



SENAT RP

ZAPIS STENOGRAFICZNY

Wspólne posiedzenie
Komisji Ustawodawczej (54.),
Komisji Praw Człowieka,
Praworządności i Petycji (35.)
oraz Komisji Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej (33.)
w dniu 29 maja 2012 r.

VIII kadencja

Porządek obrad:

1. Pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy (druk senacki nr 56).

(Początek posiedzenia o godzinie 15 minut 02)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Piotr Zientarski)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dzień dobry państwu.

Mam zaszczyt otworzyć w imieniu przewodniczących trzech komisji – Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Komisji Ustawodawczej – wspólne posiedzenie naszych komisji.

Przedmiotem naszego posiedzenia jest pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy. Druk senacki nr 56.

Przedstawicielem wnioskodawców z Komisji Ustawodawczej jest pan senator Witold Gintowt-Dziewałtowski.

Bardzo proszę, Panie Senatorze, o zreferowanie pokrótce naszej inicjatywy.

Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski:

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Wysokie Komisje!

Trybunał Konstytucyjny rozpatrzył skargę dotyczącą przepisów wprowadzających ustawę – Kodeks wyborczy i w swoim wyroku z dnia 20 lipca 2011 r. orzekł o niezgodności z konstytucją dwóch przepisów ust. 1 i 2 w art. 16, które dotyczyły dosyć istotnej sprawy, a mianowicie tego, czy kwestie związane z kadencją organów jednostek samorządu terytorialnego są podporządkowane przepisom starej ustawy, czy też przepisom kodeksu wyborczego. Skutkiem tego straciliśmy pewność – a zwłaszcza ci, którzy zajmują się przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów – co do tego, które przepisy mają obowiązywać w tej mierze.

Sprawa jest o tyle istotna, że zmieniły się zasady wyłaniania organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, albowiem pod rządami starych przepisów w drodze wyborów bezpośrednich wybierano radnych w jednostkach samorządu terytorialnego liczących ponad dwadzieścia tysięcy mieszkańców. Dzisiaj ten krąg został poszerzony o kolejne jednostki samorządu terytorialnego, tymczasem nie ma ani granic nowych okręgów wyborczych, ani przyporządkowania kolejnych radnych konkretnym okręgom wyborczym. Gdyby miały obowiązywać nowe przepisy, to należałoby to zmienić, i to w trybie dosyć pilnym. Tym bardziej że zdarza się – i do tej pory tak się już zdarzało – że zachodzi konieczność uzupełnienia

składów organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, i w związku z tym coś trzeba postanowić. Co prawda Państwowa Komisja Wyborcza w dniu 28 listopada 2011 r. wydała wyjaśnienia dotyczące zmian w składach rad i stwierdzenia wygaśnięcia mandatu wójtów, burmistrzów, prezydentów, gdzie wskazała, iż powinno się stosować stare przepisy, jednakże ta interpretacja nie ma charakteru normy prawnej, a więc nie może być podstawą prawną do orzekania w sprawach. I mimo że sądy w tych sprawach podporządkowały się tejże instrukcji, nadal pozostajemy w stanie prawnej niepewności. Zgodnie z wcześniejszą opinią Państwowej Komisji Wyborczej proponowana przez nas nowelizacja byłaby pożądana i pilna. Dzisiaj jednak już wiemy – i to jest najświeższa informacja – że lada dzień Naczelny Sąd Administracyjny podejmie rozstrzygnięcie w tej sprawie, zresztą po myśli, że tak powiem, inicjatorów tej nowelizacji. Z tego też względu Państwowa Komisja Wyborcza – tak wynika z opinii, której zasięgnąłem w zeszłym tygodniu u pana ministra Czaplickiego – dzisiaj chciałaby nam zaproponować, żebyśmy się wstrzymali z pracami nad tą regulacją i poczekali na orzeczenie NSA, bo wówczas pojawiłaby się norma prawna, która mogłaby obowiązywać już bez żadnych zastrzeżeń i wątpliwości.

Mając to na uwadze, przedstawiam państwu treść przedłożenia i propozycje dwóch wariantów do wyboru. Jest zresztą wśród nas także pan dyrektor Lorenz, który zapewne będzie mógł przedstawić aktualne stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej.

Panie Przewodniczący, dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Bardzo proszę przedstawiciela Biura Legislacyjnego o wypowiedzenie się w tej kwestii, z uwzględnieniem aktualnych opinii, w szczególności opinii Państwowej Komisji Wyborczej. Bardzo proszę.

Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski:

Jak powiedział pan senator Witold Gintowt-Dziewałtowski, sprawa dotyczy tych gmin, które liczą powyżej dwudziestu tysięcy mieszkańców, a nie są miastami na prawach powiatu. Do tej pory odbywały się w nich wybory proporcjonalne, a nowy kodeks wyborczy przewiduje

wybory większościowe w jednomandatowych okręgach wyborczych. No i powstaje problem z uzupełnianiem mandatów. Gdybyśmy zastosowali starą ustawę – a tak by należało zrobić – to do składu wchodziłoby kolejni kandydaci z listy, ale starej ustawy stosować nie możemy, bo Trybunał Konstytucyjny derogował w ogóle przepis przejściowy. Chociaż ten wniosek do Trybunału odnosił się tylko do wyborów do Sejmu, niemniej jednak Trybunał jakby się nie zastanawiał i derogował przepis przejściowy całkowicie, co oznacza, że muszą być stosowane nowe przepisy, które przewidują w tych gminach wybory większościowe w okręgach jednomandatowych.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Okręgów jednomandatowych póki co tam nie ma, bo gminy nie stworzyły.

A druga sprawa, wykraczająca poza kwestię tych gmin, dotyczy zmian w przepisach odnoszących się do skutków skazania radnego wyrokiem karnym. Wedle dotychczasowych przepisów taki radny tracił mandat, a wedle nowych przepisów nie traciłby mandatu. No i rzeczywiście niektóre sądy przyjęły – zgodnie z sugestią Państwowej Komisji Wyborczej – że te przepisy obowiązują, ale to jest tylko sugestia, nawet nie interpretacja, bo interpretować można przepis, który istnieje. Jednak w tym momencie w ogóle nie istnieje przepis, który pozwalałby na stosowanie dotychczasowych przepisów, więc Biuro Legislacyjne nie ma wątpliwości, że tego nie można nazwać nawet interpretacją, bo żeby można było interpretować przepis, ten przepis musi istnieć. A zgodnie z regułami tworzenia prawa, jeśli ustawodawca nie postanowi o stosowaniu przepisów dotychczasowych, to – nie ma zmiłuj – musimy stosować przepisy nowe.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: To samo – przepraszam, że wchodzę panu w słowo – dotyczy orzeczenia NSA.)

Tak, to samo, jeżeli chodzi o orzeczenie NSA, jak mówi pan przewodniczący. To orzeczenie nic nie zmienia, bo Naczelny Sąd Administracyjny i Sąd Najwyższy, tak samo jak PKW, nie mogą tworzyć przepisów.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: No tak.)

Nawet jeśli jest taka praktyka... No, ani sąd, ani parlament nie mają wpływu na praktykę w tym sensie, że mogą ją zmienić. No, oczywiście taki jest na ogół skutek nowych przepisów, że praktyka ulega zmianie, ale nie mamy wpływu na to, że ta praktyka jest do tej pory taka, a nie inna. Ona może i jest celowa z powodów pragmatycznych, ale póki co nie ma żadnej podstawy prawnej. I teraz można przyjąć dwie opcje. Jeśli praktyka w tej mierze jest taka, że uznajemy ją generalnie za słuszną, to nie zmieniamy ustawy. Tyle tylko, że może być też tak, że ta praktyka może być uznana za słuszną tym razem, w tym wypadku, ale kiedy indziej może pójść i w innym kierunku. I parlament, sankcjonując taki stan rzeczy, pozbawia się kontroli, więc nawet jeśli chciałby zaakceptować tę praktykę, to z punktu widzenia autorytetu prawa wskazane by było, żeby praktyka stosowana do tej pory miała jednak jakieś umocowanie w podstawie prawnej, a nie w uchwale Państwowej Komisji Wyborczej...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Czy orzeczeniu NSA.)

...czy orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję.

Czyli w tej sytuacji, Panie Senatorze, nie ma takiej potrzeby, abyśmy oczekiwali na orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, bo on nie stworzy nowej normy, a jedynie potwierdzi dotychczasową praktykę interpretacyjną, a tę już mamy.

Bardzo proszę, pan senator Witold Gintowt-Dziewałtowski.

Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski:

Panie Przewodniczący, po pierwsze, prosiłbym jednak o umożliwienie wypowiedzenia się przedstawicielowi Państwowej Komisji Wyborczej.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Oczywiście, zawsze tak robimy.)

Po drugie, chciałbym zwrócić uwagę na to, iż myśmy parę tygodni temu nowelizowali kodeks wyborczy w sytuacji nadzwyczajnej. Prawdę mówiąc, ta nowelizacja była związana z indywidualnym przypadkiem.

Po trzecie, myśmy się umówili, że po tym, jak zostanie przeprowadzona ocena stosowania kodeksu wyborczego w ostatnich wyborach parlamentarnych, będziemy chcieli go dokładnie przejrzeć i przygotować kompleksową nowelizację, zawierającą różne przydatne, a czasem i niezbędne zmiany. I my tę większą nowelizację prawdopodobnie będziemy przygotowywali w ciągu najbliższych paru miesięcy. Teraz czekamy jeszcze na ocenę stosowania kodeksu wyborczego w praktyce wyborczej, którą to ocenę przygotowuje Państwowa Komisja Wyborcza i która powinna być gotowa już na początku czerwca. A przypomnę, że w składzie Państwowej Komisji Wyborczej są przedstawiciele wszystkich najwyższych organów sądownictwa polskiego, tak że ta opinia będzie dla nas miarodajna i będzie autentyczną podstawą do wyrozumowania zmian, których wprowadzenie należałoby rozważyć.

Proponując ewentualne wstrzymanie prac nad tą propozycją, miałem na uwadze to, iż bardzo złym obyczajem jest zbyt częste ingerowanie w obowiązujące przepisy i zbyt częste dokonywanie zmian. To powoduje brak zaufania do prawa, brak zaufania do państwa i prowadzi do chaosu w prawie, z czym muszą się zmagać zwłaszcza ci, którzy muszą stosować te przepisy w praktyce. Ja mam świadomość, że rozwiązanie, o którym mówiłem – to oczekiwane orzeczenie NSA – jest jakąś protezą, bo to na pewno nie jest norma prawna w pełnym tego słowa znaczeniu, i tu pan mecenas ma rację. Niemniej jednak taka praktyka jest stosowana od wielu dziesiątków lat i jakoś nikt jej do tej pory nie chciał zmieniać. Notabene to dotyczy nie tylko spraw związanych z prawem wyborczym, ale również wielu innych kwestii. Dlatego poddaję pod rozważenie komisji... W moim przekonaniu nic się nie stanie, jeżeli opóźnimy o dwa miesiące rozstrzygnięcie, które wprowadzimy w kompleksowej nowelizacji prawa wyborczego. Tym bardziej że do tego czasu zwyczajowo będzie stosowane rozwiązanie, które, praktycznie rzecz biorąc, umożliwi rozwiązywanie problemu, jaki mógłby się pojawić w związku ze stosowaniem prawa wyborczego. Dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Panie Senatorze, chcę przypomnieć, że na początku poprzedniej kadencji myśmy przyjęli taką zasadę, że realizujemy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego bez względu na stopień zaawansowania sejmowych działań legislacyjnych.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Bardzo często już jest albo zaraz będzie. Ale w takiej sytuacji te projekty spotykają się w Sejmie, a my wypełniamy swoją powinność.

A jeśli chodzi o prace nad kodeksem wyborczym, chcę tylko powiedzieć, że myśmy już to przeżywali, że tak powiem, w poprzedniej kadencji, kiedy pracowaliśmy po nocach, bo nie można było tych prac odroczyć, ponieważ był to okres przedświąteczny, a niestety mamy konstytucyjny wymóg ustosunkowania się do propozycji w ciągu trzydziestu dni. Wtedy wprowadziliśmy trzysta sześćdziesiąt poprawek do kodeksu wyborczego – tak go przygotowano w Sejmie, niestety.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak. Mamy niestety nie najlepsze doświadczenia, jeśli chodzi o przygotowanie kodeksu wyborczego. Może to wynika z tego, że on był przygotowywany nie w komisji kodyfikacyjnej, tylko w Sejmie. Nie wiem dokładnie, kto... To znaczy, wiem, kto był sprawozdawcą, ale już jak wyglądały prace – nie wiem. Nieistotne.

Proponuję, żebyśmy w tym przypadku przyjęli taką zasadę, jaką stosowaliśmy do tej pory, to znaczy, żebyśmy wykonali wyrok Trybunału Konstytucyjnego, przekazali ten projekt do Sejmu, a Sejm – być może już w ramach tej wspomnianej tu nowelizacji, bo myślę, że my nie będziemy... No nie wiem, nie mam takiej wiedzy... Pan senator mówił o tym na posiedzeniu komisji już w styczniu. Proszę zauważyć, że upłynęło pół roku...

(Głos z sali: W lutym.)

W lutym? No to prawie pół roku...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Nie, nie, była mowa o kodeksie wyborczym.

Ja uważam, że byłoby dobrze, gdybyśmy teraz wypełnili swój obowiązek, jeżeli chodzi o realizację wyroku. I ewentualna dalsza nasza praca jako inicjatorów tej ustawy... No, to, co przyjdzie do nas z Sejmu, to już jest inna sprawa. Tak że taką mam propozycję.

Mamy propozycję przedstawioną przez Biuro Legislacyjne, która jest praktycznie tożsama z projektem Państwowej Komisji Wyborczej. Tak?

(Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski: Z pierwotną opinią Państwowej Komisji Wyborczej.)

Tą z 27 lutego. O tę opinię chodzi, tak? Tam jest alternatywna propozycja co do brzmienia ust. 2a.

(Rozmowy na sali)

No, proszę zobaczyć.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak, tak, oczywiście, bardzo proszę.

Państwowa Komisja Wyborcza Krzysztof Lorenz:

Krzysztof Lorenz, Krajowe Biuro Wyborcze. Jestem tu w zastępstwie pana ministra Czaplickiego, który jest

w tej chwili na dawno zaplanowanej naradzie Krajowego Biura Wyborczego.

Proszę państwa, Państwowa Komisja Wyborcza przedstawiła pozytywne stanowisko w sprawie tego projektu w piśmie z 27 lutego wraz z propozycją zmiany redakcyjnej. Mają to państwo w materiałach, więc o tym nie będę mówić.

Jeśli chodzi o te sprawy, które w tej chwili są – bądź w najbliższym czasie będą – przedmiotem rozważań Naczelnego Sądu Administracyjnego, to są to sprawy, które wynikły w związku z nowelą z 31 sierpnia ubiegłego roku wprowadzoną do kodeksu wyborczego. W tej nowelizacji przesunięto kompetencje do stwierdzenia w niektórych przypadkach wygaśnięcia mandatu radnego, wójta, burmistrza czy prezydenta miasta z rady na komisarza wyborczego. Na tle takich spraw, które są stale, że się tak wyrażę, w obiegu, doszło do rozbieżności poglądów. Mianowicie w niektórych jednostkach samorządu terytorialnego rady podjęły – zgodnie ze stanowiskiem Państwowej Komisji Wyborczej, że kompetencja ta do końca kadencji pozostaje zgodnie z dawnymi przepisami kompetencją rad – uchwały stwierdzające wygaśnięcie mandatu. Ale w niektórych przypadkach zdarzyło się tak, że wojewodowie zajęli stanowisko przeciwne do stanowiska PKW i stwierdzili, że należy w tych sprawach stosować nowe przepisy kodeksu wyborczego, czyli że wygaśnięcie mandatu powinien stwierdzić komisarz wyborczy. W takich przypadkach wojewodowie stwierdzali nieważność uchwał bądź zaskarżali te uchwały do wojewódzkiego sądu administracyjnego. I tu powstała rozbieżność w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych – co najmniej w dwóch przypadkach wojewódzkie sądy administracyjne wydały postanowienia, że należy stosować nowe przepisy kodeksu wyborczego. I właśnie te sprawy staną się w najbliższym czasie przedmiotem badania przez Naczelnego Sądu Administracyjnego, ponieważ w tych sprawach zostały wniesione skargi kasacyjne. To są w tej chwili w gruncie rzeczy jedyne problemy, które napotykamy. Być może zostaną one rozwiązane dzięki rozstrzygnięciom Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie tych skarg kasacyjnych, ale oczywiście trzeba przyznać, że będą to rozstrzygnięcia jednostkowe i załatwią tylko te konkretne sprawy, tymczasem norma, tak jak tu słusznie zauważono, pozostanie nie do końca jasna i jej interpretacja będzie się nadal opierała na wyjaśnieniach Państwowej Komisji Wyborczej i ewentualnym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Z tego względu Państwowa Komisja Wyborcza nie zmienia zdania co do zasadności wprowadzenia zmiany i opinia z 27 lutego pozostaje aktualna. No, ale to oczywiście pozostaje do decyzji pań i panów senatorów, czy tę inicjatywę należy podjąć w tej chwili, czy też należy połączyć prace nad omawianą zmianą z ewentualnymi mającymi się rozpocząć w najbliższym czasie pracami nad większą nowelizacją kodeksu wyborczego.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo panu przedstawicielowi Państwowej Komisji Wyborczej.

Pan nam przed chwilą wyjaśnił, że ta norma jest potrzebna. I proponuję, żebyśmy przyjęli poprawkę zaproponowaną przez Państwową Komisję Wyborczą, pierwotną

wersję ust. 2a. Ja może tę propozycję odczytam. „Do kadencji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz kadencji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, w trakcie której ustawa wymieniona w art. 1 weszła w życie, stosuje się przepisy dotychczasowe”. Taka byłaby treść tego unormowania.

Czy ktoś jeszcze chciałby zabrać głos? Nie.

Proponuję, żebyśmy przeprowadzili głosowanie w sprawie odczytanego przed chwilą projektu nowelizacji.

Kto jest za jego przyjęciem? (20)

Kto jest przeciw? (0)

Kto się wstrzymał? (0)

Poprawka została przyjęta jednogłośnie.

I teraz, proszę państwa, głosujemy nad projektem ustawy w całości, wraz z przyjętą przed chwilą poprawką.

Kto jest za? (23)

Kto jest przeciw? (0)

Kto się wstrzymał? (0)

Dobrze.

Proponuję, żeby pan senator Witold Gintowt-Dziewałtowski był sprawozdawcą trzech połączonych komisji i reprezentował nas w dalszych pracach nad omawianym projektem.

Czy są inne propozycje? Nie ma.

Dziękuję.

Zamykam posiedzenie połączonych komisji.

(Koniec posiedzenia o godzinie 15 minut 25)

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii