

Wyrok z 3 listopada 2006 r., [K 31/06](#)
**WPROWADZENIE MOŻLIWOŚCI TZW. BLOKOWANIA LIST
 KANDYDATÓW W WYBORACH SAMORZĄDOWYCH**

Rodzaj postępowania: kontrola abstrakcyjna Inicjator: grupa posłów	Skład orzekający: pełny skład	Zdania odrębne: 3
--	---	-----------------------------

Przedmiot kontroli	Wzorce kontroli
Możliwość i zasady tworzenia przez komitety wyborcze w wyborach samorządowych grupy list kandydatów (tzw. bloku wyborczego) w celu wspólnego udziału w podziale mandatów w okręgu wyborczym [Ustawa z 6 września 2006 r. o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw: art. 1 pkt 2, 3, 7, 9–16]	Zasada pomocniczości Zasada państwa prawnego Decentralizacja władzy publicznej Nakaz uwzględniania więzi lokalnych Zasada równości w prawie wyborczym Zasada wolnych wyborów [Konstytucja: preambuła, art. 2, art. 15, art. 169 ust. 2; Europejska Karta Samorządu Lokalnego: art. 3]
Wejście w życie ww. ustawy nowelizującej po sześciu dniach od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw [Ustawa jw.: art. 2]	Zasada państwa prawnego Zasada proporcjonalności [Konstytucja: art. 2 i art. 31 ust. 3]
Tryb uchwalenia ww. ustawy nowelizującej	Zasada rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych Zasada państwa prawnego Zasada legalizmu działania władz publicznych Wymóg trzech czytań ustawy w Sejmie Nakaz konsultowania wspólnot lokalnych [Konstytucja: preambuła, art. 2, art. 7, art. 119 ust. 1; Europejska Karta Samorządu Lokalnego: art. 4 ust. 6]

Proporcjonalny system wyborczy, alternatywny wobec systemu większościowego, polega na odpowiednio proporcjonalnym rozdziale mandatów w stosunku do liczby ważnie oddanych głosów. Obszar, na którym odbywają się wybory (np. kraj – w przypadku wyborów parlamentarnych lub jednostka samorządu terytorialnego – w przypadku wyborów lokalnych), jest podzielony na tzw. okręgi wyborcze, w których dochodzi do obsadzenia mandatów, w ilości określonej liczbowo z góry dla każdego okręgu. Komitet wyborczy (utworzony np. przez ugrupowanie polityczne) może przedstawić w każdym okręgu wyborczym listę popieraną przez siebie kandydatów. Następnie, po przeliczeniu głosów w każdym okręgu, dochodzi do ustalenia liczby mandatów uzyskanych w tym okręgu przez poszczególne komitety wyborcze – przy zastosowaniu przyjętej dla danych wyborów metody matematycznej (obecnie w naszym kraju stosuje się tzw. metody d’Hondta lub Saint-Laguë). Niekiedy włączenie komitetu wyborczego w procedurę podziału mandatów jest uwarunkowane osiągnięciem przez dane ugrupowanie określonego procentowo poparcia w skali całego obszaru, na którym odbywają się wybory (tj., w zależności od rodzaju wyborów, w skali kraju lub w skali danej jednostki samorządu terytorialnego), czyli tzw. progu wyborcze-

go. Celem tego typu rozwiązań jest dążenie do zapewnienia stabilności nowo ukształtowanemu ciału przedstawicielskiemu przez wyeliminowanie ugrupowań ze znikomym poparciem społecznym.

Obecnie system proporcjonalny jest przyjęty w wyborach do Sejmu (zob. art. 96 ust. 2 Konstytucji) oraz w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, z wyjątkiem gmin liczących do 20 tys. mieszkańców (zob. art. 87, art. 88 ust. 1, art. 134 ust. 1, art. 162 ust. 1 ustawy z 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, dalej: samorządowa ordynacja wyborcza – w związku z art. 169 ust. 2 Konstytucji), z tym że jedynie w przypadku wyborów sejmowych jest to wymóg sformułowany bezpośrednio w Konstytucji.

W dniu 6 września 2006 r. Sejm uchwalił, zaskarżoną w niniejszej sprawie, ustawę nowelizującą samorządową ordynację wyborczą, której głównym założeniem było umożliwienie tzw. blokowania list komitetów wyborczych w wyborach samorządowych. Mechanizm ten polega na tym, że co najmniej dwa komitety wyborcze mogą w drodze umowy utworzyć jedną grupę list kandydatów w danej jednostce samorządu terytorialnego. Taka grupa list jest traktowana jako jeden podmiot w procedurze podziału mandatów (dokonywanej metodą d'Hondta). Następnie dochodzi do podziału mandatów między poszczególne komitety wyborcze tworzące grupę list (dokonywanego metodą Saint-Laguë).

Ustawodawca wprowadził ponadto jednolity próg wyborczy 5% poparcia dla komitetu wyborczego w skali gminy, powiatu lub województwa, warunkujący udział w podziale mandatów (dotychczas wymóg taki nie obowiązywał w odniesieniu do gmin). Jeżeli komitet wyborczy nie przekroczy tego progu, to nie uczestniczy w podziale mandatów. W sytuacji jednak, gdy lista komitetu wchodzi w skład grupy list, „zablokowanych” na podstawie nowo wprowadzonych regulacji, to głosy oddane na taki komitet uwzględnia się zawsze, niezależnie od skali poparcia. Z kolei w przypadku list „zablokowanych” próg wyborczy wynosi 10% w wyborach gminnych i powiatowych oraz 15% w wyborach wojewódzkich. Jeżeli zaś grupa list nie uzyska odpowiedniej liczby głosów, to przeliczenia mandatów dokonuje się przy uwzględnieniu poparcia dla każdej z list osobno.

Zaskarżone przepisy ustawy nowelizującej nie wprowadziły zmian dotyczących wyborów do rad gmin liczących do 20 tys. mieszkańców (por. wyżej).

Postępowanie w niniejszej sprawie zostało zainicjowane wnioskiem grupy posłów (zob. art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji). Zarzuty konstytucyjne skierowane wobec ustawy nowelizującej można sklasyfikować w trzy grupy, czemu odpowiada układ sentencji wyroku oraz też uzasadnienia.

Po pierwsze, wnioskodawcy zaskarżyli merytoryczną treść przepisów noweli, czyli samą możliwość tzw. blokowania list. Wskazali w szczególności na to, że nowa regulacja uprzywilejowuje podmioty przystępujące do grupy list oraz powoduje deformację wyników wyborów w stosunku do rzeczywistego poparcia na korzyść największych partii. W tym kontekście skarżący posłowie wskazali na konstytucyjne zasady pomocniczości (preambuła), demokratycznego państwa prawnego (art. 2), decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1) i równości w prawie wyborczym (art. 169 ust. 2), a także na nakaz uwzględniania więzi lokalnych przez ustawodawcę (art. 15 ust. 2 Konstytucji i art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu 15 października 1985 r.) i zasadę wolnych wyborów (art. 3 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego).

Po drugie, wnioskodawcy wskazali, że okres *vacatio legis* (przedział czasu między dniem ogłoszenia ustawy a dniem jej wejścia w życie) przyjęty przez ustawodawcę nie spełnia wymogów demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Ustawa została opublikowana w Dzienniku Ustaw z 6 września, a weszła w życie, zgodnie z jej art. 2, w dniu 13 września, czyli po upływie sześciu dni.

Po trzecie, autorzy wniosku zarzucili, że ustawa nowelizująca została przyjęta w trybie naruszającym Konstytucję. Chodziło przede wszystkim o odwołanie przez komisję pracującą nad projektem ustawy (Komisję Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej), po dokonaniu w niej zmian personalnych, zwołanego wcześniej tzw. wysłuchania publicznego, dotyczącego projektu ustawy nowelizującej (por. art. 70a i n. uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej).

Szczególnym problemem, jaki pojawił się w niniejszej sprawie, były zbliżające się wybory samorządowe, zarządzone na 12 listopada 2006 r. W tym kontekście wnioskodawcy wskazali na standardy wynikające z tzw. Kodeksu dobrych praktyk wyborczych sporządzonego przez tzw. Komisję wenecką Rady Europy. Zgodnie z art. II pkt 2 lit. b tego Kodeksu, modyfikacja podstawowych elementów prawa wyborczego, w szczególności systemu wyborczego, nie powinna być dokonywana później niż na rok przed wyborami.

Omawiany wyrok TK zapadł na kilka dni przed wyborami (tj. 3 listopada), co nie pozostało bez wpływu na treść rozstrzygnięcia (zob. teza 17).

Wyrok zapadł większością głosów. Troje członków składu orzekającego złożyło zdania odrębne. **Sędziowie Ewa Łętowska i Marek Safjan** nie podzielili stanowiska Trybunału wyrażonego w punktach 2 i 3 rozstrzygnięcia (*vacatio legis* ustawy i tryb jej uchwalenia). *Votum separatum sędziego Mirosława Wyrzykowskiego* odnosi się do punktu 2 sentencji.

Należy wspomnieć, że posłowie, zaskarżając regulacje ustawy nowelizującej, złożyli wniosek o „zabezpieczenie powództwa” przez zakazanie Państwowej Komisji Wyborczej i komisjom wyborczym stosowania zaskarżonych przepisów ustawy do czasu rozpatrzenia sprawy przez TK. Trybunał, w odrębnym [postanowieniu z 4 października 2006 r.](#), odmówił uwzględnienia tego wniosku.

ROZSTRZYGNIĘCIE

1. Art. 1 pkt 2, 3, 7, 9–16 ustawy z 6 września 2006 r. o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw:

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

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

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

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

GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. Przyjęcie określonego sposobu rozdziału mandatów w wyborach parlamentarnych jest efektem kompromisu między ideą równości materialnej wyborów, odzwierciedlającą ideę wyborów sprawiedliwych (por. teza 3), oraz ideą wyborów „skutecznych”, pozwalających na wyłonienie stabilnej większości. Wartością państwa demokratycznego są bowiem nie tylko wolne, demokratyczne i sprawiedliwe wybory, ale również stabilna i skuteczna władza wyłoniona w tychże wyborach.
2. Zasada równości wyborów w znaczeniu formalnym (odnośnie do wyborów samorządowych wyrażona w art. 169 ust. 2 Konstytucji) nakazuje przyjęcie jednakowych dla wszystkich kandydatów, precyzyjnie określonych przez ustawę wymogów składających się na czynne i bierne prawo wyborcze. Wymogi te nie zostały zmienione przez zaskarżoną ustawę.
3. Zasada równości wyborów w znaczeniu materialnym jest wyrazem postulatu „wyborów sprawiedliwych”, w których każdy z wybranych kandydatów reprezentuje jednakową liczbę wyborców. Jest to pewna dyrektywa, która nie jest możliwa do pełnego zrealizowania (nawet ze względów technicznych). Wyraża ona dążenie do maksymalnego uwzględnienia postulatu materialnej równości w ustawodawstwie wyborczym.
4. Regulując zasady wyborów samorządowych ustawodawca – uwzględniając specyfikę tych wyborów oraz inną, niż w odniesieniu do relacji między Sejmem a rządem, relację między jednostkami stanowiącymi a organami wykonawczymi jednostek samorządu terytorialnego – stoi przed tym samym dylematem, który wiąże się z wyborami do Sejmu. Chodzi mianowicie o pogodzenie idei „wyborów sprawiedliwych” z ideą „wyborów skutecznych” (por. teza 1). W przypadku wyborów samorządowych zakres swobody ustawodawcy w tym zakresie jest jednak znacznie większy. Realizacja materialnej równości biernego prawa wyborczego zależy bowiem m.in. od podziału na okręgi wyborcze. Postulat ten musi być zatem pojmowany bardziej imperatywnie w odniesieniu do wyborów do Sejmu, niż w odniesieniu do wyborów samorządowych. Jest to związane z tym, że jedynie w stosunku do wyborów sejmowych Konstytucja przesądza o przyjęciu systemu proporcjonalnego (por. art. 96 ust. 2 w związku z art. 169 ust. 2 Konstytucji). Ustawodawca powinien przy tym wyważyć proporcję między realizacją idei wyborów sprawiedliwych a zasadami sprawnego działania władzy publicznych (art. 2 Konstytucji) i decentralizacji tej władzy (art. 15 ust. 1 Konstytucji).
5. Komitety wyborcze, które utworzą grupy list kandydatów, mogą liczyć na zagospodarowanie większej części głosów wyborców, a więc uzyskanie większej liczby mandatów, niż gdyby głosy te były przeliczane na mandaty dla każdego komitetu pojedynczo. Powodem tego jest marginalizacja znaczenia tzw. reszt głosów. Chodzi o głosy, które wprawdzie oddano na daną listę, lecz nie wpłynęło to na przydzielenie tej liście dodatkowego mandatu, gdyż liczba głosów była zbyt mała, by wystarczyło na zdobycie kolejnego „pełnego” mandatu. Blokowanie list prowadzi natomiast do „zagospodarowania” także tych głosów. Nie można jednak mówić w takim wypadku o „zawłaszczeniu” przez ugrupowanie silniejsze głosów oddanych na słabszych partnerów. Blokowanie list jest bowiem całkowicie dobrowolne i możliwe w odniesieniu do wszystkich uczestniczących w wyborach komitetów wyborczych. Co więcej, konfiguracje, w których poszczególne ugrupowania mogą blokować listy, nie muszą mieć wymiaru ogólnopolskiego.

6. Zaskarżona regulacja, w zestawieniu z instytucją progów wyborczych, może doprowadzić do spotęgowania deformacji wyborczych. Z Konstytucji nie wynika jednak wymóg „proporcjonalnej reprezentacji” (por. tezy 1 i 4). Z drugiej jednak strony, zbyt daleko posunięte deformacje wyborcze mogą budzić wątpliwości dotyczące reprezentatywności danego organu przedstawicielskiego. Wymaga to jednak rozważenia na tle dłuższego okresu.
7. W systemie proporcjonalnym istnieje możliwość, że część głosów nie przełoży się bezpośrednio na mandaty. Chodzi o tzw. głosy zmarnowane (przegrywające), czyli oddane na listę, która nie uczestniczyła w podziale mandatów w okręgu z powodu nieprzekroczenia progu wyborczego. System blokowania list w pewnym sensie wychodzi naprzeciw temu problemowi. Wyborca może się bowiem jeszcze przed wyborami zorientować, która lista zostanie ewentualnie zasilona przez daną kategorię głosów przegrywających. Instytucja blokowania list ma więc zapobiegać subiektywnemu odczuciu wyborcy, że jego głos przegrywający przegrywa definitywnie. Ponadto, nie jest uzasadnione twierdzenie, że zaskarżona regulacja powoduje niepewność wyborców polegającą na tym, że wyborca nie będzie mógł przewidzieć efektu swego udziału w wyborach w związku z „zagospodarowaniem” w ramach grup list głosów zmarnowanych. Zblokowanie grupy list prowadzi bowiem do utworzenia „zintegrowanego podmiotu” wyborczego, zatem wyborcy będą głosowali na listę w ramach grupy, ale zarazem na całą grupę list. Istotne jest, aby reguły te były wyborcom znane wystarczająco wcześniej przed aktem głosowania.
8. Modelowe matematyczne metody przeliczania liczby oddanych głosów na liczbę mandatów w ramach systemu proporcjonalnego wiążą się z pewnym odchyleniem od czysto proporcjonalnego wyniku wyborów na rzecz, w zależności od przyjętej metody (np. metody d’Hondta lub metody Saint-Laguë), ugrupowań silniejszych lub słabszych. Jest to nieuchronny skutek zastosowania systemu proporcjonalnego. Wybór określonej metody zawsze będzie bardziej lub mniej korzystny dla określonych ugrupowań. Brak tu idealnie neutralnego rozwiązania. W konsekwencji, wybór określonej metody nie może być postrzegany w kategoriach naruszenia zasady równości. Naruszenie takie mogłoby nastąpić, gdyby ustawa wprowadzała jaskrawo instrumentalną metodę przeliczania głosów na mandaty.
9. Idea decentralizacji państwa (art. 15 ust. 1 Konstytucji) opiera się na przekazaniu kompetencji władzy państwowej organom jednostek samorządu terytorialnego wyłonionym w sposób demokratyczny przez społeczności lokalne. Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne wynikające z Konstytucji i ustaw, a jego samodzielność jest gwarantowana konstytucyjnie (zob. art. 165 i art. 168 Konstytucji).
10. Wpływ ogólnokrajowych partii politycznych na funkcjonowanie samorządów (partyjna centralizacja samorządów) może stać się niebezpieczny, jeżeli doprowadzi do redukcji samodzielności samorządów i ich faktycznego podporządkowania kierownictwom partii ogólnokrajowych. Rzeczywistą gwarancją uniknięcia tego typu zjawisk nie jest jednak przyjęcie określonego sposobu podziału mandatów w wyborach samorządowych, lecz dostateczny poziom kultury prawnej i politycznej.
11. W świetle argumentów przedstawionych w tezach 9 i 10 zasada decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1 Konstytucji) nie stanowi wzorca adekwatnego dla oceny zjawiska centralizacji partyjnej samorządów. Z tych samych powodów zaskarżone przepisy nie naruszają art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

12. W zasadzie nowelizowanie prawa wyborczego na krótko przed wyborami nie jest stosowne, co wynika w szczególności z wskazanego przez autorów wniosku „Kodeksu dobrych praktyk wyborczych” Komisji weneckiej Rady Europy. Akt ten nie może jednak stanowić wzorca kontroli norm, bowiem nie jest umową międzynarodową (por. art. 188 pkt 2 Konstytucji).
13. Konstytucja *expressis verbis* nie wyznacza długości terminu wejścia w życie ustawy (*vacatio legis*). Okres 14 dni wynika z art. 4 ust. 1 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Odstępienie od *vacatio legis* jest dopuszczalne, jeżeli ustawa nie nakłada obowiązków na obywateli lub inne podmioty niepubliczne, a jej szybkie wprowadzenie w życie jest uzasadnione ważnym interesem publicznym.
14. Zaskarżona ustawa nie nakłada szczególnych obowiązków na obywateli ani inne podmioty niepubliczne. Zasadnicze skutki nowelizacji wykraczają poza termin *vacatio legis*, gdyż dotyczą decyzji poszczególnych komitetów wyborczych związanych z blokowaniem list wyborczych oraz decyzji wyborczych poszczególnych głosujących, na które może wpływać powstanie określonego bloku wyborczego.
15. Konieczność ustanowienia odpowiedniej *vacatio legis* wynika z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Chodzi o to, aby adresaci ustawy nie byli zaskakiwani przez nowe uregulowania i mogli w należyty sposób przygotować się do ich stosowania. Ponadto okres *vacatio legis* służy samemu ustawodawcy, dając mu czas na ewentualnie wyeliminowanie błędów w ustawie czy sprzeczności w systemie prawa związanych z jej wejściem w życie. Konkretnie wymagania związane z wymogiem „odpowiedniej” *vacatio legis* należy odczytywać w świetle funkcji danej ustawy w systemie prawa i rodzaju regulowanych przez nią stosunków społecznych. W ten sposób TK określił minimalną *vacatio legis* zmian w systemie podatkowym (publikacja ustawy powinna nastąpić przynajmniej na miesiąc przed końcem roku podatkowego – orzeczenie z 15 marca 1995, [K 1/95](#); por też wyrok z 15 lutego 2005 r., [K 48/04](#), omówiony osobno).
16. W Polsce nie doszło jeszcze do wykształcenia powszechnie akceptowanego modelu wyborów samorządowych. Zmiany w tej materii, niejednokrotnie zasadnicze, wprowadzane są niemal z wyborów na wybory, powodując stan niepewności. Byłoby pożądane, aby nowelizacje dotyczące najistotniejszych elementów prawa wyborczego (takich jak: wielkość okręgów wyborczych, wysokość progów wyborczych, system przeliczania głosów na mandaty) mogły być poddane kontroli konstytucyjności w czasie odpowiednio wyprzedzającym sam akt głosowania. Parlament powinien także dysponować czasem na wprowadzenie stosownych poprawek w przypadku ewentualnego orzeczenia o niezgodności takich regulacji z Konstytucją. Kontrola konstytucyjności prawa wyborczego dokonywana po wyborach, a zatem mająca znaczenie tylko dla przyszłości, albo byłaby fikcją, skoro wybory już się odbyły, albo mogłaby poważnie zakłócić funkcjonowanie władzy publicznej. Swoistym *minimum minimorum* w tym zakresie powinno być uchwalanie istotnych zmian w prawie wyborczym co najmniej sześć miesięcy przed kolejnymi wyborami, rozumianymi nie tylko jako sam akt głosowania, ale jako całość czynności objętych tzw. kalendarzem wyborczym. Ewentualne wyjątki mogłyby wynikać jedynie z nadzwyczajnych i obiektywnych okoliczności. Konieczność zachowania wymienionego terminu jest, co do zasady, nieusuwalnym składnikiem treści art. 2 Konstytucji (zasada demokratycznego państwa prawnego). W przy-

szości wszystkie nowelizacje prawa wyborczego poddane kontroli TK będą konfrontowane z tym wymogiem konstytucyjnym.

17. W świetle powyższych rozważań, okres *vacatio legis* badanej ustawy (art. 2 ustawy) należy ocenić negatywnie. Trybunał nie zdecydował się jednak na stwierdzenie niekonstytucyjności tej ustawy. Należy bowiem wziąć pod uwagę następujące szczególne okoliczności: toczącą się procedurę wyborczą, zbliżające się zakończenie kadencji organów samorządowych, niemożliwość przeprowadzenia wyborów samorządowych w konstytucyjnym terminie. Konieczne jest więc uwzględnienie konsekwencji ewentualnego wyeliminowania z porządku prawnego zaskarżonych przepisów. Ochrona konkretnych wartości o charakterze zabezpieczającym nie powinna prowadzić do zniweczenia wartości podstawowych dla ładu publicznego. Żadna władza nie istnieje sama dla siebie. Podporządkowana jest bowiem pewnej rzeczywistości wyższej, której służy i do której uczestnicy wspólnoty – czy to lokalnej, czy państwowej – wnoszą własną godność, własne prawa i poczucie ładu publicznego, ujmowanego w aspekcie prawnetycznym. Jednocześnie oczekują oni balansowania wartości pozostających w dysharmonii, a czasem nawet ich hierarchizowania. Nie ulega wątpliwości, że np. w okolicznościach zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa czy ładu społecznego, usprawiedliwione może być pierwszeństwo pewnych wartości nad innymi, zwłaszcza gdy chodzi o wartości proceduralno-zabezpieczające. Nie można także tracić z pola widzenia faktu, że proceduralne aspekty funkcjonowania prawa nie egzystują w normatywnej próżni; nie istnieją same dla siebie, lecz służą wartościom prawnomaterialnym.
18. Zasada wolności wyborów wyrażona w art. 3 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego jest kryterium złożonym z wielu czynników, związanych nie tylko z prawem wyborczym. Jej istotnymi elementami są także: wolność wypowiedzi i zgromadzeń, ład medialny w państwie, dostępność do lokalnego rynku medialnego, przejrzyste procedury pozyskiwania środków na prowadzenie kampanii, gwarancje ochrony praw wyborczych itd. O braku wolnych wyborów nie może przesądzać jedno kryterium w postaci krótszej niż dwanaście miesięcy *vacatio legis* ustawy nowelizującej prawo wyborcze.
19. W państwie demokratycznym parlament jest ze swej istoty polem rywalizacji politycznej, na którym występujące siły uprawnione są do stosowania metod, zgodnych z prawem i zasadami etyki, prowadzących do osiągnięcia politycznego celu. Takimi niestandardowymi, lecz znanymi od lat i stosowanymi w wielu krajach, metodami są m.in. różnego rodzaju obstrukcje, regulaminowe przedłużanie procedur, obrad, wypowiedzi itp., a także polityka personalna stosowana w organach parlamentu. Zaistnienie tego typu sytuacji nie wpływa samo w sobie na ważność decyzji parlamentarnych, o ile zachowania te nie wiążą się z naruszeniem prawa.
20. Naruszenie innych niż Konstytucja aktów normatywnych dotyczących trybu ustawodawczego – w tym regulaminu Sejmu – nie oznacza automatycznie naruszenia Konstytucji. O takim naruszeniu można mówić dopiero wówczas, gdy uchybienia regulaminowe prowadzą do naruszenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego albo występują z takim nasileniem, że uniemożliwiają posłom wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów lub całości ustawy.
21. W badanym wypadku rozmiar naruszenia regulaminu Sejmu, polegającego na odwołaniu wysłuchania publicznego z przyczyn innych niż przewidziane w art. 70e ust. 1

pkt 2 regulaminu Sejmu, nie miał wpływu na uchwalenie i treść ustawy, a zatem nie przesądza o niekonstytucyjności tej ustawy. Poza tym sama instytucja wysłuchania publicznego nie jest elementem trybu ustawodawczego wymaganym przez Konstytucję lub ustawy. Podstawę wysłuchania stanowi regulamin Sejmu (zob. art. 70a–70i regulaminu).

22. Przepis art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego statuuje obowiązek konsultacji ze społecznościami lokalnymi w sprawach istotnych dla konkretnych społeczności, bezpośrednio ich dotyczących i mających trwałe skutki. Tymczasem kształt wyborów samorządowych jest kwestią o znaczeniu ponadlokalnym i jedynie pośrednio wpływa na rzeczywistość w danej jednostce samorządu terytorialnego. Wymieniony przepis nie jest zatem adekwatnym wzorcem kontroli zaskarżonej ustawy.

GLÓWNE ARGUMENTY ZDAŃ ODRĘBNYCH

- sędzia Ewa Łętowska

- Naruszenie Konstytucji wynika z kumulacji uchybień legislacyjnych, co spowodowało przekroczenie pewnej „masy krytycznej”.
- Termin *vacatio legis* musi być „odpowiedni” do przedmiotu konkretnej ustawy, racji przemawiających za jej uchwaleniem oraz funkcji, jakie okres spoczywania ma pełnić w danym wypadku. W badanej sprawie ustawa wymagała wydłużonej *vacatio legis*, bowiem nowelizacja dotyczy materii w szczególności powiązanej z zasadą subsydiarności (wymienioną w preambule do Konstytucji). Ponadto, nowelizacja wymusza zmiany w długofalowej oraz programowej strategii wyborczej uczestników wyborów.
- Dokonując oceny „odpowiedniości” *vacatio legis* w zaskarżonej ustawie należy uwzględnić sugestie Komisji weneckiej Rady Europy (zob. art. II pkt 2 lit. b „Kodeksu dobrych praktyk wyborczych”). Akty tego typu jak zalecenia Komisji weneckiej są standardem oceny prawidłowości praktyki legislacyjnej, służąc jako miernik rzetelności legislacji ocenianej na tle art. 2 Konstytucji (zasada państwa prawnego).
- Przedmiotem regulacji zaskarżonej noweli jest m.in. sposób przeliczania głosów na mandaty, a więc jedna z trzech – obok progów wyborczych i okręgów wyborczych – kwestii składających się na system wyborczy. Jeden z elementów tego systemu, tj. zmiany w strukturze okręgów wyborczych, zawiera ograniczenie czasowe. Chodzi o art. 92, art. 138 ust. 1 i art. 164 ust. 2 ordynacji samorządowej, przewidujące graniczny termin trzech miesięcy przed upływem kadencji. Skoro wskazane trzy elementy tworzą system, to czasowe ograniczenie zmian w obrębie jednego segmentu, wyznacza takie samo ograniczenie w stosunku do pozostałych segmentów. Argument ten ma wsparcie konstytucyjne. Istniejąca bowiem wskazówka ustawodawcza co do terminu zmian w ramach jednego segmentu systemu wyborczego stanowi wyznacznik rzetelności proceduralnej, stanowiącej element państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), co do terminu ewentualnych zmian pozostałych segmentów.
- Ustawowe prawo wyborcze korzysta ze szczególnych gwarancji stabilności (por. art. 123 ust. 1 oraz art. 228 ust. 6 Konstytucji). Fakt ten musi być uwzględniany jako dodatkowy czynnik przy zmianach przepisów wyborczych przed wyborami.
- Instrumenty konsultacyjne nie są elementem ornamentacyjnym procedury ustawodawczej, lecz mają charakter legitymizujący. Zaniechanie konsultacji społecznych w toku prac nad zaskarżoną ustawą oznacza naruszenie zasad legalizmu działania władz publicznych, pomocniczości i rzetelnej procedury legislacyjnej. Brakowi temu mogło zapobiec przeprowadzenie wysłuchania publicznego. Nie chodzi przy tym o tę konkretną postać konsultacji (niemającą podstawy konstytucyjnej), lecz o całkowite jej zaniechanie.
- Wskutek orzeczenia o niekonstytucyjności zaskarżonej ustawy nowelizującej nadal powinna obowiązywać ustawa zmieniana. Dokonane czynności kalendarza wyborczego powinny być traktowane *per non est* i należałoby je powtórzyć, po powtórnym zarządzeniu wyborów.

- sędzia Marek Safjan

- Wymaganie odpowiedniej *vacatio legis* nie sprowadza się wyłącznie do respektowania ogólnego terminu 14-dniowego, ale zawiera w sobie generalny nakaz takiego ukształtowania długości okresu między ogłoszeniem aktu normatywnego a jego wejściem w życie, który realnie umożliwi adresatom norm prawnych przystosowanie się do nowego stanu prawnego.

- Rekomendacje zawarte w ramach „Kodeksu dobrych praktyk wyborczych” Komisji weneckiej Rady Europy, mimo że nie są elementem w pełni wiążących instrumentów prawa międzynarodowego, zawierają istotną dyrektywę pomocną w wykładni zasady demokratycznego państwa prawnego (rat. 2 Konstytucji). Respekt dla reguł tego typu może być wywodzony także z art. 9 Konstytucji (przestrzeganie przez RP prawa międzynarodowego). Polska przystępując do Rady Europy zobowiązała się bowiem do szanowania – przynajmniej w zakresie pewnych tendencji ustawodawczych – wspólnych ideałów i zasad stanowiących wspólne dziedzictwo, urzeczywistnianych za pośrednictwem organów Rady Europy (por. art. 1 Statutu Rady Europy z 5 maja 1949 r.).
- TK słusznie stwierdził naruszenie wymogu odpowiedniej *vacatio legis*. Błędna jest jednak konkluzja wyprowadzona z takiej oceny. Zaniechanie zastosowania standardu demokratycznego nie może być bowiem usprawiedliwione jakimiś szczególnymi racjami, takimi jak zaawansowany bieg kalendarza wyborczego, czy wysokość poniesionych kosztów. Takie stanowisko może stanowić zachętę do podejmowania kolejnych prób radykalnej zmiany ordynacji wyborczej w okresie przedwyborczym.
- Konsekwencją naruszenia wymogu odpowiedniej *vacatio legis* powinno być orzeczenie o niekonstytucyjności całej ustawy. Wadliwość reguł wprowadzenia w życie aktu normatywnego prowadzi do wniosku, że akt ten nie mógł stać się składnikiem systemu prawnego.
- Prace parlamentu powinny uwzględniać nie tylko te normy konstytucyjne, które odnoszą się do postępowania ustawodawczego, czy relacji Sejmu z innymi organami, ale także normy fundamentalne, wyrażające aksjologię demokratycznego państwa prawnego. Wysłuchanie publiczne jest instytucją regulaminową urzeczywistniającą pewne elementy demokracji bezpośredniej i sprzyjającą budowie społeczeństwa obywatelskiego. Instytucja ta wpisuje się zatem w konstytucyjne idee wyrażone preambule (współdziałanie władz i dialog społeczny), art. 1 (zasada dobra wspólnego), art. 2 (zasada państwa prawnego) i art. 4 ust. 1 Konstytucji (zasada suwerenności Narodu). Wykorzystanie tej instytucji w ramach procedur parlamentarnych jest szczególnie pożądane i uzasadnione w sprawach o fundamentalnym znaczeniu dla funkcjonowania mechanizmów demokratycznych. Do takich spraw należą projekty zmian prawa wyborczego.
- Samo odwołanie wysłuchania publicznego, oceniane w oderwaniu od innych elementów konkretnej procedury ustawodawczej, nie uzasadnia zarzutów konstytucyjnych. Jednak w badanym wypadku, był to jeden z elementów ciągu zdarzeń prowadzących do niezwykle szybkiego biegu prac ustawodawczych i uchwalenia ustawy bez zachowania odpowiedniej *vacatio legis*.
- Idea konsultacji społecznych, dokonywanych z odpowiednim wyprzedzeniem, we właściwym miejscu i czasie w odniesieniu do wszelkich istotnych spraw bezpośrednio dotyczących społeczności lokalnej, została również wpisana do art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Kształt istotnych elementów samorządowej ordynacji wyborczej należy do kręgu problemów objętych wspomnianym wymaganiam społecznymi konsultacji.
- Przepis art. 123 ust. 1 Konstytucji (pilny tryb ustawodawczy) wyraża założenie ustrojodawcy, aby projekty ustaw w sprawach o fundamentalnym znaczeniu dla państwa i systemu prawnego były przedmiotem poważnej i toczącej się bez nadmiernego pośpiechu procedury ustawodawczej. Jakkolwiek projekt badanej ustawy nie był uchwalony w tym trybie, wspomniany przepis Konstytucji stanowi w badanej sprawie istotną wskazówkę interpretacyjną.

- sędzia Mirosław Wyrzykowski

- Okres *vacatio legis* powinien zależeć od tego, czy regulacja ma charakter ustrojowy i dotyczy zagadnień fundamentalnych (w szczególności demokracji oraz praw i wolności jednostki), czy też ma charakter incydentalny, wypadkowy, dotyczy spraw mniejszej wagi i ingeruje mało intensywnie w status prawny adresata.
- Zaskarżona ustawa prowadzi do pogłębienia deformacji mechanizmu wyborczego. W konsekwencji, podmioty uczestniczące w wyborach powinny mieć odpowiednio długi czas na dostosowanie własnych koncepcji wyborczych do zmodyfikowanej sytuacji prawnej. Okres ten powinien być na tyle długi, by uchylone było podejrzenie, że zmiana prawa wyborczego jest pochodną partykularnych interesów politycznych aktualnej większości parlamentarnej lub że nowa regulacja systemu wyborczego dotyczącego władzy lokalnej ma odwzorowywać model współpracy politycznej partii tworzących aktualną większość parlamentarną.
- Sześciodniowa *vacatio legis* nie jest okresem wystarczającym dla efektywnego planowania strategii o charakterze politycznym, jaką stanowi blokowanie list wyborczych, nawet jeżeli ma się to odbywać na poziomie lokalnym. Muszą być zagwarantowane minimalne warunki dla podjęcia decyzji w tym zakresie oraz na wiążące się z tym działania o charakterze negocjacyjnym, organizacyjnym i informacyjnym. Decyzja o blokowaniu list może mieć bowiem zasadnicze konsekwencje dla rezultatu wyborów dla danego komitetu wyborczego.

- Kontrola konstytucyjności prawa jest koniecznym składnikiem państwa demokratycznego. Normotwórcze organy państwa powinny zatem realizować swoje kompetencje w sposób, który nie prowadzi do unicestwienia wspomnianej gwarancji. Regulacje prawne dotyczące zagadnień ustrojowych oraz wolności i praw jednostki powinny być zatem wprowadzane w życie w takim trybie, by – nie tworząc faktów trudno odwracalnych lub niemożliwych do odwrócenia – mogły podlegać kontroli konstytucyjności z zachowaniem odpowiednich warunków i terminów. TK nie powinien być stawiany w sytuacji dodatkowego konfliktu różnych wartości.
- Funkcją *vacatio legis* jest zapobieżenie zmianom „reguł gry” w trakcie określonego procesu, w tym wypadku procesu wyborczego.
- Gdyby TK orzekł o niezgodności przepisu dotyczącego wejścia w życie zaskarżonej ustawy (art. 2), to normy zawarte w art. 1 tej ustawy nie mogłyby wywrzeć skutków prawnych. Do czasu wydania przez ustawodawcę nowych regulacji w tym zakresie przepisy wprowadzane przez art. 1 ustawy do ordynacji samorządowej pozostałyby elementem składowym treści tej ostatniej ustawy, lecz nie stanowiłyby aktywnego elementu systemu prawnego.

Przepisy Konstytucji i Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego

[Preambuła] [...] my, Naród Polski [...] pragnąc na zawsze zagwarantować [...] działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność [...] ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej [...] jako prawa podstawowe dla państwa oparte na [...] współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot. [...]

Art. 1. Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli.

Art. 2. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Art. 4. 1. Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu.

Art. 7. Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Art. 9. Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego.

Art. 15. 1. Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej.

2. Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa.

Art. 31. [...] 3. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Art. 96. [...] 2. Wybory do Sejmu są powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne oraz odbywają się w głosowaniu tajnym.

Art. 119. 1. Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach.

Art. 123. 1. Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, z wyjątkiem projektów ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów.

Art. 165. 1. Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przystępują im prawo własności i inne prawa majątkowe.

2. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej.

Art. 168. Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie.

Art. 169. 2. 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.

Art. 188. Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach:

[...]

2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie [...]

Art. 191. 1. Z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188, do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić mogą:

1) [...] 50 posłów [...]

Art. 228. [...] 6. W czasie stanu nadzwyczajnego nie mogą być zmienione: Konstytucja, ordynacje wyborcze do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych.

Europejska Karta

Art. 3. 1. Samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców.

2. Prawo to jest realizowane przez rady lub zgromadzenia, w których skład wchodzi członkowie wybierani w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych i które mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi. Przepis ten nie wyklucza możliwości odwołania się do zgromadzeń obywateli, referendum lub każdej innej formy bezpośredniego uczestnictwa obywateli, jeśli ustawa dopuszcza takie rozwiązanie.

Art. 4. [...] 6. Społeczności lokalne powinny być konsultowane o tyle, o ile jest to możliwe, we właściwym czasie i w odpowiednim trybie, w trakcie opracowywania planów oraz podejmowania decyzji we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących.