemne skutki materialne i niematerialne. Skutki te (wobec porównania sytuacji prawnej urzędników i urzędniczek dokonanego w orzeczeniu), zostały ocenione przez Trybunał Konstytucyjny jako przejaw dyskryminacji ze względu na płeć.

W jednym z wielu wcześniejszych orzeczeń odnoszących się do kwestii zróżnicowania wieku emerytalnego ze względu na płeć, Trybunał Konstytucyjny uznał, że:

"obniżenie wieku emerytalnego kobiet należy traktować jako szczególne uprawnienie do wcześniejszego przejścia na emeryturę, natomiast wprowadzenie w ustawie postanowienia skutkującego wcześniejsze niż dla mężczyzn i przymusowe rozwiązanie stosunku pracy - jako ograniczenie szans zawodowych kobiet" (orzeczenie z dnia 24 IX 1991 r. Kw. 5/91).

Unormowanie wynikające z art. 44 ust. 2 pkt 1, dające pracodawcy możliwość wcześniejszego rozwiązywania stosunku pracy z urzędniczkami służby cywilnej (wcześniejszego o 5 lat w stosunku do mężczyzn), łamie konstytucyjną zasadę równości (w tym równouprawnienia, równości szans i równego traktowania) oraz zasadę sprawiedliwości społecznej.

Przedłożony projekt nowelizacji art. 44 ust. 2 pkt 1 ustawy o służbie cywilnej, zachowując dla urzędniczek przywilej wcześniejszego od mężczyzn przechodzenia na emeryturę (w wieku 60 lat), spowoduje, że przywilej ten nie będzie powodować ujemnych następstw w sferze stosunku pracy.

Wedle projektu, rozwiązanie stosunku pracy będzie mogło nastąpić "w razie ukończenia 65 lat życia przez urzędnika służby cywilnej, jeżeli okres zatrudnienia umożliwia mu uzyskanie prawa do emerytury". Zapis taki oznacza, że pracodawca będzie miał prawo rozwiązywania stosunku pracy z urzędnikami i urzędniczkami w jednakowym wieku, zaś kobiety zatrudnione w służbie cywilnej będą miały możliwość osiągnięcia takiego samego okresu aktywności zawodowej, jak mają mężczyźni.

Przyjęte przez projektodawców rozwiązanie uznać należy, za rozwiązanie słuszne w świetle przepisów konstytucyjnych, stanowiących podstawę orzeczenia K. 15/97 Trybunału, jak też w świetle art. 32 i 33 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Ze względów stylistyczno-językowych, być może lepiej byłoby pominąć proponowane w art. 1 projektu określenie "urzędnika służby cywilnej", ponieważ jest ono powtórzeniem określenia zawartego w zdaniu pierwszym ust. 2 artykułu 44 ustawy o służbie cywilnej (zwłaszcza, że w punktach 2 i 3 nie ma odniesień do "urzędnika"). Według projektu art. 44

ust. 2 pkt 1 brzmiał by następująco: "Rozwiązanie stosunku pracy urzędnika służby cywilnej może nastąpić, z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia, w razie: 1) ukończenia 65 lat życia przez urzędnika służby cywilnej, jeżeli okres zatrudnienia umożliwia mu uzyskanie prawa do emerytury."

Projektodawcy stwierdzają, że projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej, co jest zasadne, jeżeli weźmiemy pod uwagę, zwłaszcza art. 119 Traktatu Rzymskiego formułujący zasadę równości kobiet i mężczyzn, dyrektywę wspólnotową nr 207/1976 z 9.II.1976 r. w sprawie urzeczywistnienia zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia zawodowego i awansu zawodowego oraz w zakresie warunków pracy a także związane z nimi orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (przytoczone w powołanym na wstępie orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego).

Za słuszną uznać należy propozycję, by ustawa weszła w życie z dniem ogłoszenia, bowiem stosownie do art. 89 ust. 2 i 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Sejm dokonuje zmian w przepisach objętych orzeczeniem Trybunału nie później niż w okresie 6 miesięcy od dnia przedłożenia orzeczenia przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Orzeczenie Trybunału stanowiące podstawę do omawianej nowelizacji zostało przedłożone 15 października 1997 r.

Opracowała: Irena Galińska-Rączy