

WYROK
z dnia 24 czerwca 2002 r.
Sygn. akt K 14/02*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Safjan – przewodniczący
Jerzy Ciemniowski – II sprawozdawca
Marian Grzybowski
Wiesław Johann
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska
Ewa Łętowska
Marek Mazurkiewicz
Andrzej Mączyński
Janusz Niemcewicz
Jadwiga Skórzewska-Łosiak
Jerzy Stępień – I sprawozdawca
Mirosław Wyrzykowski
Marian Zdyb
Bohdan Zdziennicki,

protokolant : Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy, Sejmu, Senatu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 24 czerwca 2002 r.:

- 1) wniosku grupy posłów, z dnia 26 marca 2002 r. o zbadanie zgodności:
art. 4 pkt 30, 37 i 43 ustawy z dnia 15 lutego 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 23, poz. 220) z art. 7, art. 118 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) wniosku grupy posłów, z dnia 4 kwietnia 2002 r. o zbadanie zgodności:
 - a) art. 4 pkt 30, 37 i 43 ustawy z dnia 15 lutego 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 23, poz. 220) z art. 7, art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
 - b) art. 4 pkt 23 ustawy wymienionej w punkcie 2 lit. a) z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

1. Art. 4 pkt 30, 37 i 43 ustawy z dnia 15 lutego 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie

* Sentencja została ogłoszona dnia 5 lipca 2002 r. w Dz. U. Nr 100, poz. 922.

województwa, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 23, poz. 220) są niezgodne z art. 7, art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że zakres uchwalonych przez Senat poprawek wykroczył poza materię ustawy uchwalonej przez Sejm.

2. Art. 4 pkt 23 ustawy wymienionej w punkcie 1 jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:

I

1. Wnioskiem z dnia 26 marca 2002 r. grupa posłów wniosła o stwierdzenie, że przepisy art. 4 pkt 30, 37 i 43 ustawy z dnia 15 lutego 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 23, poz. 220) wprowadzające zmiany do przepisów art. 123 ust. 1 pkt 1, art. 151 ust. 1 pkt 1, art. 178 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 95, poz. 602 ze zm.) są niezgodne z przepisami art. 7, art. 118 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu wnioskodawca przedstawił przebieg prac legislacyjnych dotyczących zaskarżonych przepisów. Zwrócił uwagę, że w uchwalonej w dniu 25 stycznia 2002 r. ustawie o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o referendum lokalnym, Sejm nie wprowadził żadnych zmian w treści przepisów art. 123 ust. 1 pkt 1, art. 151 ust. 1 pkt 1, art. 178 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 95, poz. 602 ze zm.), określających metody podziału mandatów na podstawie wyników głosowania w okręgach wyborczych. Przepisy te zachowały brzmienie dotychczasowe.

Uchwalona przez Sejm ustawa została następnie przekazana do Senatu, który rozpatrywał ją na 8 posiedzeniu. Senat uchwalił szereg poprawek do przedmiotowej ustawy, w tym poprawki odnoszące się do wymienionych wyżej przepisów art. 123 ust. 1 pkt 1, art. 151 ust. 1 pkt 1 i art. 178 ust. 3 pkt 1 (uchwała Senatu RP z 8 lutego 2002 r.). Zmiany wprowadzone przez Senat polegały na zastąpieniu dotychczas obowiązującej metody podziału mandatów znanej jako metoda St. Laguë – metodą d'Hondta.

Wnioskodawca podniósł, że Senat dokonał zmian wykraczających poza materię rozpatrywanej ustawy, wprowadzając poprawki do przepisów, które nie były nowelizowane przez Sejm. W uchwalonej 25 stycznia 2002 roku ustawie Sejm nie dokonał żadnej ingerencji w dotychczas stosowaną metodę podziału mandatów. Tym samym Senat wprowadził do uchwalonej ustawy zmiany stanowiące nową inicjatywę legislacyjną. W ocenie wnioskodawców, stało się to z oczywistym naruszeniem art. 7 Konstytucji, stanowiącego, że organy władzy publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Senat w tym wypadku działał bez podstawy prawnej, gdyż nie istnieje przepis uprawniający do wprowadzania nowych inicjatyw ustawodawczych w ramach rozpatrywania ustawy uchwalonej już przez Sejm. Do ustawy takiej Senat może jedynie wprowadzać swoje poprawki.

Zakwestionowane przepisy naruszają również, zdaniem wnioskodawcy, art. 118 ust. 2 Konstytucji, stanowiący, że inicjatywa ustawodawcza przysługuje między innymi Senatowi oraz art. 121 ust. 2 Konstytucji, który uprawnia Senat do wprowadzenia w uchwalonej przez Sejm ustawie jedynie poprawek, co wyklucza możliwość wnoszenia w trybie poprawek nowych inicjatyw ustawodawczych.

Wnioskodawca podniósł, iż Senat postąpił wbrew przepisowi własnego regulaminu, który w art. 69 pozwala przedstawić wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej wraz z projektem odpowiedniej ustawy, jeżeli w toku prac nad ustawą uchwaloną przez Sejm, komisja dostrzeże potrzebę wprowadzenia zmian legislacyjnych wykraczających poza materię rozpatrywanej ustawy. W ocenie wnioskodawców Senat, mając możliwość zgłoszenia osobnej inicjatywy legislacyjnej w konstytucyjnym trybie, wybrał niekonstytucyjną drogę „na skróty”. Tak zgłoszone poprawki, z uwagi na wadliwość ich wprowadzenia, powinny być odrzucone przez Sejm. Jednakże Sejm 15 lutego 2002 r. poprawki te przyjął. W ten sposób do Ordynacji wyborczej wprowadzone zostały przepisy uchwalone wadliwie, z naruszeniem zasad inicjatywy ustawodawczej i bez zachowania właściwej drogi legislacyjnej.

Na poparcie tej tezy wnioskodawca odwołał się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

2. Te same przepisy ustawy z 15 lutego 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o referendum lokalnym zakwestionowano we wniosku grupy posłów, z 4 kwietnia 2002 r.

W ocenie wnioskodawcy przepisy art. 4 pkt 30, 37 i 43 naruszają art. 7, art. 118 ust. 1 oraz art. 119 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że uchwalone zostały z naruszeniem zasad procedury ustawodawczej, a tym samym złamana została zasada nakładająca na organy władzy publicznej obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Zakwestionowane przepisy wyrażają nowość normatywną w stosunku do pierwotnego projektu ustawy, a tym samym powinny być wprowadzone w trybie właściwym dla inicjatywy ustawodawczej, nie zaś poprawki. Art. 119 ust. 1 został naruszony poprzez rozpatrzenie nowej inicjatywy ustawodawczej, jaką *de facto* stanowiły poprawki Senatu, bez zachowania trybu wskazanego w powyższym przepisie.

W uzasadnieniu wniosku grupa posłów, analizując znaczenie terminów „poprawka” i „inicjatywa ustawodawcza” oraz uprawnienia Senatu w procesie ustawodawczym, doszła do przekonania, iż w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i poglądów doktryny, Senat zgłosił poprawkę niedopuszczalną, o charakterze samoistnym, wykraczającą poza treść ustawy nowelizującej i tym samym naruszył procedurę ustawodawczą.

Ponadto wnioskodawca wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 4 pkt 23 ustawy z 15 lutego 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o referendum lokalnym z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zdaniem grupy posłów, powołany przepis dotyczący komitetów wyborczych partii politycznych stwarza uprzywilejowaną sytuację dla komitetów wyborczych organizacji społecznych i stowarzyszeń oraz komitetów wyborczych koalicji. Uprzywilejowana sytuacja tych komitetów polega na tym, że nie mają do ich działalności zastosowania przepisy ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 857 ze zm.). Rozwiązanie to, w ocenie wnioskodawców, nie znajduje uzasadnienia w świetle zasady równości.

Zgodnie z art. 96 ust. 2 i 3 i art. 97 ust. 1 ustawy z 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, komitety wyborcze mogą być tworzone przez: partie polityczne, stowarzyszenia, organizacje społeczne, wyborców oraz koalicje wyborcze. Art. 97 ust. 2 cytowanej ustawy stanowi, że do utworzonego przez wyborców komitetu wyborczego stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych. W ocenie wnioskodawców bezspornym jest, że wszystkie komitety wyborcze są w takiej samej sytuacji i dążą do takiego samego celu. Obowiązek stosowania, w kwestii finansowania komitetów wyborczych, przepisów ustawy o partiach politycznych, tylko w przypadku dwóch komitetów, tj. komitetów wyborczych partii politycznych i komitetów wyborczych wyborców, stwarza nierówność wobec prawa podmiotów podobnych.

Reguły finansowania komitetów wyborczych – stwierdza wnioskodawca – powinny być jednolite dla wszystkich podmiotów uczestniczących w akcie politycznym, jakim są wybory. Różnicowanie w tym zakresie uprawnień i obowiązków komitetów wyborczych partii politycznych i komitetów wyborczych wyborców, nie znajduje żadnego merytorycznego i logicznego usprawiedliwienia. Ponadto, rozwiązanie takie może stwarzać podstawę do obchodzenia prawa poprzez tworzenie pozornych koalicji wyborczych, które umożliwiałyby zawierającym je partiom omijanie przepisów dotyczących finansowania kampanii wyborczych.

3. Zarządzeniem z 8 kwietnia 2002 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego przekazał do łącznego rozpoznania pod wspólną sygnaturą K 14/02 – sprawę objętą odrębnymi wnioskami grup posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej: z 26 marca 2002 r. i z 4 kwietnia 2002 r.

4. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w pisemnym stanowisku z 20 maja 2002 r. wniósł o stwierdzenie zgodności zaskarżonych przepisów z przywołanymi jako wzór kontroli przepisami konstytucyjnymi.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 4 pkt 30, 37 i 43 ustawy z 15 lutego 2002 r. z Konstytucją stwierdził przede wszystkim, iż brak jest przesłanek do kontroli konstytucyjności tych przepisów według wzorca przepisu art. 119 ust. 1 Konstytucji, skoro przedmiotem badania są poprawki zgłoszone do ustawy, wobec której odbyto już trzy czytania.

Poza tym przedstawiając przebieg prac legislacyjnych, Marszałek Sejmu wskazał, że ustawa wprowadza liczne zmiany związane z wyborami samorządowymi. Wskazał przy tym, że system wyborczy rozumiany jako mechanizm wyłaniania zgromadzenia przedstawicielskiego na zasadzie proporcjonalności, stanowi określoną część złożoną z trzech wzajemnie ze sobą powiązanych elementów: 1) wielkość okręgów mierzona liczbą mandatów do obsadzenia w okręgu; 2) ustawowo określony próg, którego przekroczenie uprawnia do udziału list kandydatów w podziale mandatów (tzw. klauzule zaporowe); 3) metoda podziału (alokacji) mandatów w proporcji do liczby głosów oddanych na poszczególne listy kandydatów. Zmiany któregośkolwiek z tych trzech elementów – zdaniem Sejmu – nie można traktować jako zmiany samoistnej w oderwaniu od dwóch pozostałych. Skoro zatem Sejm w uchwalonej ustawie, która następnie trafiła do Senatu, dokonał zmiany odnośnie wyznaczenia wielkości okręgów, to przedmiotem nowelizującej ustawy uczynił cały system wyborczy. Tym samym Senat proponując poprawkę odnoszącą się do innego elementu systemu wyborczego – przedłożył Sejmowi poprawkę mieszczącą się w granicach materii objętej ustawą nowelizującą przekazaną Senatowi do rozpatrzenia. Dyrektywy nakazującej ograniczenie poprawek do uregulowania będącego przedmiotem ustawy nowelizującej, nie można zdaniem Sejmu rozumieć literalnie tzn., że Senat nie może zgłosić do ustawy nowelizującej żadnej poprawki, która nie odnosi się wprost do tekstu uchwalonego przez Sejm.

Marszałek Sejmu odniósł się przy tym do ogólnego modelu ustrojowego władzy ustawodawczej i wzajemnych relacji Sejmu i Senatu w procesie ustawodawczym. Sejm skłania się ku tym przedstawicielom doktryny i sądownictwa konstytucyjnego, którzy przyznając wiodącą rolę Sejmowi, podkreślają, że nie może prowadzić to do całkowitego ubezwłasnowolnienia Senatu i odmówienia mu prawa do merytorycznego wpływu na treść przyjmowanych przez parlament ustaw. Zdaniem Sejmu, art. 121 ust. 2 Konstytucji określający formy uczestnictwa Senatu w procesie legislacyjnym, nie determinuje zakresu dopuszczalnych poprawek, toteż ustalenie, „czy mamy do czynienia z poprawkami Senatu, czy też propozycją nowej regulacji prawnej możliwe jest tylko przy zbadaniu treści konkretnej poprawki do konkretnej ustawy” (orzeczenie K. 25/97 w sprawie tzw. paliwa rolniczego). W tej sprawie dla oceny konstytucyjności zakresu poprawek należy wziąć pod uwagę – konkluduje Marszałek Sejmu, że zaskarżona przez wnioskodawców ustawa zawiera szereg innych przepisów merytorycznie związanych z treścią merytoryczną poprawek Senatu, materia stanowiąca przedmiot poprawek stanowiła przedmiot procesu legislacyjnego już od I czytania w Sejmie, a Sejm przeprowadził głosowanie nad poprawkami po głębokiej analizie kwestii ich dopuszczalności i po

zasięgnięciu opinii ekspertów konstytucyjnych. Nie ulega zatem wątpliwości, iż w tym przypadku poprawki nie wykroczyły poza zakres, materię i koncepcję ustawy przekazanej Senatowi.

Marszałek Sejmu podkreślił przy tym, że obowiązująca przed wejściem w życie ustawy z 15 lutego 2002 r. metoda St. Laguë została wprowadzona do Ordynacji ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 45, poz. 497) w trakcie bieżącej kadencji władz samorządowych i nie miała jeszcze zastosowania. Zmiana metody podziału mandatów wprowadzona wspomnianą wyżej ustawą z 11 kwietnia 2001 r. nastąpiła w takim samym trybie, jak obecnie zaskarżony, z tą tylko różnicą, że kwestia ta nie stanowiła przedmiotu prac Sejmu od pierwszego czytania, a formalnie pojawiła się dopiero w poprawkach zgłoszonych w drugim czytaniu, które to poprawki zostały odrzucone.

Marszałek Sejmu stwierdził, iż w przypadku uznania przez Trybunał, że Senat nie miał prawa wnieść zaskarżonej poprawki do ustawy z 15 lutego 2002 r., tym bardziej, *ipso facto* odnosiloby się to do poprawek Senatu uchwalonych przez Sejm w ustawie z 11 kwietnia 2001 r., w wyniku której metoda d'Hondta została zastąpiona metodą St. Laguë.

Marszałek Sejmu podniósł także, iż kwestia zakresu dopuszczalnych poprawek Senatu przekłada się na uwarunkowania natury czysto politycznej. W doktrynie ustrojowej państw o rozwiniętej i utrwalonej demokracji parlamentarnej wspartej instytucjami samorządu terytorialnego, a także w orzecznictwie sądownictwa konstytucyjnego w tych państwach, uznaje się, że stabilna i skuteczna egzekutywa – a więc rząd oparty o solidną większość parlamentarną, albo lokalne organy wykonawcze wsparte solidną większością w wybieranym zgromadzeniu przedstawicielskim – stanowi wartość nadrzędną wobec matematycznie precyzyjnie realizowanych zasad równości i proporcjonalnej reprezentacji. Dlatego usprawiedliwia się tam – wynikające ze stosowania klauzul zaporowych oraz przyjęcia różnych metod alokacji mandatów (w tym metody d'Hondta) – odstępstwo od ścisłego przestrzegania reguł reprezentacji proporcjonalnej.

Skoro władzę ustawodawczą tworzą Sejm i Senat, odmawianie Senatowi prawa do współdecydowania w toczącym się procesie ustawodawczym – zmierzającym do nadania spójnej koncepcji systemowi wyborczemu do organów stanowiących samorządu terytorialnego, odpowiadającej przyjmowanej aksjologii tzw. inżynierii ustrojowej – byłoby ograniczeniem konstytucyjnej roli Senatu w dwuczłonowej władzy ustawodawczej ustanowionej w art. 10 ust. 2 Konstytucji.

Reasumując tę część wyjaśnień Marszałek Sejmu stwierdził, że: 1) poprawka przedstawiona Sejmowi przez Senat miała, w rozumieniu art. 121 ust. 2 Konstytucji, ze względu na swą treść, charakter poprawki do ustawy uchwalonej przez Sejm, ponieważ dotyczyła materii objętej zmianami ustawy nowelizującej przepisy samorządowej ordynacji wyborczej odnoszące się do systemu wyborczego, 2) działań Senatu nie można traktować jako ominięcia trybu inicjatywy ustawodawczej, wynikającego z art. 118 ust. 1 Konstytucji, ponieważ działania Senatu mieściły się w ramach jego ustrojowych uprawnień, 3) brak jest podstaw do uznania, że zaskarżone przepisy znalazły się w ustawie z dnia 15 lutego 2002 r. bez podstawy prawnej i w wyniku działań bezprawnych, co stanowiłoby naruszenie art. 7 Konstytucji, 4) przyznanie racji argumentom prezentowanym w uzasadnieniu przez wnioskodawców może w przyszłości prowadzić do nieuzasadnionego ograniczania uprawnień ustawodawczych Senatu oraz praktycznego uniemożliwiania wnoszenia przez Senat poprawek do ustaw nowelizujących, w których Sejm popełnił poważniejsze błędy legislacyjne i merytoryczne.

W drugiej części uzasadnienia stanowiska Marszałek Sejmu odniósł się do zarzutu niezgodności art. 4 pkt 23 ustawy z 15 lutego 2002 r. z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Przed merytorycznym odniesieniem się do zarzutów postawionych przez wnioskodawców, Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że przepis art. 97 ust. 2 Ordynacji został skreślony ustawą z 15 lutego 2002 r., a więc ta część uzasadnienia, która opiera się na tezie, że komitety wyborcze partii politycznych i wyborców działać mają na takich samych zasadach, nie znajduje podstaw w obowiązującym stanie prawnym.

Marszałek Sejmu podniósł, że celem dodanego przepisu art. 83a jest rozciągnięcie na komitety wyborcze partii politycznych, w zakresie nieuregulowanym w Ordynacji, zasad finansowania określonych w ustawie o partiach politycznych. Zasady te mają charakter szczegółowy i wprowadzają dla partii politycznych szereg ograniczeń co do źródeł pozyskiwania środków na działalność partyjną oraz ustalają wiele obowiązków związanych z prowadzeniem kampanii wyborczej. Rozwiązania te zostały wprowadzone przez ustawodawcę świadomie ze względu na szczególnie charakter partii politycznej jako zrzeszenia powstałego dla specyficznych celów.

W istocie rzeczy przepis art. 83a Ordynacji ma w znacznej części charakter odsyłający i doprecyzowujący, gdyż odsyła do przepisów, które i tak są stosowane wprost z ustawy o partiach politycznych. Wprowadzając szczególne zasady finansowania komitetów wyborczych partii politycznych, dostosowuje on system finansowania działalności partii do procedur związanych z wyborami samorządowymi. Identyczny, co do treści, przepis art. 119 ust. 1 znalazł się również w ustawie – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 49, poz. 499 ze zm.). Jest zrozumiałe, że partie powinny działać na takich samych zasadach niezależnie od tego czy uczestniczą w wyborach samorządowych czy też parlamentarnych. Natomiast inne zasady muszą być stosowane do komitetów wyborczych partii, organizacji społecznych i stowarzyszeń, a także komitetów wyborczych wyborców jako podmiotów o zupełnie innych zasadach działania.

Zdaniem Marszałka Sejmu, nie można uznać, że wszystkie komitety wyborcze są w takiej samej sytuacji. Organizacje społeczne i stowarzyszenia mają własną, często różną – zależnie od rodzaju organizacji – strukturę i zasady działania. Działają na podstawie różnych ustaw i stosuje się wobec nich różne przepisy dotyczące finansowania działalności. Wreszcie, ich podstawowym celem nie jest działalność polityczna. Z natury rzeczy nie można więc do nich stosować wszystkich przepisów dotyczących finansowania działalności komitetów wyborczych partii politycznych. Odnosnie finansowania działalności komitetów wyborczych brak jest więc cechy relewantnej uzasadniającej identyczne traktowanie wszystkich komitetów.

Niezależnie od tego, że rozciągnięcie na wszystkie komitety zasad dotyczących komitetów wyborczych partii politycznych jest niewykonalne z punktu widzenia legislacyjnego (zwłaszcza jeśli chodzi o komitety wyborcze wyborców zawiązywane na okoliczność konkretnych wyborów), takie rozwiązanie pociągałoby za sobą szereg innych wątpliwości konstytucyjnych dotyczących zasad wyborów i wolności w zakresie zrzeszania się obywateli. Tym samym zarzut niekonstytucyjności art. 83a jako naruszającego zasadę równości należy uznać za nietrafny.

5. Prokurator Generalny w pisemnym stanowisku wyraził pogląd, że przepisy art. 4 pkt 30, 37 i 43 ustawy z 15 lutego 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o referendum lokalnym są zgodne z art. 7, art. 118 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i nie są niezgodne z art. 119 ust. 1 Konstytucji.

Odwołując się do przebiegu prac legislacyjnych i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego Prokurator Generalny doszedł do przekonania, że Senat uchwalając zakwestionowane poprawki, z uwagi na ich treść, nie przekroczył granic dopuszczalności ich uchwalenia. Zwrócił uwagę, iż kwestionowane poprawki odpowiadają swoją treścią proponowanym w projekcie ustawy zmianom, które poddane zostały pełnemu procesowi legislacyjnemu w Sejmie. Fakt, że Sejm w trzecim czytaniu odrzucił jakieś rozwiązanie nie oznacza, iż automatycznie rozwiązanie to nie może być przedmiotem poprawek Senatu, z tego powodu, że ostatecznie nie zostało wprowadzone do tekstu ustawy nowelizującej uchwalonej przez Sejm. Oznaczałoby to, zdaniem Prokuratora Generalnego, wprowadzenie formalnego, pozakonstytucyjnego kryterium ograniczającego kompetencję Senatu do uchwalania poprawek.

Prokurator Generalny podkreślił ponadto, że ingerencja Sejmu w obowiązujący system wyborczy poprzez zmianę któregoś z elementów składowych (liczby radnych, zasady ustalania okręgów wyborczych), oznacza zmianę całego systemu, skoro wszystkie jego elementy pozostają we

wzajemnym powiązaniu. Z powyższego wynika, że treść poprawek uchwalonych przez Senat pozostaje w związku z celem i przedmiotem ustawy nowelizującej mimo, że tekst ustawy nowelizującej nie zawiera zmian dotyczących metody podziału mandatów.

W ocenie Prokuratora Generalnego wybór konkretnej metody podziału mandatów jest decyzją polityczną władzy ustawodawczej, toteż ocena trafności wyboru konkretnej metody pozostaje poza zakresem kompetencji kontrolnych Trybunału Konstytucyjnego. Nadmierne formalizowanie wymogów dotyczących dopuszczalnego zakresu poprawek w tym zakresie prowadziłoby natomiast do nieuzasadnionego konstytucyjnie ograniczenia udziału Senatu w sprawowaniu władzy ustawodawczej. Prokurator Generalny zwrócił przy tym uwagę, że obowiązująca przed nowelizacją metoda rozdziału mandatów została wprowadzona do ustawy nowelizowanej również w trybie poprawek Senatu, przyjętych następnie przez Sejm. Wobec tego zaistniałyby przesłanki do kontroli konstytucyjności i tej regulacji.

Prokurator Generalny podniósł ponadto, że art. 119 ust. 1 Konstytucji nie stanowi adekwatnego wzorca kontroli, gdyż dotyczy on trybu rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm, nie odnosi się natomiast do trybu uchwalania poprawek przez Senat.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 4 pkt 23 ustawy z 15 lutego 2002 r. z art. 32 Konstytucji, Prokurator Generalny podniósł, że wnioskodawcy nie wykazali, w czym konkretnie przejawia się niesprawiedliwe zróżnicowanie sytuacji poszczególnych komitetów wyborczych. Z przepisów Ordynacji wyborczej wynika natomiast, że zasady finansowania wyborów są takie same dla wszystkich komitetów wyborczych. Samo odesłanie do stosowania przepisów ustawy o partiach politycznych, w odniesieniu do finansowania komitetów wyborczych tych partii (w zakresie nieuregulowanym w Ordynacji), nie dowodzi istnienia nieuzasadnionej nierówności w traktowaniu przez prawo komitetów wyborczych. Świadczy jedynie, że ustawowo uregulowane zasady finansowania działalności partii politycznych obowiązują także ich komitety wyborcze.

Konkludując, Prokurator Generalny stwierdził, że wobec braku dowodu na to, iż doszło do naruszenia zasady równości należy uznać, zgodnie z zasadą domniemania konstytucyjności ustaw, że art. 4 pkt 23 ustawy nowelizującej jest zgodny z art. 32 Konstytucji.

II

Na rozprawie 24 czerwca 2002 r. umocowani przedstawiciele wnioskodawców i pozostałych uczestników postępowania podtrzymali swoje stanowiska wyrażone na piśmie.

Jednocześnie przedstawiciele wnioskodawców odnieśli się do stanowiska Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego. Podkreślili, że poprawka dokonana przez Senat nie może być traktowana jako modyfikacja czy udoskonalenie materii ustawy nowelizującej, skoro przepisy Ordynacji wyborczej samorządowej, dotyczące alokacji mandatów, nie zostały znowelizowane przez Sejm. Ponadto podnieśli, iż sposób rozdziału mandatów stanowi samodzielny element systemu wyborczego – „moduł”, który może być ukształtowany dowolnie, niezależnie od innych elementów tego systemu. Jeżeli Senat uznał, że obowiązująca metoda jest niewłaściwa, winien wnieść w tym zakresie inicjatywę ustawodawczą.

Przedstawiciel Marszałka Sejmu podtrzymał pogląd, iż metoda rozdziału mandatów jest jednym z elementów systemu wyborczego. Skoro Sejm dokonał pewnych zmian w tym zakresie to należy uznać, że poprawka Senatu dotycząca rozdziału mandatów mieściła się w granicach materii objętej ustawą nowelizującą. Pogląd ten podzielił na rozprawie przedstawiciel Prokuratora Generalnego i uczestniczący w rozprawie przedstawiciel Senatu.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiotem postępowania w niniejszej sprawie jest art. 4 pkt 30, 37 i 43 ustawy z dnia 15 lutego 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym,

ustawy o samorządzie województwa, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 23, poz. 220; dalej: ustawa z 15 lutego 2002 r.). Na mocy powołanych przepisów wprowadzono zmiany do art. 123 ust. 1 pkt 1, art. 151 ust. 1 pkt 1, art. 178 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 95, poz. 602 ze zm.; dalej Ordynacja wyborcza samorządowa).

Zmiany wprowadzone ustawą z 15 lutego 2002 r. do ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o referendum lokalnym dotyczą systemu podziału mandatów w poszczególnych okręgach wyborczych pomiędzy listy kandydatów. Zmiana brzmienia wskazanych przepisów ustawy polegała na zastąpieniu dotychczasowej treści słowami: “liczbę głosów ważnie oddanych na każdą z list w okręgu wyborczym dzieli się kolejno przez 1; 2; 3; 4; 5 i dalsze kolejne liczby, aż do chwili gdy z otrzymanych w ten sposób ilorazów da się uszeregować tyle kolejno największych liczb, ile wynosi liczba mandatów do rozdzielenia między listy”. Wprowadzona na mocy kwestionowanych przepisów zmiana oznacza zastąpienie dotychczasowej metody podziału mandatów, tzw. metody St. Laguë – metodą d’Hondta.

W ocenie wnioskodawców, zaskarżone przepisy zostały uchwalone z naruszeniem trybu ustawodawczego, przez co są niezgodne z przepisami art. 7, art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W obydwu wnioskach podniesiono zarzut naruszenia przez Senat zasad procedury legislacyjnej przez wprowadzenie do ustawy nowelizującej zmian wykraczających poza materię rozpatrywanej ustawy.

Ponadto jedna z grup posłów (wniosek z 4 kwietnia 2002 r.) wniosła stwierdzenie niezgodności art. 4 pkt 23 ustawy z dnia 15 lutego 2002 r. z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zakwestionowany przepis wprowadza do nowelizowanej ustawy art. 83a w brzmieniu: “Do finansowania komitetów wyborczych partii politycznych w sprawach nieuregulowanych w niniejszej ustawie stosuje się przepisy ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 857 i Nr 154, poz. 1802)”. Zdaniem wnioskodawców dodanie cytowanej regulacji różnicuje sytuację prawną komitetów wyborczych partii politycznych w stosunku do pozostałych komitetów wyborczych, w zakresie sposobu ich finansowania.

Przedmiotem postępowania w niniejszej sprawie są zatem dwie regulacje, odnoszące się do różnych zagadnień. W przypadku art. 4 pkt 23 ustawy z 15 lutego 2002 r. sformułowano zarzuty merytoryczne, natomiast zarzuty dotyczące pozostałych przepisów mają charakter formalny. Należy stwierdzić, że uprawnienie Trybunału Konstytucyjnego do kontrolowania płaszczyzny formalnej aktu normatywnego wynika z art. 42 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Orzekając o zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, Trybunał bada zarówno treść takiego aktu, jak też kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu. Pominięcie przez wnioskodawcę zarzutu naruszenia procedury legislacyjnej nie zwalnia Trybunału z obowiązku dokonania oceny trybu uchwalenia przepisu przede wszystkim z tego punktu widzenia (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 czerwca 1998 r., K. 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52, s. 336). Orzeczenie w konkretnej sprawie nie przesądza jednak, jak to sugeruje w swoim stanowisku Marszałek Sejmu, o niekonstytucyjności przepisów, które nie są objęte wnioskiem.

2. Zasadnicze znaczenie dla oceny przepisów art. 4 pkt 30, 37 i 43 ustawy z 15 lutego 2002 r. ma odpowiedź na pytanie, czy w tej konkretnej sprawie doszło do naruszenia procedury legislacyjnej. Obok sformułowanych w orzecznictwie poglądów na temat relacji pomiędzy Sejmem a Senatem w procesie legislacyjnym, należy bowiem w każdej konkretnej sprawie ocenić przebieg prac legislacyjnych oraz zakres wprowadzonych poprawek z uwzględnieniem etapu procedury legislacyjnej.

Istotą zarzutów proceduralnych, sformułowanych w obydwu wnioskach jest kwestia zakresu dopuszczalnych poprawek Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm. Jako wzorce badania zakwestionowanych przepisów wnioskodawcy wskazują art. 7, art. 118 ust. 1, art. 119

ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji. W przepisach tych określono podmioty, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza (art. 118 ust. 1), zasadę rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm w trzech czytaniach (art. 119 ust. 1) oraz uprawnienia Senatu w zakresie oceny uchwalonej przez Sejm ustawy (art. 120 ust. 2). Z art. 7 Konstytucji wynika obowiązek działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa.

3. Problematyka zakresu kompetencji Senatu wynikającej z art. 121 ust. 2 Konstytucji była wielokrotnie analizowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Uzasadnione jest w tym miejscu odwołanie się do kilku tez, mających istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy.

W orzeczeniu z 23 listopada 1993 r., Trybunał Konstytucyjny podtrzymał już wcześniej sformułowaną tezę, że każda izba parlamentu spełnia odmienną rolę w procesie wykonywania władzy ustawodawczej, zaś rola Senatu sprowadza się zasadniczo, poza przysługującą mu inicjatywą ustawodawczą, do udziału w rozpatrywaniu ustaw uchwalonych przez Sejm. Senat może ustawę przyjąć, odrzucić, bądź wprowadzić do jej tekstu poprawki (K. 5/93, OTK w 1993 r., cz. II, poz. 39, por. orzeczenie z 17 listopada 1992 r., U. 14/92, OTK w 1992 r., cz. II, poz. 25).

W tym samym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny ustalił zakres poprawek, jakie Senat mógł, w trybie art. 17 ust. 2 Małej Konstytucji, wprowadzić do tekstu ustawy uchwalonej przez Sejm.

Z ustaleń dokonanych przez Trybunał Konstytucyjny wynika, że “w przeciwieństwie do wniesionego w trybie inicjatywy ustawodawczej projektu ustawy, poprawki Senatu mają wyraźnie ograniczony zakres. Mogą one mieć charakter zarówno formalno-legislacyjny jak i merytoryczny; dotyczyć jednak muszą wprost materii, która była przedmiotem regulacji w tym tekście, który został przekazany Senatowi”.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił przy tym, że ustalenie, czy mamy do czynienia z poprawką Senatu, czy też z propozycją nowej regulacji prawnej możliwe jest tylko przy zbadaniu treści określonej poprawki do konkretnej ustawy. Ogólnie można przyjąć, że w przypadku, gdy do Senatu trafia ustawa, która po raz pierwszy reguluje jakieś zagadnienie bądź gdy jest to ustawa uchylająca w całości dotychczasową ustawę i zawierająca nowe uregulowanie tej materii, Senat ma znaczną swobodę modyfikowania w drodze poprawek ustawy uchwalonej przez Sejm. Poprawki dotyczyć mogą wszystkich przepisów ustawy i zawierać uregulowania odmienne od przyjętych przez Sejm. Znacznie węższe ramy dla kształtowania przez poprawki Senatu materii ustawy, stwarza uchwalona przez Sejm nowelizacja obowiązującej ustawy, w szczególności zaś wtedy, gdy zakres tej nowelizacji jest niewielki. “W takim wypadku niezbędne jest, by Senat ograniczał się do wnoszenia poprawek tylko do ustawy nowelizującej, tj. do tekstu, który został mu przekazany do rozpatrzenia. Wyjście poza ten tekst nie może być uznane za poprawkę do ustawy. Poprawka nie może bowiem dotyczyć spraw, które w ogóle nie były przedmiotem rozpatrzenia przez Sejm. Wyjątkiem od tej zasady będzie sytuacja, gdy poprawka wniesiona do tekstu ustawy nowelizującej logicznie i merytorycznie wymaga poczynienia zmian objętych poprawką także w tekście ustawy nowelizowanej” (K. 5/93, OTK w 1993 r. cz. II, s. 387, 388).

Do przedstawionego poglądu Trybunał Konstytucyjny odwoływał się w późniejszych orzeczeniach (por. orzeczenie z 9 stycznia 1996 r., K. 18/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 1). W orzeczeniu z 22 września 1997 r., K. 25/97 Trybunał Konstytucyjny stwierdził ponadto, że nawet w trybie zgłaszania poprawek do ustawy uchwalonej przez Sejm, która jest ustawą “nową”, Senat nie jest uprawniony do zastępowania treści tej ustawy treścią zupełnie inną, jeśli chodzi o tematykę i przedmiot regulacji, gdyż oznaczałoby to obejście przepisów o inicjatywie ustawodawczej Senatu oraz o trybie czytań projektu ustawy w Sejmie (OTK ZU nr 3-4/1997, s. 302).

Trybunał Konstytucyjny nawiązał do powołanych poglądów także w orzeczeniach wydanych już w czasie obowiązywania nowej Konstytucji. W wyroku z 24 czerwca 1998 r.

rozwinął zagadnienie dopuszczalnego zakresu poprawek w kontekście inicjatywy ustawodawczej. Zaznaczył, że – choć nigdy nie zostało to przesądzone jednoznacznie w tekstach konstytucyjnych – to polskie prawo parlamentarne zawsze uznawało charakter kolektywny prawa inicjatywy ustawodawczej, a charakter indywidualny – prawa zgłaszania poprawek. Art. 118 i art. 119 ust. 2 i 3 Konstytucji dokonują rozróżnienia tych procedur w oparciu o dwa podstawowe kryteria: podmiotów uprawnionych do ich wykorzystywania oraz etapu procedury sejmowej, na którym są one wykorzystywane. Istnienie tych odrębnych procedur nie powinno więc prowadzić do zacierania granic między nimi.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że zwłaszcza w sytuacjach, gdy treść i rozmiar proponowanych zmian prowadzą do przeistoczenia poprawek w nową inicjatywę ustawodawczą, dopuszczalne jest rozważenie, czy nie dochodzi w ten sposób do naruszenia postanowień art. 118 ust. 1 Konstytucji (K. 3/98, OTK ZU nr 4/1998, s. 339-340).

Wśród orzeczeń dotyczących zagadnienia poprawki Senatu, wymienić należy w szczególności wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 lutego 1999 r., w którym zwrócono uwagę na uprzywilejowaną pozycję Sejmu w procedurze ustawodawczej. Trybunał zauważył ponadto, że wprowadzenie do ustawy nowych treści, wykraczających poza zakres ustawy “za pomocą poprawki”, nabiera charakteru samoistnego przedłożenia legislacyjnego. “Senat jest uprawniony do wysuwania takich przedłożeń, ale może to zrobić tylko w formie inicjatywy ustawodawczej, a nie może tego zrobić w formie poprawki. Jeżeli zaś takie nowe treści zostaną ujęte w formie poprawki, a nie – inicjatywy ustawodawczej, to naruszone zostaną konstytucyjne postanowienia o trybie ustawodawczym, a w szczególności art. 118 ust. 1 i art. 121 ust. 2” (K. 25/98, OTK ZU nr 2/1999, s. 139).

4. Przedstawione poglądy zreasumował Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 19 czerwca 2002 r., K 11/02. Konsekwentnie stanął na stanowisku, że “materię, tę [do której odnosi się poprawka] określa treść ustawy uchwalonej przez Sejm, przekazywanej Senatowi przez Marszałka Sejmu (art. 121 ust. 1 Konstytucji). Nie budzi także wątpliwości, że przez ustawę należy rozumieć zarówno akt normatywny uchwalony w odniesieniu do danej materii po raz pierwszy, jak i ustawę nowelizującą tę materię. Poprawka uchwalana przez Senat musi jednak zawsze dotyczyć materii, która została już objęta ustawą uchwaloną przez Sejm i przekazaną Senatowi. Zasada ta nabiera szczególnej wyrazistości w przypadku ustawy nowelizującej. Nie jest więc możliwe, aby senackie poprawki do ustawy nowelizującej mogły dotyczyć zagadnień objętych wyłącznie zakresem ustawy nowelizowanej”.

Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego podziela doktryna prawa konstytucyjnego (por. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 152 i 154-155, tenże: *Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Glosa do wyroku z 23 lutego 1999 r.*, K. 25/98, PiP z. 6/1999, s. 102 i n.; M. Kudej, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 1999 r.*, Przegląd Sejmowy nr 3/1999 r., s. 164 i n.; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2001, t. II, tezy do art. 121).

Zaprezentowaną linię orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego i poglądy doktryny wzmacniają także wnioski wyprowadzone przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 19 czerwca 2002 r. w oparciu o szczegółową analizę materiałów dokumentujących przebieg prac prowadzonych nad tekstem Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. w Zgromadzeniu Narodowym. W świetle dokonanych ustaleń Trybunał Konstytucyjny doszedł do przekonania, że brak definicji poprawki w Konstytucji, nie oznacza, iż nie ma normy konstytucyjnej, która mogłaby stanowić adekwatny wzorzec dla oceny zarzutu przekroczenia przez Senat granic poprawki. Przebieg prac prowadzonych przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego świadczy, że w intencji ustawodawcy konstytucyjnego normami takimi są art. 7, art. 118 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji, a więc przepisy wskazane w obydwu wnioskach grup posłów.

Trybunał Konstytucyjny uznał ponadto, iż przyjęcie poprawek przez Sejm, w sytuacji przekroczenia przez Senat ich dopuszczalnego zakresu, nie powoduje konwalidacji tego

uchybienia. “Oznaczałoby to bowiem w konsekwencji, że parlament może swobodnie modyfikować bezwzględnie wiążące go normy i zasady Konstytucji. Decydując się na określony model relacji kompetencyjnych między Sejmem i Senatem w procesie ustawodawczym, ustrojodawca możliwość tego rodzaju konwalidacji jednoznacznie wykluczył”.

Wykładnia historyczna przepisów art. 118 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji usuwa wątpliwości co do rozróżnienia dopuszczalnych granic pomiędzy poprawką a inicjatywą ustawodawczą. Dowodzi ponadto, że ustawodawca konstytucyjny stanął na stanowisku, iż gwarancje odpowiedniego procedowania (zwłaszcza procedura trzech czytań) wchodzi w zakres standardów demokratycznego państwa prawnego. Dlatego też Trybunał Konstytucyjny nie zgodził się z poglądem, iż w sytuacji gdy jakaś materia była przedmiotem trzeciego czytania w Sejmie, to tym samym wchodzi ona w zakres materii ustawowej. “Skoro bowiem nie budzi wątpliwości fakt, iż procedura trzeciego czytania kończy się głosowaniem, w wyniku którego uchwalana jest ustawa o określonej treści i tylko taką ustawę (ustawę o konkretnie ustalonej treści) Marszałek Sejmu jest zobowiązany przekazać do Senatu, nie sposób twierdzić, że materia ustawową jest także coś, co wychodzi poza zakres ustawy przekazywanej do Senatu”. Takie rozumowanie prowadziłoby do podważenia gwarancyjnej funkcji procedury ustawodawczej, którą tak akcentowano podczas prac nad Konstytucją.

Ustalenia dokonane przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie K 11/02 uzasadniają wniosek, że Senat może w drodze poprawek zaproponować rozwiązania alternatywne albo wręcz przeciwstawne tylko w zakresie materii ustawy przesłanej przez Sejm. “Jeżeli zatem Senat otrzymuje tekst ustawy nowelizującej, to może proponować alternatywne rozwiązania tylko w zakresie tej ustawy, nie zaś w zakresie ustawy nowelizowanej, bowiem to ustawa nowelizująca i tylko ona została przekazana Senatowi przez Marszałka Sejmu. Jeżeli więc ustawa nowelizująca obejmuje tylko jakiś wybrany aspekt materii zawartej już w ustawie nowelizowanej, to alternatywność i przeciwstawność dotyczyć może tylko tego aspektu, który Sejm zdecydował się wyrazić w ustawie nowelizującej”.

Trybunał Konstytucyjny orzekając w niniejszej sprawie zgodził się, że ścisła wykładnia instytucji poprawki, pozwalająca odróżnić ją od inicjatywy ustawodawczej, jest nie tylko konsekwencją jednoznacznego brzmienia art. 118 ust. 1, art. 120 i art. 121 ust. 2 Konstytucji, ale też jasno wyrażonej podczas prac w Zgromadzeniu Narodowym woli ustawodawcy konstytucyjnego w tym zakresie: “(...) dopuszczenie przez Trybunał Konstytucyjny do rozszerzającej wykładni instytucji poprawki Senatu, mogłoby narazić Trybunał Konstytucyjny na zarzut występowania w roli moderatora konstytucyjnego modelu kompetencyjnych relacji między Sejmem a Senatem”.

5. Nie budzi żadnej wątpliwości, że ustalenie, czy mamy do czynienia z poprawką Senatu, czy też z propozycją nowej regulacji prawnej, wykraczającej poza zakres ustawy nowelizującej, możliwe jest tylko przy zbadaniu treści konkretnej poprawki do konkretnej ustawy. Mając na uwadze ujęte w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego poglądy i przedstawioną na ich poparcie argumentację, należy dokonać oceny zarzutu naruszenia przez Senat określonego przepisami Konstytucji trybu ustawodawczego, w procesie stanowienia art. 4 pkt 30, 37 i 43 ustawy z dnia 15 lutego 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 23, poz. 220).

Postępowanie legislacyjne, zakończone m.in. przyjęciem kwestionowanej regulacji opierało się na trzech projektach trzech grup posłów (druki sejmowe nr 151, 152 i 153). Jeden z nich, zawarty w druku sejmowym nr 153, przewidywał nowelizację Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, polegającą na zastąpieniu dotychczasowego systemu rozdziału mandatów według metody St. Laguë – rozdziałem mandatów według metody d’Hondta. Zawarta w projekcie propozycja zmiany treści art. 123 ust. 1 pkt 1, art. 151 ust. 1 pkt 1 oraz art. 178 ust. 1 pkt 1 ustawy z 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad

powiatów i sejmików województw, została ujęta w sprawozdaniu połączonych Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Komisji Ustawodawczej (druk sejmowy nr 220 z dnia 23 stycznia 2002 r., art. 4 pkt 31, 37, 43). W toku dyskusji, toczącej się w trakcie II czytania poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym i ustawy o samorządzie województwa, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o referendum lokalnym, zgłoszono poprawki zmierzające do rezygnacji z propozycji zmiany metody rozdziału mandatów, przez skreślenie punktu 31, 37, 43 w art. 4 projektu. Wnioskodawca poprawki zaproponował utrzymanie dotychczasowej metody liczenia głosów ważnie oddanych na każdą z list w okręgu wyborczym czyli metody St. Laguë. W dodatkowym sprawozdaniu (druk 220-A) połączone komisje wniosły o odrzucenie tej poprawki. Pomimo tej rekomendacji, ostatecznie w III czytaniu przyjęto poprawkę proponującą skreślenie pkt 31, 37, 43 w art. 4, co oznacza, że ustawa nowelizująca samorządową Ordynację wyborczą nie objęła swym zakresem materii rozdziału mandatów.

Zgodnie z obowiązującym trybem postępowania legislacyjnego – art. 48 regulaminu Sejmu – tekst uchwalonej, w wyniku głosowania Sejmu 25 stycznia 2002 r., ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym i ustawy o samorządzie województwa, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o referendum lokalnym, został przekazany do Senatu. Przekazany tekst nie zawierał zmian odnoszących się do art. 123 ust. 1 pkt 1, art. 151 ust. 1 pkt 1 oraz art. 178 ust. 1 pkt 1 nowelizowanej ustawy z 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Nowelizacja nie obejmowała zatem przepisów dotyczących metody rozdziału mandatów w okręgach wyborczych, gdyż propozycje zmian w tym zakresie zostały odrzucone w trzecim czytaniu.

Pomimo to, do uchwalonego przez Sejm tekstu ustawy, Senat wprowadził poprawki (nr 6, 7, 8 – druk sejmowy nr 238), odpowiadające w istocie treści zmian zaproponowanych w poselskim projekcie z 22 listopada 2001 r. (druk sejmowy nr 153), a pominiętych w uchwalonej i przekazanej Senatowi ustawie. W sprawozdaniu o stanowisku Senatu w sprawie ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym i ustawy o samorządzie województwa, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o referendum lokalnym, połączone komisje sejmowe wniosły o przyjęcie poprawki Senatu nr 6,7,8 (druk sejmowy nr 256). Ostatecznie w głosowaniu nad odrzuceniem poprawki, które odbyło się 15 lutego 2002 r. Sejm, wobec nieuzyskania bezwzględnej większości głosów, poprawkę Senatu przyjął (sprawozdanie stenograficzne z 13 posiedzenia Sejmu, s. 200).

6. Analiza przebiegu prac legislacyjnych pozwala stwierdzić, że zakres uchwalonych przez Senat poprawek wykroczył poza materię ustawy uchwalonej przez Sejm.

Uchwalona przez Sejm 25 stycznia 2002 r. ustawa nowelizująca nie zmieniła regulacji “macierzystej” ustawy odnoszącej się do metody rozdziału mandatów. Materia ustawy nowelizującej została zatem ściśle ograniczona i Senat winien odnieść poprawki tylko do przekazanego przez Sejm tekstu, a nie do propozycji wypracowanych przez komisje sejmowe, a następnie odrzuconych w trzecim czytaniu. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 19 czerwca 2002 r., to co było przedmiotem trzeciego czytania, a nie znalazło wyrazu w tekście uchwalonej ustawy, może mieć wyłącznie walor historyczny, ponieważ “tym, z czym Senat może mieć do czynienia i co może uznać za bazę swoich poprawek, jest wyłącznie tekst ostatecznie uchwalony przez Sejm, zgodnie z procedurą określoną w art. 118-120 Konstytucji” (por. P. Winczorek, *Glosa do wyroku...*, *op.cit.*, s. 106).

Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje zatem stanowisko, że przedmiotem prac senackich jest wyłącznie ustawa uchwalona przez Sejm. Zakres, materia i koncepcja tych prac jest więc wyznaczana wyłącznie zakresem, materią i koncepcją ustawy. Pominięte w ustawie sejmowej zagadnienia objęte postępowaniem legislacyjnym – zawarte w projekcie ustawy, albo

w uchwale komisji sejmowej bądź we wnioskach mniejszości lub poprawkach wnoszonych w czasie rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm – mogą być podjęte tylko w drodze nowej inicjatywy ustawodawczej. Nie mogą jej zastąpić poprawki Senatu, choćby nawiązywały do propozycji czy rozwiązań rozważanych w trakcie sejmowych prac nad projektem ustawy (K. 25/98, OTK ZU nr 2/1999, s. 140).

Tymczasem Senat, działając z naruszeniem trybu przewidzianego art. 121 ust. 2 Konstytucji, uchwalił jako swoje poprawki do ustawy te rozwiązania, które wprawdzie wcześniej znalazły się w projekcie i sprawozdaniu połączonych komisji sejmowych, ale dotyczyły materii, która nie stała się przedmiotem ustawy uchwalonej przez Sejm i przekazanej Senatowi przez Marszałka Sejmu. W toku dyskusji podniesiono wyraźnie ten aspekt, odwołując się przy tym do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 23 lutego 1999 r., K. 25/98, w którym jednoznacznie stwierdzono, iż “w sytuacji uchwalania poprawek przez Senat do ustawy nowelizującej alternatywność wyklucza modyfikowanie materii zawartej w ustawie nowelizowanej, której wyraźnie nie normuje ustawa nowelizująca”.

Jak stwierdził jeden z senatorów, w toku prac senackich senatorowie nie dyskutują “nad tym co się działo w Sejmie, jakie wnioski wpływały do komisji, jakie były stanowiska komisji (...) ale nad ustawą przekazaną nam przez Sejm”. I to jest materia rozważań, poza którą Senat nie powinien wychodzić. “Dlatego, jeżeli w ustawie o zmianie ustawy, przekazanej Senatowi przez Sejm nie znajdujemy kwestii, które obecnie dodaje komisja senacka, to ich dodanie jest, zdaniem trybunału, sprzeczne z tym, co stanowi konstytucja w sprawie rozdziału kompetencji legislacyjnych Sejmu i Senatu” (sprawozdanie stenograficzne z 8 posiedzenia Senatu w dniu 7 lutego 2002 r., s. 18).

Granice dopuszczalnych poprawek określa również, regulamin Senatu, który w art. 69 stanowi: “Jeżeli w toku prac nad ustawą uchwaloną przez Sejm, komisja dostrzeże potrzebę wprowadzenia zmian legislacyjnych wykraczających poza materię rozpatrywanej ustawy, to wraz z projektem uchwały, o której mowa w art. 68 ust. 2, komisja może przedstawić wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej wraz z projektem odpowiedniej ustawy”. Po dyskusji, podczas której powoływano się także na poglądy doktryny i ekspertyzy konstytucjonalistów, Senat uchwalił poprawki, zawierające materię nie regulowaną w ustawie nowelizującej.

Zwrócono na to uwagę w trakcie posiedzenia Sejmu, kiedy rozpatrywano sprawozdanie komisji w sprawie stanowiska Senatu. Podnoszono, że Senat “wprowadził do tekstu zapisy dotyczące kwestii, które nie były objęte przedmiotem uregulowania zawartego w ustawie uchwalonej przez Sejm. Poprawki te wykraczając poza ramy tej ustawy stanowią ukrytą formę inicjatywy ustawodawczej. Wszelkie poprawki Senatu muszą dotyczyć wprost materii, która była przedmiotem regulacji w tym tekście, który został przekazany Senatowi. (...) Senat zafundował nam coś na kształt reasumpcji głosowania, bo przecież większość przedstawionych poprawek była głosowana przez Sejm w trakcie trzeciego czytania projektu rozpatrywanej ustawy” (sprawozdanie stenograficzne z 13 posiedzenia Sejmu w dniu 13 lutego 2002 r., s. 69).

Pomimo tych wypowiedzi, poprawki Senatu polegające na dodaniu regulacji nie objętych uchwalonym tekstem, nie zostały odrzucone przez Sejm. Przyjęcie przez Sejm poprawek Senatu na skutek nie uzyskania w głosowaniu odpowiedniej większości dla ich odrzucenia nie stanowi jednak konwalidacji nieprawidłowości zaistniałych w toku procesu legislacyjnego. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23 lutego 1999 r., “zasada autonomii prac parlamentarnych nie może być rozumiana jako przyzwolenie dla Sejmu, by pomijał normy konstytucyjne, które wyznaczają ramy tych prac. Każdy organ władzy publicznej, w tym także Sejm jest poddany obowiązкови działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji)”. Trybunał Konstytucyjny uznał, że przyjęcie przez Sejm w trybie art. 121 ust. 3 Konstytucji, niedopuszczalnych poprawek zaproponowanych przez Senat – wobec nie odrzucenia ich bezwzględną większością głosów – nie prowadzi do konwalidacji naruszonego trybu postępowania legislacyjnego. Taka praktyka jest nie do pogodzenia z rolą wyznaczoną Senatowi w procesie legislacyjnym przez Konstytucję. Prowadziłaby ona do ograniczenia roli Sejmu w procesie stanowienia prawa, skoro Sejm nie może wprowadzać zmian do poprawek

Senatu, a jedynie przyjąć je albo odrzucić. W orzeczeniu K. 25/97 Trybunał Konstytucyjny zajął stanowisko, że Sejm nie może uchylić się od rozpatrzenia poprawek zgłoszonych przez Senat, choćby wykraczały one poza zakres pojęcia “poprawek do ustawy sejmowej”. Ocenę zaś, czy Senat wykroczył poza te ramy przeprowadza wyłącznie Trybunał Konstytucyjny (OTK ZU nr 2/1999, s. 141).

Reasumując dotychczasowe ustalenia należy stwierdzić, że Trybunał Konstytucyjny podziela wyrażone we wcześniejszych orzeczeniach poglądy odnoszące się do problematyki roli Senatu w postępowaniu ustawodawczym, a także rozróżnienia poprawki i inicjatywy ustawodawczej, ustalenia zakresu poprawek oraz znaczenia poszczególnych stadiów procesu ustawodawczego.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie można zgodzić się z argumentem Marszałka Sejmu, iż wprowadzone na mocy ustawy z 15 lutego 2002 r. zmiany dotyczące liczby radnych w gminach i powiatach (art. 1 pkt 1, art. 2 pkt 1), liczby radnych wybieranych w okręgach wyborczych (art. 4 pkt 24), zasad ustalania granic okręgów wyborczych (art. 4 pkt 33), oznaczają, że materia ustawy nowelizującej był “cały system wyborczy”, toteż poprawki Senatu mogły dotyczyć również metody podziału (alokacji) mandatów.

Brak jest podstaw do zaaprobowania stanowiska Sejmu, uznającego nowelizację samorządowej Ordynacji wyborczej za całościową zmianę systemu wyborczego. Ustawa przekazana przez Marszałka Sejmu Senatowi miała określony zakres przedmiotowy i w ramach tej materii Senat był uprawniony do wprowadzania poprawek. Przyjęcie poglądu, iż przepisy zawarte w ustawie nowelizowanej stanowią pewien jednolity system, którego dotyczyć mogą poprawki Senatu, zacierałoby granicę między poprawką a inicjatywą ustawodawczą, co zarówno w świetle wykładni gramatycznej przepisów konstytucyjnych jak i wykładni historycznej, nie jest zasadne.

Stosowanie określonej metody podziału mandatów jest kluczowym elementem systemu wyborczego, opartego na zasadzie proporcjonalności, mającym decydujący wpływ na wynik wyborów. Toteż zmiany w tym zakresie nie mogą być wprowadzane “przy okazji” w formie poprawki, z pominięciem procedury inicjatywy ustawodawczej, skoro wolą Sejmu, wyrażoną w ustawie przekazanej Senatowi, było utrzymanie dotychczasowej metody podziału mandatów. “Istotą sformalizowanej procedury legislacyjnej, zasadniczo opartej na konstytucyjnych postanowieniach, jest praworządność procesu tworzenia prawa, poddanie tego procesu obowiązującym regułom prawnym, a nie swoistej grze politycznej, w której rozumienie przepisów może być wypadkową doraźnego układu sił politycznych. W demokratycznym państwie prawnym nie może być kolizji pomiędzy celem a środkiem do niego wiodącym” (Z. Czeszejko-Sochacki, *O niektórych problemach konstytucyjnej procedury legislacyjnej* [w:] *Konstytucja, wybory, parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, pod redakcją L. Garlickiego, Warszawa 2000, s. 49).

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił poglądu Prokuratora Generalnego, zgodnie z którym rygoryzm w przestrzeganiu norm proceduralnych może zależeć od materii ustawy i w przypadku ustaw o treści politycznej, Trybunał Konstytucyjny winien łagodniej oceniać wymogi proceduralne. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, iż konieczność respektowania konstytucyjnych zasad procedury ustawodawczej jest całkowicie niezależna od materialnej treści uchwalonej ustawy. Przestrzeganie tych zasad służy ochronie podstawowych wartości systemu opartego na zasadach konstytucjonalizmu i demokracji.

Znaczenie wyznaczonej przez prawo parlamentarne funkcji poszczególnych stadiów i czynności procesu ustawodawczego podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23 listopada 1993 r. Podkreślił, że władza ustawodawcza parlamentu (jego izb) i związane z nią uprawnienia innych podmiotów realizują się przy pomocy sformalizowanego prawa ustawodawczego, składającego się z poszczególnych stadiów (faz), w ramach których poszczególnym uczestnikom tego procesu przysługuje prawo podejmowania określonych działań mających wpływ na treść lub formę ustawy. W toku procesu ustawodawczego każde z tych działań (czynności) posiada określony cel, a skorzystanie z niego wywołuje określone konsekwencje prawne. Posłużenie się

jakaś czynnością niezgodnie z jej przeznaczeniem, czy też w niewłaściwej fazie procesu ustawodawczego, zniweczyć może także podstawowe wartości tkwiące w parlamentarnym sposobie tworzenia prawa” (K. 5/93, OTK w 1993 r., cz. II, s. 389).

Senat wprowadzając poprawki do ustawy innej niż przekazana przez Marszałka Sejmu, nie zastosował się do konstytucyjnych przepisów dotyczących inicjatywy ustawodawczej, przepisu dotyczącego trzech czytań projektu w Sejmie, a także przepisu uprawnającego Senat do wnoszenia poprawek. Oczywistym jest, że działalność ustawodawcza izb musi mieścić się w granicach prawa, toteż należy stwierdzić, że doszło do naruszenia postanowienia art. 7 Konstytucji.

W związku ze sformułowanym przez Marszałka Sejmu argumentem wskazującym, że metoda St. Laguë została wprowadzona do Ordynacji ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 45, poz. 497) w podobny sposób, Trybunał Konstytucyjny czuje się w obowiązku przypomnieć, że zgodnie z art. 31 ust. 1 w zw. z art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Trybunał rozpatruje zarzut niekonstytucyjności przepisu tylko na podstawie i w granicach wniosku przedłożonego Trybunałowi przez uprawniony podmiot, którym jest m.in. Marszałek Sejmu. Zawarty w piśmie Marszałka Sejmu zarzut nie spełnia ustawowo określonych warunków, którym powinien odpowiadać wniosek, w związku z tym Trybunał Konstytucyjny nie może rozpatrzyć i rozstrzygnąć tej kwestii. Ponadto przytoczony przez Marszałka Sejmu argument nie ma znaczenia dla oceny konstytucyjności regulacji będącej przedmiotem niniejszego postępowania.

W tych okolicznościach należy zgodzić się z wnioskodawcami, że art. 4 pkt 30, 37 i 43 ustawy z 15 lutego 2002 r., uchwalony z naruszeniem trybu ustawodawczego jest niezgodny z art. 7, art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ze względu na treść wyroku stwierdzającego niekonstytucyjność regulacji określających mechanizm wyborczy w art. 4 pkt 30, 37 i 43 ustawy nowelizującej powstaje stan luki prawnej, więc nie jest możliwe realizowanie procedury wyborczej. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na konieczność podjęcia stosownej inicjatywy ustawodawczej w celu uzupełnienia brakujących elementów normatywnych.

IV

1. Przedmiotem wniosku z dnia 4 kwietnia 2002 r. jest także art. 4 pkt 23 ustawy z dnia 15 lutego 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 23, poz. 220), na mocy którego dodano do Ordynacji wyborczej samorządowej art. 83a w brzmieniu: “Do finansowania komitetów wyborczych partii politycznych w sprawach nieuregulowanych w niniejszej ustawie stosuje się przepisy ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 857 i Nr 154, poz. 1802)”.

Zdaniem grupy posłów powołany przepis różnicuje sytuację komitetów wyborczych partii politycznych i pozostałych komitetów wyborczych, przez co jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Na skutek dodanego do Ordynacji wyborczej samorządowej art. 83a, doszło zdaniem wnioskodawcy do uprzywilejowania sytuacji komitetów wyborczych organizacji społecznych i stowarzyszeń oraz koalicji wyborczych, przez to że nie mają do nich zastosowania przepisy ustawy z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych. Rozwiązanie to, w ocenie wnioskodawców, nie znajduje uzasadnienia w świetle zasady równości.

Propozycja zamieszczenia takiego przepisu w Ordynacji wyborczej samorządowej pojawiła się na etapie prac podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia poselskich projektów

ustaw i została ujęta w sprawozdaniu połączonych Komisji: Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Ustawodawczej (Biuletyn nr 257, s. 21 i druk nr 220).

Jednocześnie zgłoszono propozycję skreślenia w Ordynacji wyborczej samorządowej ust. 2 w art. 97, który przewidywał, że: “Do utworzonego przez wyborców Komitetu Wyborczego stosuje się odpowiednie przepisy ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych z wyjątkiem przepisów dotyczących ewidencji partii politycznych” (Biuletyn nr 257, s. 22). Ostatecznie ust. 2 w art. 97 Ordynacji wyborczej samorządowej został skreślony i utracił moc obowiązującą z dniem 31 marca 2002 r. na podstawie art. 4 pkt 26 ustawy z 15 lutego 2002 r., tej samej, której przepisy kwestionowano we wniosku. Dlatego też wnioskodawcy błędnie powołują się na wskazany przepis jako obowiązujący, w swoim wniosku z 4 kwietnia 2002 r. (s. 7 wniosku). Wnioskodawcy wyrazili przy tym przekonanie, że reguły finansowania określone w ustawie o partiach politycznych dotyczą komitetów wyborczych partii politycznych i komitetów wyborczych wyborców, chociaż w stosunku do tych ostatnich przestały obowiązywać kilka dni wcześniej. W aktualnym stanie prawnym przepisy ustawy o partiach politycznych, dotyczące zasad finansowania, znajdują zastosowanie tylko w odniesieniu do komitetów wyborczych partii politycznych.

Zadaniem Trybunału Konstytucyjnego jest zatem ocena, czy zróżnicowanie sytuacji komitetów wyborczych partii politycznych w stosunku do pozostałych komitetów wyborczych, znajduje uzasadnienie w świetle art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Zgodnie z art. 96 ust. 2 i 3 oraz art. 97 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, komitety wyborcze mogą być tworzone przez: partie polityczne, stowarzyszenia, organizacje społeczne, wyborców oraz koalicje wyborcze. W ocenie wnioskodawców bezsporne jest, że wszystkie komitety wyborcze są w takiej samej sytuacji i dążą do takiego samego celu. Odesłanie do stosowania w kwestii finansowania komitetów wyborczych do przepisów ustawy o partiach politycznych tylko w przypadku komitetów wyborczych partii politycznych, stwarza zatem nierówność wobec prawa podmiotów podobnych. Wnioskodawcy nie skonkretyzowali przy tym, na czym w istocie polega pogorszenie sytuacji partii politycznych. Nie wskazali żadnych konkretnych uregulowań świadczących o tym, że ich zastosowanie wobec komitetów partii politycznych stawia je w gorszej sytuacji.

Zasada równości polega na tym, iż “wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących”. Z konstytucyjnej zasady równości wynika więc dla ustawodawcy obowiązek równego traktowania obywateli i innych podmiotów. Zasada ta wiąże nie tylko, gdy ustawodawca ogranicza prawa lub wolności, ale także, gdy przyznaje prawa lub nakłada obowiązki. W każdym przypadku podmioty należące niewątpliwie do tej samej kategorii muszą być traktowane równo, a podmioty należące do istotnie różnych kategorii mogą być traktowane różnie (por. A. Gomułowicz, *Zasada sprawiedliwości podatkowej*, jw., s. 40, 43-44).

Ocena zgodności z zasadą równości wymaga więc ustalenia, czy możliwe jest wskazanie wspólnej istotnej cechy faktycznej lub prawnej uzasadniającej równe traktowanie podmiotów prawa. Ustalenie takie musi być dokonane w oparciu o cel i ogólną treść przepisów, w których zawarte są kontrolowane normy, często będzie więc miało relatywny charakter. Nie oznacza też obowiązku ustawodawcy identycznego traktowania w prawie każdego z tych podmiotów i w każdej sytuacji (wyrok z 27 lutego 2002 r., sygn. K. 47/01, OTK ZU nr 1/2002, poz. 6 i powołane tam orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego).

3. Zgodnie z art. 169 Konstytucji zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów określa ustawa. Ordynacja wyborcza samorządowa przyznała prawo zgłaszania kandydatów na radnych trzem rodzajom podmiotów: partiom politycznym, stowarzyszeniom i organizacjom społecznym oraz wyborcom. W celu zgłaszania wspólnych list kandydatów Ordynacja pozwala partiom politycznym oraz

stowarzyszeniom i organizacjom społecznym tworzyć koalicje wyborcze. Wyborcy w celu zgłoszenia listy kandydatów tworzą komitet wyborczy, w skład którego powinno wchodzić co najmniej pięć osób.

Niewątpliwie cel działania poszczególnych komitetów jest podobny – zwycięstwo w wyborach. Jednakże status prawny, cel i zasady działania poszczególnych podmiotów są różne.

W rozumieniu Konstytucji stowarzyszenia są jedną z form dobrowolnych zrzeszeń obywateli (art. 12) obok partii politycznych, związków zawodowych rolników, ruchów obywatelskich i fundacji – realizujących zagwarantowaną konstytucyjnie wolność zrzeszania się. Wyrażną intencją Konstytucji jest więc wyróżnienie poszczególnych form zrzeszeń, co wynika z ich odrębnego charakteru i funkcji społecznej. Dają temu wyraz odrębne regulacje ustawowe dotyczące związków zawodowych, organizacji pracodawców, fundacji, społeczno-zawodowych organizacjach rolników, a także stowarzyszeń i partii politycznych. Co istotne, regulacje konstytucyjne odnoszące się do partii politycznych zawiera także art. 11 i 13 Konstytucji, a konstytucyjna zasada jawności finansowania partii politycznych (art. 11 ust. 2) znalazła rozwinięcie w ustawie z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 857 ze zm.).

Natomiast ustawa z 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach zajmując się aspektami formalno-organizacyjnymi powstawania i funkcjonowania stowarzyszeń, nie statuuje zasady jawności finansowania stowarzyszeń. Majątek stowarzyszenia powstaje ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, dochodów z własnej działalności, dochodów z majątku stowarzyszenia oraz z ofiarności publicznej. Stowarzyszenie może otrzymywać dotację według zasad określonych w odrębnych przepisach. Korzystając, poprzez dotacje, z pomocy państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, stowarzyszenia mogą w tym zakresie być kontrolowane przez NIK, jak i przez regionalne izby obrachunkowe.

Jednakże partie polityczne, z grona pozostałych zrzeszeń, wyróżnia przede wszystkim cel działania: udział w życiu publicznym przez wywieranie metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej, podczas gdy celem stowarzyszeń jest realizacja dowolnych celów niezarobkowych, z ograniczeniami wynikającymi z art. 58 ust. 2 Konstytucji.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, rozwiązanie przyjęte w dodanym do Ordynacji wyborczej samorządowej art. 83a, miało na celu uregulowanie zasad dotyczących finansowania partii politycznych w sposób zbieżny z regulacją konstytucyjną i ustawą o partiach politycznych. Przyjęta zmiana ma zatem charakter porządkujący. Podobny przepis zawiera ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej – art. 119 ust. 1 (Dz. U. Nr 46, poz. 499 ze zm.). Podkreślić przy tym należy, że art. 83a Ordynacji wyborczej samorządowej (podobnie jak i art. 119 ust. 1) przewiduje, że przepisy ustawy o partiach politycznych dotyczące finansowania znajdują zastosowanie tylko w sprawach nieuregulowanych w Ordynacji wyborczej samorządowej.

Sama Ordynacja wyborcza samorządowa w rozdziale 12, zatytułowanym „Finansowanie wyborów”, zawiera wiele istotnych rozwiązań, które dotyczą wszystkich komitetów wyborczych. Ustawodawca wprowadził ogólną zasadę, iż wydatki związane z organizacją przygotowań i przeprowadzeniem wyborów pokrywane są z budżetu państwa. Natomiast wydatki komitetów wyborczych ponoszone w związku z wyborami są pokrywane z ich źródeł własnych (art. 82 ust. 1 Ordynacji).

Zgodnie z art. 83 ust. 1 Ordynacji, komitetom wyborczym nie mogą być przekazywane na cele wyborcze środki finansowe pochodzące:

- 1) z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego, związków komunalnych i innych komunalnych osób prawnych,
- 2) od państwowych jednostek organizacyjnych,
- 3) od przedsiębiorstw państwowych, a także od przedsiębiorców z udziałem Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, związków komunalnych oraz innych komunalnych osób prawnych,

4) od podmiotów korzystających z dotacji budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego,

5) od osób zagranicznych w rozumieniu przepisów prawa dewizowego.

Przepis ustępu 1 art. 83 stosuje się odpowiednio do wartości niepieniężnych (art. 83 ust. 2).

Ustawodawca wyraźnie podkreślił przy tym, że finansowanie uczestnictwa w wyborach jest jawne. W tym celu pełnomocnik komitetu wyborczego, którego lista kandydatów została zarejestrowana, obowiązany jest sporządzić sprawozdanie finansowe o źródłach pozyskanych funduszy oraz poniesionych wydatkach na cele wyborcze, według wzoru ustalonego przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, w drodze rozporządzenia, po porozumieniu z Państwową Komisją Wyborczą (art. 84 ust. 1 i 2).

Jeżeli komitet wyborczy utworzony przez wyborców osiągnie nadwyżkę pozyskanych środków finansowych nad poniesionymi wydatkami, pełnomocnik komitetu wyborczego jest obowiązany do jej przekazania instytucji charytatywnej (niewykonanie tego obowiązku zagrożone jest karą – art. 202 Ordynacji). Informację o tym, ze wskazaniem celu, na który nadwyżka została przekazana, zamieszcza się w sprawozdaniu finansowym. Sprawozdanie finansowe, obowiązany do jego sporządzenia, składa komisarzowi wyborczemu w ciągu 3 miesięcy od dnia wyborów.

Sprawozdania, o których mowa, udostępniane są do publicznego wglądu. Komisarz wyborczy podaje do publicznej wiadomości, w formie komunikatu w dzienniku o zasięgu co najmniej wojewódzkim, informację o obowiązanych do złożenia sprawozdania finansowego i o złożeniu sprawozdań w ustawowym terminie, a także o miejscu, czasie i sposobie ich udostępniania do wglądu. Pełnomocnik komitetu wyborczego utworzonego przez wyborców jest obowiązany przechowywać dokumenty związane z finansowaniem kampanii wyborczej przez okres 12 miesięcy od dnia wyborów (art. 84 ust. 3-6).

Mając na względzie zacytowane uregulowania Ordynacji, można dojść do wniosku, że odesłanie – w przypadku komitetów partii politycznych do ustawy z 27 czerwca 1997 r., – chociaż różnicuje sytuację komitetów z uwagi na szczególny status partii politycznych, to nie faworyzuje pozostałych komitetów wyborczych. W zasadzie kwestie nieuregulowane w Ordynacji, a dotyczące finansowania partii politycznych i wynikające z ustawy o partiach politycznych wiążą się z obowiązkiem utworzenia przez partie Funduszu Wyborczego i wydatkowania środków na cele wyborcze tylko za pośrednictwem Funduszu, przy czym wysokość wpłat na Fundusz, dokonywanych przez osoby fizyczne jest ograniczona (art. 35 i art. 36a ustawy o partiach politycznych). Pozostałe regulacje, nie ujęte w Ordynacji wyborczej samorządowej, dotyczą zasad opodatkowania i prowadzenia rachunkowości oraz możliwości przepadku korzyści majątkowych uzyskanych przez partie niezgodnie z przepisami (art. 39a). Zasady te określone w rozdziale 4 ustawy o partiach politycznych mają charakter szczegółowy i wprowadzają dla partii pewne ograniczenia, ale nie ma powodu, aby zasady te przestawały obowiązywać w odniesieniu do partii biorących udział w wyborach parlamentarnych czy samorządowych.

Zróżnicowanie regulacji prawnych w zakresie finansowania komitetów wyborczych wiąże się zatem z ich różną sytuacją. Działają one w oparciu o odrębne podstawy prawne, różnią ich cele i zasady działania. Nie sposób zatem wskazać istotnej cechy wspólnej (relewantnej), która nakazywałaby ich jednakowe traktowanie. Tym samym zarzut naruszenia przez art. 4 pkt 23 ustawy z 15 lutego 2002 r. art. 32 ust. 1 Konstytucji, jest bezzasadny.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne
sędziego Mariana Grzybowskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 2002 r.
w sprawie o sygn. K 14/02

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do pkt 1 wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 czerwca 2002 r. w sprawie o sygn. K 14/02 oraz do odpowiedniej części uzasadnienia.

Nie podzielam w szczególności stanowiska pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego co do niezgodności art. 4 pkt 30, 37 i 43 ustawy z dnia 15 lutego 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 23, poz. 220) z art. 118 ust. 1 oraz art. 119 ust. 1 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. oraz nie godzę się w zasadniczej części z konstatacją, iż przy uchwalaniu wskazanych tu przepisów ustawy z dnia 15 lutego 2002 r. “zakres uchwalanych przez Senat poprawek wykroczył poza materię ustawy uchwalonej przez Sejm” w stopniu uzasadniającym zarzut naruszenia dyspozycji art. 121 ust. 2 Konstytucji i prowadzącym do niezgodności z wymogami art. 7 Konstytucji.

Wskazanych tu ustaleń Trybunału Konstytucyjnego nie podzielam z następujących względów:

1. Zawarte w pkt 1 sentencji wyroku w sprawie K 14/02 stwierdzenie, iż “zakres uchwalonych przez Senat poprawek wykroczył poza materię ustawy uchwalonej przez Sejm” implikuje, iż przedmiotem oceny przez Trybunał Konstytucyjny przebiegu postępowania przy uchwalaniu przedmiotowej ustawy z dnia 15 lutego 2002 r. pozostawał przede wszystkim zakres i tryb uchwalenia poprawek Senatowi oraz kolejne stadia postępowania ustawodawczego. Sprawia to, iż adekwatnymi dla oceny konstytucyjności trybu postępowania są wzorce konstytucyjne ujęte jako art. 121 ust. 2 i – ewentualnie – art. 121 ust. 3 ustawy zasadniczej. Art. 118 ust. 1 Konstytucji zawiera natomiast normę kompetencyjną, która w żadnym zakresie nie odnosi się do trybu uchwalania i zakresu poprawek Senatowi, jak i do postępowania będącego następstwem uchwalenia poprawek Senatowi. W myśl postanowienia art. 118 ust. 1 “inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów”. Norma ta odnosi się do zasadniczo innych, znacznie wcześniejszych stadiów postępowania ustawodawczego i z tego względu nie została w sprawie K 14/02 naruszona. Co więcej: wobec odniesienia kontroli konstytucyjności do stadium uchwalania poprawek Senatowi, istotnie późniejszego niż realizacja inicjatywy ustawodawczej, norma regulująca tę inicjatywę nie może być naruszona poprzez uchwalenie przez Senat poprawek do ustawy przegłosowanej przez Sejm w trzecim czytaniu (i przekazanej przez Marszałka Sejmu Senatowi w terminie i trybie zgodnym z dyspozycją art. 121 ust. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.).

W tym kontekście nieuzasadnionym i wręcz błędnym jest powołanie – w pkt 1 sentencji – wzorca konstytucyjnego zawartego w art. 118 ust. 1 Konstytucji, a to wobec oczywistej jego nieadekwatności do ocenianego przez Trybunał Konstytucyjny stadium postępowania ustawodawczego, tj. do uchwalania poprawek Senatowi i kolejnych (z punktu widzenia następstwa czasowego) czynności ustawodawczych (normowanych postanowieniami art. 121 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji).

Dodać należy, iż naruszenie dyspozycji art. 118 ust. 1 przy uchwalaniu poprawek Senatowi nie jest – z uwagi na czasowy dystans dzielący realizację inicjatywy ustawodawczej i uchwalenie poprawek przez Senat do *ustawy już uchwalonej* – konstrukcyjnie możliwe.

2. Również stwierdzenie niezgodności art. 4 pkt 30, 37 i 43 przedmiotowej ustawy z 15 lutego 2002 r. z art. 119 ust. 1 Konstytucji, zawarte w pkt 1 wyroku Trybunału Konstytucyjnego, nie ma – w moim przekonaniu – uzasadnienia. Art. 119 ust. 1 odnosi się do postępowania Sejmu

z projektami ustaw i nakazuje Sejmowi rozpatrywać te projekty w trzech czytaniach. Uchwalenie przez Senat poprawek do ustawy uchwalonej przez Sejm i przekazanej przez Marszałka Sejmu Senatowi nie jest wniesieniem do Sejmu projektu ustawy i nie podlega wymogom proceduralnym postępowania nakazanym przez art. 119 ust. 1. Przywołanie w pkt 1 sentencji wyroku przepisu art. 119 ust. 1 Konstytucji oznacza odwołanie się do całkowicie nieadekwatnego wzorca konstytucyjnego. Pozostaje przeto – w moim przekonaniu – nie tylko zbędne, ale zasadniczo mylne.

Na marginesie zaznaczyć należy, że przy uchwalaniu ustawy z 15 lutego 2002 r. zostały spełnione wymogi z art. 119 ust. 1. Została ona bowiem uchwalona – w postaci przekazanej Senatowi – po odbyciu wymaganych konstytucyjnie trzech czytań projektów ustawy w oparciu o trzy prawidłowo zgłoszone i przyjęte przez Sejm projekty poselskie (zawarte – odpowiednio – w drukach sejmowych nr 151, 152 i 153 Sejmu RP IV kadencji i połączone do wspólnego rozpatrzenia przez komisje Sejmu i w drugim oraz trzecim czytaniu przez Sejm). Treść ustawy uchwalonej przez Sejm i przekazanej przez Marszałka Sejmu Senatowi (art. 121 ust. 1 Konstytucji) została przyjęta właśnie w trzecim czytaniu. Nastąpiło to po negatywnym wyniku głosowania nad projektem łącznym, przyjętym na wniosek komisji sejmowej w drugim czytaniu i przedłożonym (z poprawkami) do przegłosowania w trzecim czytaniu. Ustawa przedłożona Senatowi uzyskała aprobatę poprzez przyjęcie jej wymaganą zwykłą większością głosów w trzecim czytaniu projektu zgłoszonego jako wniosek mniejszości (projekt ten nie uzyskał wcześniej aprobaty komisji Sejmu).

Ocenianą przez Trybunał Konstytucyjny treść, ustawa z 15 lutego 2002 r. uzyskała w rezultacie uchwalenia przez Senat poprawek (w wersji “przywracającej” brzmienie proponowane przez komisje sejmowe jako projekt do drugiego i trzeciego czytania w Sejmie) oraz – wobec nie odrzucenia poprawek Senatu w ostatecznym głosowaniu w Sejmie, przewidywanym i odbytym zgodnie z dyspozycją art. 121 ust. 3 ustawy zasadniczej.

W tym kontekście przyjąć – w moim przekonaniu – należało, iż przywołany przez wnioskodawców zarzut naruszenia, przy stanowieniu art. 4 pkt 30, 37 i 43 ustawy z 15 lutego 2002 r., art. 119 ust. 1 mieści wskazanie całkowicie nieadekwatnego wzorca konstytucyjnego. Podtrzymanie w pkt 1 sentencji wyroku tego zarzutu jest pozbawione przesłanek i błędne. W tej części nadto niezasadny staje się osąd Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności art. 4 pkt 30, 37 i 43 przedmiotowej ustawy z postanowieniem art. 7 Konstytucji.

3. Istotne wątpliwości nasuwa również konstatacja Trybunału Konstytucyjnego zawarta w pkt 1 sentencji wyroku, że “art. 4 pkt 30, 37 i 43 ustawy z dnia 15 lutego 2002 r. (...) są niezgodne z art. 7 (...) i art. 121 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że zakres uchwalonych przez Senat poprawek wykroczył poza materię ustawy uchwalonej przez Sejm”.

Wątpliwości te ująć można w pięć wątków argumentacyjnych.

3.1. Art. 121 ust. 2 Konstytucji stanowi, iż: “w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy” Senat “może ją przyjąć bez zmian, *uchwalić poprawki* albo uchwalić odrzucenie jej w całości”. Inaczej więc niż w, obowiązującym przed dniem 17 października 1997 r., postanowieniu art. 17 ust. 2 ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. (mającej jednak charakter regulacji częściowej i w znacznym stopniu tymczasowej, o cechach prowizorium konstytucyjnego), Senat nie “wprowadza poprawek do tekstu ustawy uchwalonej przez Sejm”. Ustrojodawca konstytucyjny świadomie zastąpił uprzednie sformułowanie konstytucyjne o “wprowadzaniu poprawek do tekstu ustawy” (wskazujące na dokonywanie operacji legislacyjnej na przekazanym Senatowi tekście ustawy uchwalonej przez Sejm) innym literalnie i znaczeniowo sformułowaniem: “Senat (...) może uchwalić poprawki”. W moim przekonaniu, w nawiązaniu do instytucjonalnej oraz funkcjonalnej odrębności Senatu – jako wyodrębnionego konstytucyjnie organu państwowego [por. P. Sarnecki, *Funkcje i struktura parlamentu według nowej Konstytucji*, PiP, z. 11-12/1997, s. 37 i n.; W. Sokolewicz, *Rozdzielone ale czy równe*, w:

“Przegląd Sejmowy” nr 1/1993, s. 26-28; L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz (uwagi do art. 100)*, Warszawa 1999] – zwrot językowy: [Senat...] “może (...) uchwalić poprawki” wskazuje – w sensie semantycznym – na odrębność i “zewnętrzność” autonomicznej czynności Senatu będącej “zewnętrznym” określeniem jego zdystansowanego stanowiska wobec ustawy (w brzmieniu uchwalonym przez Sejm i przekazanym Senatowi). Za taką wykładnią przemawia tak leksykalna konotacja zwrotu językowego “może (...) uchwalić poprawki (w domyśle: do czegoś, co pozostaje “zewnętrzne” w stosunku do czynności uchwalania poprawek, jest już ustanowione w określonej koherentnej postaci językowej; chodzi tu o: tekst ustawy), jak i kontekst (umiejscowienie w tekście art. 121 ust. 2) zwrotu: [Senat...] “może (...) uchwalić poprawki”. Równoległe z takim ujęciem kompetencji Senatu ustrojodawca konstytucyjny dopuścił – w tymże samym art. 121 ust. 2 – alternatywne i możliwe do podjęcia dwie inne czynności Senatu, stanowiące formy ustosunkowania się do ustawy uchwalonej przez Sejm. Senat może uchwałą – alternatywnie do uchwalenia poprawek – “przyjąć ustawę bez zmian” albo “uchwalić odrzucenie jej w całości”. W obu wskazanych przypadkach stylizacja art. 121 ust. 1 zd. 1 Konstytucji odnosi się nie do “operacji ingerującej w tekst ustawy uchwalonej przez Sejm”, ale do autonomicznego kompetencyjnie i funkcjonalnie (czynnościowo) przyjęcia (określenia) stanowiska Senatu wobec ustawy uchwalonej przez Sejm w trybie art. 120 Konstytucji i przekazanej przez Marszałka Sejmu Senatowi (w trybie art. 121 ust. 1 Konstytucji).

Tym samym wolą ustrojodawcy konstytucyjnego pozostaje – w świetle literalnego (i interpretowanego integralnie) brzmienia art. 121 ust. 2 zd. 1 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. – dopuszczenie układających się w logiczną triadę, alternatywnych względem siebie, określeń stanowiska Senatu wobec ustawy mu przekazanej celem – takiego właśnie – wyrażenia stanowiska Senatu w postaci: a) pełnej aprobaty dla ustawy przekazanej, b) zainicjowania ciągu czynności nakierowanych na korektę uregulowań ustawowych uchwalonych pierwotnie (w ramach określonych w art. 120 Konstytucji) przez Sejm – poprzez zaproponowanie poprawek, c) wyrażenia totalnej dezaprobaty – w formie uchwały o “odrzuceniu (ustawy) w całości”.

Literalne brzmienie zwrotu językowego: “Senat może uchwalić poprawki”, użytego w art. 121 ust. 2 zd. 1 Konstytucji nie wyklucza semantycznie zarówno dopełnienia, jak i ograniczenia tekstu ustawy. W analizowanej zaś sprawie K 14/02 przede wszystkim – korygującej modyfikacji (zmiany) postanowień ustawy. Polegałaby ona na zastąpieniu – przy potraktowanych jako *constans* innych składnikach systemu wyborczego – jednej arytmetycznej metody rozdziału mandatów (określanej jako metoda Sainte-Laguë), wprowadzonej przez Sejm dopiero w trzecim czytaniu (i nie głosowanej w czytaniu pierwszym i drugim), metodą alternatywną (znaną jako metoda d’Hondta), proponowaną w projekcie stanowiącym pierwotną poselską inicjatywę ustawodawczą (i aprobowaną w pierwszym i drugim czytaniu przez Sejm).

Jeśli kontrola konstytucyjności postępowania ustawodawczego służyć ma zapobieganiu “postępowaniu na skróty”, bez możliwości pogłębionej poselskiej debaty plenarnej w Sejmie i przy wyraźnym pomijaniu dorobku prac komisji sejmowych, a taką intencję zapobiegania wyraził *expressis verbis* ustrojodawca konstytucyjny w upoważnieniu Marszałka Sejmu do nie poddania pod głosowanie poprawki nie przedłożonej uprzednio komisji sejmowej (art. 119 ust. 3 Konstytucji), to trudno byłoby zgodzić się z zawartą w uzasadnieniu wyroku (na str. 21) aprobatą dla poglądu, iż “w toku prac senackich senatorowie nie dyskutują nad tym, co się działo w Sejmie, jakie wnioski wpływały do komisji, jakie były stanowiska komisji (...)”. Nie wydaje się, by było to stanowisko odpowiadające intencji ustrojodawcy konstytucyjnego, nadto – by pozostawało w koherencji ze sformułowaniem art. 10 ust. 2 w związku z art. 4 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Brak jest też wskazania w uzasadnieniu wyroku prawnej podstawy – a takiej wymaga art. 7 ustawy zasadniczej – dla wyrażonego tam stanowiska Trybunału Konstytucyjnego. Można wątpić w prawną zasadność tego typu ocen, a nawet – w istnienie podstaw do ich dokonywania przez Trybunał Konstytucyjny.

Należy dodać, iż wobec istotnej zmiany brzmienia uregulowań odnoszących się do “poprawek Senatu”, wprowadzonych w wyniku przyjęcia art. 121 ust. 2 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. w miejsce innego literalnie i znaczeniowo unormowania, obowiązującego przed 17 października 1997 r., art. 17 ust. 2 ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r., dotychczasowa “linia interpretacyjna” orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, ukształtowana na gruncie art. 17 ust. 2 ustawy konstytucyjnej z 1992 r. winna ulec przewartościowaniu (por. J. Szymanek, *Zakres przedmiotowy poprawek Senatu do ustawy*, PiP 2001, z. 11, s. 29). Ośmielam się sądzić, iż – co więcej – linia ta winna być raczej kształtowana “na nowo” biorąc pod uwagę wskazane już nowe ujęcie i konotację art. 121 ust. 2 zd. 1 Konstytucji RP z 1997 r. w porównaniu z zasadniczo różnym sformułowaniem art. 17 ust. 2 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. (nieobowiązującej od 17 października 1997 r., a nadto – noszącej cechy prowizorium konstytucyjnego). Wykładnia Trybunału winna przyjąć – jako podstawę – wyłącznie obecne brzmienie art. 121 ust. 2 Konstytucji i być dokonywana w harmonii z zasadami ustrojowymi wyrażonymi w art. 10 ust. 2 oraz w art. 4 ust. 1 i 2 obowiązującej od 1997 r. ustawy zasadniczej.

3.2. Zgodnie z postanowieniem art. 10 ust. 2 Konstytucji “władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat”. Konstytucja różnicuje przy tym kompetencje ustawodawcze i pozaustawodawcze Sejmu oraz Senatu, ale nie dokonuje ich hierarchizacji. Senat jako odrębny organ państwowy (Konstytucja nie traktuje Sejmu i Senatu jako dwóch części jednej całości instytucjonalnej) został wyposażony w trzy konstytucyjne możliwości autonomicznego funkcjonalnie (czynnościowo) odniesienia się do ustawy uchwalonej przez Sejm w trybie art. 120 Konstytucji.

Może w szczególności: a) przyjąć ustawę bez zmian, b) uchwalić poprawki, c) uchwalić odrzucenie ustawy w całości. Nie podejmując – w ciągu 30 dni od dnia przekazania mu ustawy – jednej z trzech wymienionych tu uchwał sprawia, że *ipso iure* godzi się na uznanie ustawy za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm. Tym samym, tylko w dwóch sytuacjach: a) przyjęcia ustawy bez zmian, b) rezygnacji Senatu z podjęcia w konstytucyjnym terminie 30 dni jednej z alternatywnie dopuszczonych (postanowieniem art. 121 ust. 2 Konstytucji) uchwał, określających stanowisko Senatu wobec ustawy uchwalonej w trybie art. 120 Konstytucji, zostaje ona przyjęta w postaci uchwalonej przez Sejm.

W pozostałych sytuacjach ostateczne brzmienie ustawy zależy od reakcji Sejmu na stanowisko Senatu uchwalającego poprawki lub dezaprobującego ustawę przekazaną w trybie art. 121 ust. 1 “w całości”. Odrzucenie którejkolwiek z tych uchwał wymaga bezwzględnej większości głosów oddanych w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 121 ust. 3 Konstytucji). Taki rezultat głosowania powoduje, że uchwały Senatu stają się bezwynikowe, a ustawa zachowuje brzmienie nadane jej przez Sejm w trybie art. 120 Konstytucji. W pozostałych okolicznościach ustawa uzyskuje brzmienie zgodne z poprawkami zaproponowanymi w uchwale Senatu, bądź alternatywnie – i odpowiednio – następuje odrzucenie ustawy w jakimkolwiek brzmieniu (w przypadku nie odrzucenia przez Sejm uchwały Senatu globalnie dezaprobującej ustawę “w brzmieniu sejmowym”).

Przytoczona argumentacja nakazuje bardziej ostrożne podejście do pozaprawnych, raczej publicystycznych określeń roli Sejmu jako bezwzględnie “decydującej” (“wiodącej”) w procesie uchwalania ustaw, i traktowania Sejmu jako dyskrecjonalnego “gospodarza ustawy”.

Z postanowień art. 118-120 oraz na gruncie postanowień art. 121 ust. 1-3 Konstytucji wynika jedynie preponderancja Sejmu w decydowaniu o losie projektu ustawy do momentu (stadium) jej uchwalenia w trybie art. 120 Konstytucji, a nadto –uprawnienie do odrzucenia uchwały Senatu “o poprawkach” lub “o odrzuceniu ustawy w całości”. Ta ostatnia kompetencja realizowana jest dopiero w zamykającym ustawodawcze postępowanie parlamentarne głosowaniu końcowym nad uchwałami Senatu (w trybie i przy zachowaniu wymogów co do *quorum* i większości określonych w art. 121 ust. 3 ustawy zasadniczej).

Dodać należy, iż kompetencja zgłaszania poprawek jest – dla Senatu jako organu władzy ustawodawczej (art. 10 ust. 2 Konstytucji) – zasadniczą (główną) formą kreatywnego wpływania na treść ustaw w warunkach, gdy prawo inicjatywy ustawodawczej nie jest wyłącznym atrybutem organów władzy ustawodawczej (co wynika z art. 118 ust. 1 i 2 Konstytucji). Inne uprawnienia Senatu sprowadzają się do oddziaływań aprobatywnych lub powstrzymujących, raczej biernych, bądź wręcz nie należą do kategorii czynności ustawodawczych. Ta ostatnia okoliczność zachodzi w przypadku wyrażania zgody na wybór Prezesa NIK czy Rzecznika Praw Obywatelskich, bądź delegowania przedstawicieli do Krajowych Rad: Sądownictwa oraz Radiofonii i Telewizji. Jako taka kompetencja ta nie powinna być interpretowana w sposób wysoce “ścieśniający”, wręcz: “wydrażający” Senat z konstytutywnego – zasadniczego dla Senatu – atrybutu sprawowania władzy ustawodawczej (w oparciu o rolę ustrojową wyznaczoną Senatowi w art. 10 ust. 2 Konstytucji).

3.3. Nie mogę solidaryzować się z tezą (wyrażoną na s. 13 uzasadnienia wyroku), iż “granice prawnie dopuszczalnych poprawek określa również regulamin Senatu” (w szczególności w jego art. 69). Regulamin Senatu – z natury swej – będąc uchwałą Senatu normuje, przede wszystkim, zasady wewnętrznej organizacji i funkcjonowania Senatu [por. P. Sarnecki, *op.cit.*, s. 45; L. Garlicki, *Regulamin Sejmu w systemie źródeł prawa (na tle Orzecznictwa TK)*, “Przegląd Sejmowy”, nr 4/1994, s.14 i n.; Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 35 i n.; J. Jaskiernia, *Regulacja prawna procedur parlamentarnych*, PiP, z. 12/1994, s.19 i n.].

Jako taki nie może samoistnie określać treści czy granic kompetencji Senatu czy też, wynikowo, innych konstytucyjnych organów Rzeczypospolitej. Nie może też – z tych samych powodów – wpływać modyfikująco (w tym: zawężająco) na treść i zakres konstytucyjnie określonych kompetencji konstytucyjnego organu państwa (a takimi są: Senat i jego uprawnienia unormowane w art. 121 ust. 2 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.). Inna interpretacja prowadziłaby do podważenia nadrzędności norm konstytucyjnych nad regulaminowymi i to niezależnie od tego, czy adresatami norm regulaminowych pozostają wyłącznie organy wewnętrzne Senatu, czy też – w pewnym zakresie – podmioty zewnętrzne wobec Senatu, niemniej pozostające w kręgu powiązań funkcjonalnych z tym organem władzy ustawodawczej (por. Z. Czeszejko-Sochacki *op.cit.*, s. 31 – przy zastosowaniu analogii do Regulaminu Sejmu).

Nie bez znaczenia w tym zakresie jest też konstatacja, iż Regulamin Senatu pozostaje poza zakresem konstytucyjnego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, sformułowanego w ujęciu enumeratywnym w postanowieniach art. 87 ustawy zasadniczej [por. E. Gdulewicz, *Polskie prawo konstytucyjne (pod red. W. Skrzydło)*, Lublin 1998, s. 198]. Już tylko z tego względu przepis tegoż Regulaminu nie może służyć jako wyłączna podstawa prawna dla określenia granic (zakresu) dopuszczalnych konstytucyjnie poprawek Senatu.

3.4. Warto zaakcentować, że Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. (oraz wcześniejsze regulacje konstytucyjne) nie wyróżnia jako odrębnych, ani nie różnicuje kategorii “ustaw nowelizujących” i “ustaw nowelizowanych”. Nie czynią tego również obowiązujące regulaminy Sejmu oraz Senatu. Unormowania te, traktowane kompleksowo (bądź każde z osobna) nie przewidują, w odniesieniu do jednej lub obu tych kategorii ustaw wyróżnianych (raczej roboczo) w orzecznictwie konstytucyjnym i – niekiedy – w doktrynie prawa parlamentarnego, odrębnych reguł (zasad proceduralnych) uchwalania poprawek, ich zakresu przedmiotowego czy granic treściowych, jak też postępowania z uchwalonymi poprawkami.

Ani Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. ani regulaminom Sejmu bądź Senatu nie jest znana kategoria pojęciowa “ustawy nowelizujące” i “ustawy nowelizowane” i – odpowiednio – “poprawki do ustawy nowelizującej” oraz “poprawki do ustawy nowelizowanej”. Okoliczność ta skłania do daleko posuniętej ostrożności przy posługiwaniu się tymi – nie znajdującymi odniesienia w prawie pozytywnym – kategoriami pojęciowymi i w stosowaniu do nich dość dowolnych – bo nie spełniających wszystkich rygorów niezbędnych dla restryktywnego

przestrzegania zasady legalizmu (co do określoności podstawy prawnej orzekania) – konkluzji orzecznich.

3.5. Konstytucja oraz inne akty prawa powszechnie obowiązującego nie definiują pojęcia “materii ustawy”, do której odnosi się m.in. pkt 1 sentencji wyroku oraz stosowna część uzasadnienia. Trudno oprzeć się w tej sytuacji przekonaniu, iż jest to pojęcie nietożsame z pojęciem treści ustawy w znaczeniu konkretnym, zindywidualizowanym przez nadanie ustawie postaci określonego brzmienia językowego i treści normatywnej.

W niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny zaniechał pełnego argumentowania tezy, że zastąpienie – w wyniku uchwalonej poprawki Senatu, nie odrzuconej następnie przez Sejm w trybie art. 121 ust. 3 Konstytucji – unormowań dotyczących zastosowania metody Sainte-Laguë, alternatywną wobec niej, inną arytmetyczną metodą redystrybucji mandatów (znaną jako metoda d’Hondta) nosi znamiona wykroczenia “poza materię ustawy uchwalonej przez Sejm” (a nie tylko: wykroczenia poza tekst ustawy uchwalonej przez Sejm).

Jeśli nawet przyjąć za uzasadnieniem (s. 13), że “wszelkie poprawki Senatu muszą dotyczyć wprost materii, która była przedmiotem regulacji w tym tekście, który został przekazany Senatowi”, to pojęcie “przedmiotu regulacji” nie powinno być utożsamiane z “brzmieniem tekstu” ale – raczej – z pojęciem “materii ustawy” (i jej przedmiotu), rozumianym jako “ramy merytoryczne zagadnień zawartych w jej tekście” (A. Preisner, *Udział Senatu w procesie stanowienia ustaw*, w: *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym* (red. J. Trzeński), Warszawa 1994, s. 240 i n.; J. Szymanek, *Zakres przedmiotowy poprawek Senatu...*, jw., s. 34). W uzasadnieniu wyroku nie znajduję w pełni przekonującej argumentacji, iż w rozpatrywanym przypadku za “materię ustawy” (jej “ramy treściowe”) nie można uznać alternatywnej arytmetycznej metody podziału mandatów w ramach systemu proporcjonalnego (i to przy wzięciu pod uwagę, dokonanej w ustawie decyzją Sejmu, zmiany kształtu okręgów wyborczych i ilości mandatów do podziału w okręgach). Nie wydaje się zasadnym nie uwzględnienie w żadnym stopniu (a podniesionego w stanowisku Sejmu) organicznego związku między określoną arytmetyczną metodą podziału mandatów, ilością mandatów do podziału w okręgu wyborczym, a w dalszej już kolejności – kształtem okręgów wyborczych (które to parametry systemu wyborczego uległy zmianie właśnie w wyniku uchwalenia przez Sejm przedmiotowej ustawy).

4. Niniejsze zdanie odrębne – wspólnie z innymi zdaniami odrębnymi i wątpliwościami podnoszonymi w publikacjach podejmujących problematykę poprawek Senatu, w tym postulujących “zniesienie (...) ograniczeń co do zakresu poprawek przedkładanych przez Senat do ustawy” (W. Sokolewicz, *O potrzebie reformy Senatu*, PiP z. 11/2001, s. 15-16; M. Granat, M. Dobrowolski, *Jaka reforma Senatu?*, PiP, z. 5/2002, s. 79), wpisuje się w krąg wypowiedzi wskazujących na niejednoznaczność obowiązującego konstytucyjnego unormowania zakresu (granic przedmiotowych) dopuszczalnych konstytucyjnie poprawek Senatu do ustaw uchwalanych przez Sejm w trybie art. 120 Konstytucji. Trudno oprzeć się wrażeniu, iż ustalenia poczynione przez Trybunał Konstytucyjny w pkt 1 sentencji wyroku, jak też odpowiednie fragmenty uzasadnienia nie stymulują usunięcia sygnalizowanych wątpliwości interpretacyjnych dotyczących wykładni art. 121 ust. 2 Konstytucji. Co więcej, przywołanie – w moim przekonaniu mylne – wzorców konstytucyjnych ujętych w art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 1 Konstytucji, dodatkowo komplikuje kwestię oceny zakresu dopuszczalnych poprawek Senatu. Utrudnia też właściwą wykładnię art. 121 ust. 2 Konstytucji i ocenę konstytucyjności objętych wnioskiem przepisów ustawy z 15 lutego 2002 r. Skala występujących rozbieżności interpretacyjnych uzasadnia, w moim przekonaniu, pilną potrzebę interwencji regulacyjnej ustrojodawcy konstytucyjnego.

Przedstawione okoliczności sprawiły, iż uznałem za zasadne zgłoszenie zdania odrębnego do pkt 1 sentencji wyroku oraz do odpowiednich fragmentów uzasadnienia.

Zdanie odrębne
sędziego Marka Mazurkiewicza
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 24 czerwca 2002 r. w sprawie K 14/02

I

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 2002 r. w sprawie o sygn. K 14/02.

Zdanie odrębne odnosi się do kwestii stanowiących podstawę rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego, a mianowicie a) naruszenia konstytucyjnie określonych zasad procedury ustawodawczej (art. 7, art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji) przez przyjęcie, że Senat w zakresie uchwalonych przez siebie poprawek wykroczył poza materię ustawy uchwalonej przez Sejm (pkt 1 wyroku).

II

Orzekając w pkt 1 wyroku Trybunał Konstytucyjny oparł się na sformułowanej w uzasadnieniu wyroku TK z 23 lutego 1999 r. (sygn. K. 25/98) dyskusyjnej tezie, że zdolność Senatu do skutecznego zgłaszania poprawek do uchwalonej przez Sejm ustawy jest ograniczona i że istnieje uzasadnienie konstytucyjne dopuszczalności tylko takich poprawek Senatu, które mieszczą się w najściślej rozumianym zakresie przedmiotowym ustawy, co wynika z asymetrii konstytucyjnie określonej roli obu izb w uchwalaniu ustaw, przyznającej Sejmowi wpływ dominujący i rozstrzygający.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził w uzasadnieniu do orzeczenia K. 25/98, że: z Konstytucji wynika nakaz dostrzegania i akcentowania odrębności pomiędzy "poprawką" Senatu a "inicjatywą ustawodawczą" i że odrębność ta wiąże się przede wszystkim z aspektem treściowym, co nie budzi wątpliwości co do zasady.

Trybunał nie podzielił wówczas poglądu wyrażonego we wcześniejszych orzeczeniach, że w trybie poprawek senackich można zmieniać nie tylko ustawę nowelizującą, ale i nowelizowaną. Wyraził wówczas też jednoznaczne stanowisko, że wyznaczenie granic dopuszczalnego zakresu poprawek w konkretnej sprawie może być oceniane tylko na tle konkretnych postępowań ustawodawczych *a casu ad casum*.

Wykładnia ta była od początku przedmiotem kontrowersji w doktrynie (por. m.in. W. Sokolewicz, *Niektóre zagadnienia procedur parlamentarnych w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Księga XV-lecia Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2001, s. 171-172 oraz wypowiedzi uczestników w: *Konferencja naukowa: Konstytucja RP w praktyce*, Warszawa 1999, s. 177-183). Do wyroku K. 25/98 zgłoszono też kwestionujące prawomocność tej tezy cztery zdania odrębne sędziów TK. Cztery zdania odrębne dotyczące tej materii ustrojowej zgłoszono również do wyroku TK w sprawie K 11/02. Mają one istotne znaczenie także dla dzisiejszego rozstrzygnięcia i z których kierunkiem rozumowania się utożsamiam.

Nie powtarzając całej argumentacji powołanej przeze mnie w zdaniu odrębnym do wyroku TK z 19 czerwca 2002 r. w sprawie K 11/02 przypominam, że punktem wyjścia do rozważań nad konstytucyjnością poprawek Senatu musi być art. 10 ust. 2 Konstytucji, w myśl którego władzę ustawodawczą w Polsce sprawują Sejm i Senat. Obie izby łącznie sprawują władzę ustawodawczą. Zakres uczestnictwa Senatu w procesie legislacyjnym określa art. 121 Konstytucji, który stanowi, że może on przekazaną przez Marszałka Sejmu ustawę przyjąć bez zmian, uchwalić odrzucenie jej w całości albo też uchwalić poprawki. Nie wydaje się, w

perspektywie art. 10 ust. 2 w związku z art. 121 ust. 2 Konstytucji, dopuszczalna taka wykładnia, która w odniesieniu do Sejmu bez wyraźnej podstawy w Konstytucji, zakładałaby rozszerzającą interpretację uprawnień Sejmu, w odniesieniu zaś do Senatu zawężającą. Niezasadne w związku z tym wydają się próby ograniczenia zakresu pojęcia poprawki tylko do zmian technicznych lub tylko korekty rozwiązań przyjętych przez Sejm i to w granicach literalnego tekstu ustawy bez prawa do zmiany istoty przepisów prawnych. Trudno znaleźć oparcie normatywne dla stanowiska (orzeczenie z 23 listopada 1993 r., sygn. K. 5/93) wskazującego na szczególnie wąskie granice dopuszczalnych poprawek, jeśli ich przedmiotem jest ustawa nowelizacyjna. Sama alternatywność rozwiązania w stosunku do regulacji zawartych w ustawie sejmowej nie odbiera jeszcze *per se* takim propozycjom charakteru poprawki, jeśli pozostaje ona w kręgu materii objętej procesem legislacyjnym. “Nie można mówić o tym, że poprawki dotyczą spraw, które nie były rozpatrzone przez Sejm wówczas, gdy Senat proponuje alternatywne (niekiedy wręcz przeciwstawne) w stosunku do przyjętych przez Sejm metody i instrumenty regulacji danej materii” (orzeczenie z 22 września 1997 r., sygn. K. 25/97).

W rozpoznawanej sprawie K 14/02 ustalenia powyższe zachowały w pełni swą aktualność. Kwestionowane przez wnioskodawców poprawki odpowiadają swoją treścią proponowanym zmianom zawartym w projekcie ustawy (druk nr 153), które poddane zostały pełnemu procesowi legislacyjnemu w Sejmie. Fakt, że Sejm w trzecim czytaniu odrzucił rozwiązanie nie może oznaczać, że automatycznie nie może być ono przedmiotem poprawek Senatu, z tego powodu, że ostatecznie – mimo objęcia go procesem legislacyjnym – nie znalazły się w tekście ustawy nowelizującej uchwalonej przez Sejm w konsekwencji pozostawienia rozpatrywanego przez Sejm przepisu w jego brzmieniu pierwotnym. Uznanie ich za niekonstytucyjne jest tym bardziej wątpliwe, że o ile w Małej Konstytucji (art. 17 ust. 2), w zakresie uchwalonej przez Sejm ustawy, istniała kompetencja Senatu do “wprowadzenia do jej tekstu poprawki” to obecnie obowiązująca Konstytucja, w art. 121 ust. 2, zrezygnowała ze sformułowania “do tekstu ustawy” co daje Senatowi ogólną kompetencję do “uchwalenia poprawek”.

Kwestionowany przepis dotyczy wyboru metody alokacji mandatów. Jest to decyzja polityczna Senatu w ramach jego konstytucyjnych kompetencji legislacyjnych i w ramach materii ustawy będącej podstawą postępowania legislacyjnego. Kwestionowanie dopuszczalności poprawek Senatu, nie wchodząc w tym miejscu w merytoryczną zasadność tego politycznego wyboru, do czego jako sędziowie TK nie jesteśmy upoważnieni, prowadziłoby do nieuzasadnionego konstytucyjnie ograniczenia przez organ władzy sądowniczej udziału Senatu w sprawowaniu władzy ustawodawczej (art. 10 ust. 2 Konstytucji).

Z całą powagą traktuję stanowisko doktryny znajdujące też swój wyraz w niektórych orzeczeniach TK, że w wypadku pojawiających się wątpliwości interpretacyjnych w zakresie wykładni norm proceduralnych związanych z trybem ustawodawczym, powinna znajdować zastosowanie zasada domniemania kompetencji na rzecz autonomii parlamentu w ostatecznym ustaleniu zasad procedowania, o ile tylko nie wykracza to poza jednoznacznie sformułowane przez samą Konstytucję zasady i tryb postępowania. Głosowanie w Sejmie nad poprawkami Senatu stanowiło element tej praktyki i wyraz stanowiska Sejmu co do traktowania propozycji zmian proponowanych przez Senat jako poprawek.

Senat uchwalając zakwestionowane poprawki, z uwagi na ich treść, nie przekroczył, moim zdaniem, granic dopuszczalności ich uchwalenia. Tym samym przepisy art. 4 pkt 30, 37 i 43 ustawy nowelizującej są, moim zdaniem, zgodne z art. 121 ust. 2 Konstytucji, są również zgodne z art. 7 Konstytucji.

Zakwestionowane przepisy nie są też niezgodne z art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 1 Konstytucji. Przepisy te nie stanowią adekwatnego wzorca kontroli, bowiem dotyczą one trybu rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm. Nie odnoszą się natomiast do trybu uchwalania poprawek przez Senat, co było przedmiotem zaskarżenia.

Z tych względów zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Zdanie odrębne
sędziego Marka Safjana
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 24 czerwca 2002 r., w sprawie K 14/02

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do punktu 1 wyroku TK z 24 czerwca 2002, w sprawie K 14/02, ponieważ jestem przekonany, że art. 4 pkt. 30, 37 i 43 ustawy z dnia 15 lutego 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 23, poz. 220; dalej: ustawa nowelizująca z 15 lutego 2002 r.) są zgodne ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi, tj. z art. 7, art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji.

1. Rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego w tym punkcie jest przejawem konsekwentnej linii orzecznictwa, które wąsko określa ramy dopuszczalnych poprawek Senatu. Szerokie uzasadnienie swojego poglądu w tej kwestii przedstawiłem w zdaniu odrębnym do wyroku TK z 19 czerwca 2002 r., w sprawie K 11/02, który opiera się na podobnych założeniach interpretacyjnych i również przyjmuje konsekwentnie wąskie ujęcie poprawek Senatu na tle art. 121 ust. 2 Konstytucji. Ograniczę się więc do kilku najważniejszych racji, które zdecydowały o moim stanowisku w niniejszej sprawie, podtrzymując jednocześnie w pełni argumentację zaprezentowaną we wskazanym wyżej zdaniu odrębnym.

2. Wyrażam pogląd, że interpretacja odpowiednich przepisów Konstytucji, a przede wszystkim art. 121, dokonana przez Trybunał Konstytucyjny pozostaje w zgodzie z regułami wykładni semantycznej, jednakże przyjęty za podstawę rozstrzygnięcia kierunek nie jest jedynym możliwym tropem interpretacyjnym, który może być uznany za poprawny na tle niedookreślonych regulacji konstytucyjnych, zwłaszcza zaś zważywszy na brak normatywnej definicji poprawki. Jestem zdania, że w wypadku kiedy poprawnie zastosowane reguły wykładni semantycznej i logicznej prowadzić mogą do dwóch konkurencyjnych wyników, to należy odwołać się do reguł wykładni funkcjonalnej i systemowej, a więc do tych zasad inferencyjnych, które w analizowanym wypadku pozwolą na uwzględnienie racji i wartości związanych z pozycją ustrojową obu izb parlamentu oraz z logiką i założeniami samego procesu ustawodawczego. Wykładnia przyjęta przez Trybunał prowadzi tymczasem, moim zdaniem, do rezultatów sprzecznych z pozycją ustrojową Senatu jako ogniwa władzy ustawodawczej wyznaczoną przez normy Konstytucji w art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1, a zarazem do jego wyraźnej marginalizacji w procesie ustawodawczym. Konieczność odwołania się do zasady autonomii parlamentu – na poziomie wykładni systemowej dotyczy jedynie pewnych elementów procedury ustawodawczej, tych mianowicie, które poprzez swoją niedookreśloność wywołują rozbieżności ocen i zasadnicze kontrowersje. Najważniejszym punktem spornym pozostaje kwestia pojęcia materii ustawy, w obrębie której mogą być zgłaszane poprawki senackie. Istnienie rozbieżności w tym punkcie trudno uznać za sprawę przypadku, czy czysto subiektywnych poglądów, są one bowiem wynikiem obiektywnych trudności interpretacyjnych (świadczą o tym chociażby zgłaszane konsekwentnie zdania odrębne do orzeczeń TK), pewnego obszaru niedopowiedzenia i niejasności, w którym najwłaściwsze wydaje się położenie akcentu na stopniowo kształtującą się praktykę czy zwyczaj konstytucyjny. Jest tak tym bardziej, że nie da się przecież – co wynika ze stanowiska Trybunału – wyeliminować wszelkich wątpliwości poprzez konstrukcję dostatecznie precyzyjnych kryteriów *in abstracto*, a w konsekwencji w każdym przypadku jest konieczne wnikliwe zbadanie przebiegu prac ustawodawczych. Należy więc powtórzyć tezę przytaczaną wcześniej: autonomia parlamentu nie może w żadnym wypadku prowadzić do

dowolności i uzasadniać naruszenia określonych w samej Konstytucji zasad procedur ustawodawczych, powinna ona jednak być decydującym punktem odniesienia dla formułowanych ocen w zakresie, w którym zawodzi jednoznaczność wykładni semantycznej. Tak właśnie jest zaś w przypadku próby ustalenia pojęcia materii ustawy przyjętej przez Sejm.

Racje wykładni funkcjonalnej powinny także skłaniać do tezy na rzecz szerszego wyznaczenia pola dopuszczalnych poprawek niż wynika to ze stanowiska Trybunału Konstytucyjnego. W przypadku takiego określenia materii ustawy przyjętej przez Sejm, a tym samym zakresu dopuszczalnych poprawek, które nawiązują do inicjatywy ustawodawczej i do wcześniejszych faz prac sejmowych, nie następuje naruszenie logiki, na której opiera się normatywna konstrukcja poszczególnych stadiów prac ustawodawczych. Nie oznacza to bowiem „pójścia na skróty”, eliminowania poszczególnych faz prac ustawodawczych, a w konsekwencji pomniejszenia roli Sejmu, który zachowywał pozycję „gospodarza” ustawy w trakcie procedury ustawodawczej.

Nie ulega wątpliwości, że poprawki wprowadzone przez Senat mogą niekiedy powodować naruszenie osiągniętego kompromisu politycznego na etapie prac sejmowych zmuszając do wypracowania nowej kwalifikowanej większości w Sejmie dla ich odrzucenia. Ten argument, często podnoszony w dyskusjach nad pozycją obu izb parlamentu, jest jednak wyraźnie wtórny w stosunku do kwestii pierwotnej i podstawowej, dotyczącej roli Senatu jako ogniwa władzy ustawodawczej. Argument ten bowiem w istocie prowadzi do kwestionowania znaczenia Senatu w pracach ustawodawczych, skoro to sama konstrukcja dwuizbowego parlamentu zakłada poszerzenie politycznej partycypacji w pracach legislacyjnych o gremia reprezentowane w Senacie, a waga tej partycypacji zależy właśnie od wymaganej większości dla odrzucenia poprawek. Nie wydaje się więc trafne przytaczanie argumentacji, która godzi w istotę funkcji sprawowanych przez drugą izbę. Na marginesie można jedynie dodać, że taka argumentacja pomija fakt, że konsens wypracowany na etapie prac sejmowych może być zburzony także i w wypadku poprawek wąsko rozumianych, w ramach określonych restryktywną wykładnią art. 121 ust. 2 Konstytucji i wyznaczonych ścisłym pojęciem ustawy przyjętej przez Sejm. W takich ramach dopuszcza się wszakże poprawki obejmujące rozwiązania alternatywne, które teoretycznie mogą zawierać treści całkowicie przeciwstawne od tych, które zostały ustalone na etapie prac sejmowych.

3. Analiza procedury ustawodawczej w zakresie objętym kontrolą konstytucyjności w niniejszej sprawie prowadzi do wniosku, że poprawki wprowadzone przez Senat odnośnie art. 4 pkt. 30, 37, 43 ustawy nowelizującej z 15 lutego 2002 r. mieszczą się w zakresie należącym do materii ustawy w znaczeniu wyżej wyznaczonym. Poprawki senackie nawiązywały wprost do jednego z projektów objętych inicjatywą ustawodawczą, która określała pole prac w poszczególnych stadiach procedury sejmowej. Propozycje zmiany systemu liczenia głosów przez wprowadzenie systemu d'Hondta były rozważane i dyskutowane na poziomie wszystkich kolejnych czytań projektu. Pozostawienie dotychczasowego systemu liczenia głosów w ustawie przyjętej przez Sejm było więc bez wątpienia rezultatem opowiedzenia się – w toku tych prac – za określonym merytorycznym rozwiązaniem. Istota funkcji ustawodawczej drugiej izby przejawia się między innymi w możliwości zaproponowania odmiennego, merytorycznego wariantu niż ten, który był ostatecznym wynikiem prac sejmowych. Senat proponując poprawkę przyjął w konsekwencji wariant alternatywny, do czego był uprawniony zważywszy na rozległość materii ustawy nowelizującej, która obejmowała – co warto podkreślić – zmianę w zakresie innych jeszcze elementów mechanizmu wyborczego.

Z tych powodów nie mogę zgodzić się ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego w kwestii naruszenia przez Senat granic dopuszczalnych poprawek w zakresie, w jakim wprowadzone zostały do ustawy nowelizującej z 15 lutego 2002 r. zmiany zawarte w pkt. 30, 37 i 43 art. 4.

Zdanie odrębne
sędziego Jerzego Stępnia
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 19 czerwca 2002 r. w sprawie o sygn. akt K 14/02
w zakresie pkt 1

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym niniejszym zgłaszam zdanie odrębne do pkt 1 ww. wyroku. Orzeczenie o niezgodności z Konstytucją opisanych w tym punkcie wyroku zaskarżonych przepisów przyjęło za podstawę naruszenie przez Senat trybu uchwalania poprawek, polegające na wykroczeniu przez tę Izbę “poza materię ustawy uchwalonej przez Sejm”. Z takim stanowiskiem nie mogę się zgodzić z następujących powodów:

1. Wyrok w tym punkcie odwołuje się do pojęcia “materia ustawy uchwalonej przez Sejm”, w sytuacji kiedy obowiązująca Konstytucja nie używa w ogóle tego terminu; nie posługuje się nim w szczególności w artykułach 119-122, regulujących parlamentarny proces legislacyjny. Na takiej interpretacji art. 121 ust. 2 Konstytucji, jaka legła u podstaw dzisiejszego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, zaciążył niewątpliwie dorobek orzecniczy Trybunału, budowany na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r., która wszakże używała w przedmiotowym zakresie formuły odmiennej niż Konstytucja obowiązująca obecnie.

W uregulowaniach Małej Konstytucji Senat mianowicie mógł wprowadzać poprawki do tekstu ustawy przekazanej Senatowi przez Sejm (art. 17 ust. 2). Obecnie natomiast jedynie uchwała poprawki, czyli czyni je przedmiotem wyłącznie własnej uchwały, bez wprowadzania ich do tekstu ustawy przekazanej przez Sejm. Różnica ta ma – moim zdaniem – charakter zasadniczy. Uchwała Senatu w zakresie uchwalonej, ale niewprowadzonej do tekstu ustawy poprawki, zawiera więc jedynie propozycję kierowaną do tekstu ustawy przekazanej przez Sejm, i niejako “zawieszoną” nad samym tekstem ustawy przekazanej, którą to propozycję Sejm ostatecznie odrzuca lub nie. Zmienia to w sposób istotny charakter poprawek Senatu na gruncie obecnej Konstytucji w porównaniu z sytuacją przewidzianą w Małej Konstytucji. Aktualnie obowiązująca postać tego fragmentu procesu legislacyjnego w fazie relacji obu izb ma więcej wspólnego z rozwiązaniem sprzed wejścia w życie Małej Konstytucji (“Senat może... zgłosić Sejmowi propozycje dokonania w niej określonych zmian...”), niż z trybem określonym w art. 17 ust. 2 Małej Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny przyjął ponadto, iż pod pojęciem “materia ustawy uchwalonej przez Sejm” należy rozumieć tekst ustawy nowelizującej, co – moim zdaniem jest absolutnie niedopuszczalne. Są to mianowicie różne pojęcia i mają za przedmiot różne desygnaty.

2. Jednym z argumentów przemawiających przeciwko szerokiemu traktowaniu materii, do której mogą odnosić się poprawki Senatu, było w kontekście poprzedniego *nota bene* porządku konstytucyjnego zapobieżenie sytuacji, w której poprawka Senatu pojawiałaby się na tyle późno, że nie mogłaby się stać przedmiotem wnikliwej analizy (por. wyrok w sprawie K. 3/98, OTK ZU nr 2/1999, str. 339). Ten argument także legł u podstaw postawienia granicy pomiędzy “poprawką” a “inicjatywą ustawodawczą” Senatu. Chodziło bowiem o gwarancje dostatecznego rozpatrzenia w toku wszystkich stadiów nowej materii legislacyjnej, tak aby nie stała się ona jakimkolwiek elementem zaskakującym. Jeśli tak, to mając na uwadze tego rodzaju dobro, jakim jest wnikliwe poszukiwanie optymalnego kształtu regulacji (a ta wartość nie może być racjonalnie kwestionowana w żadnym wypadku), należy wyróżnić co najmniej trzy sytuacje:

Pierwsza (a) polegałaby na wprowadzeniu przez Senat poprawki obejmującej materię całkowicie nową, nie rozpoznawaną w żaden sposób w postępowaniu sejmowym. Druga sytuacja (b) miałaby miejsce wówczas, gdyby poprawka Senatu recypowała treść projektu ustawy i wreszcie trzecia (c), w której poprawka Senatu obejmowałaby materię będącą przedmiotem poprawki poselskiej, czy rządowej, zgłoszonej pierwotnie dopiero w trakcie

postępowania sejmowego. Przy tego rodzaju rozróżnieniu jest ewidentne, że argument zachowania koniecznej wnikliwości w toku prac legislacyjnych jest trafny co najwyżej do sytuacji pierwszej, kiedy to Senat proponuje poprawkę treściowo całkowicie nową, nie nawiązując w żadnym wymiarze do treści dyskutowanych wcześniej w Sejmie i nie ujętych w żadnym ze sprawozdań komisji. Argument ten natomiast całkowicie zawodzi w odniesieniu do dwóch pozostałych sytuacji, co więcej – może nawet dodatkowo wzmacniać tezę o możliwości uczynienia przez Senat przedmiotem swej poprawki propozycji zgłoszonej w projekcie ustawy, czy też materii objętej treścią sprawozdania komisji. Może się bowiem okazać, że materia wprowadzona przez Sejm do ustawy w III czytaniu była w rzeczywistości znacznie słabiej przedyskutowana niż alternatywne regulacje rozważane w wyniku wniesienia projektu, zawierającego treści identyczne z treścią poprawki Senatu. To samo można odnieść także do poprawki poselskiej, która stała się punktem odniesienia dla regulacji dodanej w Senacie.

W rozpatrywanym przypadku Senat uczynił treścią swej poprawki metodę d'Hondt'a, którą proponował projekt ustawy według druku nr 153, i która była nie tylko dyskutowana w trakcie postępowania legislacyjnego w Sejmie, ale nawet stała się wprost treścią przedłożenia połączonych komisji w II-gim czytaniu.

3. Powyższe wyróżnienie trzech sytuacji w jakich mogą być treściowo rozpatrywane poprawki Senatu, a w szczególności sytuacja druga (b), a z taką właśnie mamy do czynienia w niniejszej sprawie, niweczy trafność argumentu "koniecznej wnikliwości", która to konstrukcja legła u podstaw rozróżnienia poprawki dopuszczalnej i takiej, która może stać się materiałem legislacyjnym jedynie w postaci nowej inicjatywy ustawodawczej. Przy okazji warto zwrócić uwagę, że regulamin Senatu w przypadku stwierdzenia konieczności wprowadzenia zmian legislacyjnych wykraczających poza materię rozpatrywanej ustawy obliguje do przedstawienia zmian legislacyjnych w formie wniosku o podjęcie inicjatywy ustawodawczej komisję senacką, a nie Senat działający *in pleno*, co zdecydowanie osłabia wymowę argumentu wyprowadzanego w uzasadnieniu niniejszego orzeczenia z samej treści regulaminu Senatu, co do dystynkcji pomiędzy "poprawką", a "inicjatywą ustawodawczą" w kontekście zasadniczego sporu, choć trzeba także zwrócić uwagę, że termin "materia rozpatrywanej ustawy" nie musi oznaczać materii rozumianej wąsko. Pomińmy już to, że interpretacja Konstytucji poprzez treść regulaminu Senatu jest zabiegiem całkowicie niedopuszczalnym z punktu widzenia wykładni systemowej.

Rozróżnienie wąskiego i szerokiego rozumienia materii ustawowej, które ma za zadanie wyznaczenie granicy pomiędzy materią do uregulowania w drodze poprawki bądź inicjatywą ustawodawczą Senatu, i które w konsekwencji prowadzi Trybunał do dalszego podziału na ustawy nowelizowane i nowelizujące, także wbrew zasadzie *lege non distinguente nec nostrum est distinguere*, wykazuje całkowitą nieprzydatność z jednego jeszcze powodu. Inaczej bowiem mogłyby się przedstawiać – w myśl rozumowania Trybunału Konstytucyjnego – granice dopuszczalnych poprawek w przypadku ustawy regulującej daną materię nie tyle po raz pierwszy, co w formie kompletnego aktu, a inaczej wówczas, kiedy Sejm jedynie nowelizowałby materię już ustawowo uregulowaną. W pierwszym przypadku zakres dopuszczalnej poprawki mógłby więc być szeroki, a w drugim przypadku jedynie wąski. Pomijając już trudności ze zdefiniowaniem samego pojęcia nowelizacja, widać, że ta droga rozumowania prowadzi do konsekwencji absurdalnych.

4. Nie można także nie dostrzegać, że wąskie rozumienie materii ustawy, do której mogą odwoływać się poprawki Senatu, w pewnych sytuacjach musiałoby prowadzić do konieczności tolerowania przez Senat treści ewidentnie niekonstytucyjnych, np. w przypadkach, w których Sejm nie objął daną regulacją pewnej grupy podmiotów posiadających tę samą cechę relewantną co grupa objęta regulacją, jeśli na dodatek sytuacja pierwszej grupy, aż do chwili prac na etapie postępowania w Senacie, nie była przedmiotem zainteresowania Sejmu w ogóle.

5. Wydaje się, że dotychczasowe konkluzje Trybunału w przedmiotowym zakresie przykładały zbyt dużą uwagę do poszukiwania treści takich pojęć jak “poprawka”, czy “inicjatywa ustawodawcza” metodą wykładni językowej, całkowicie abstrahując od celu jakim mają służyć te instytucje. A chodzi tu nie o gwarancje np. ochrony praw obywatelskich, czy reperkusje regulacji karnych, gdzie wykładnia językowa jest fundamentalna, ale o przestrzeń dynamiki procesu legislacyjnego, którego celem jest po prostu dobre prawo. Niedopuszczalne jest w szczególności między innymi zrównanie przez Trybunał w rozważaniach nad istotą poprawki takich pojęć jak “poprawka poselska” i “poprawka Senatu”, które to instytucje poza identycznie brzmiącym pierwszym członem ich nazwy niewiele łączy; pamiętać bowiem trzeba jeszcze o poprawkach senatorów, które z “poprawką poselską” mają znacznie więcej wspólnego niż z instytucją “poprawki Senatu”.

6. Nie pomaga w ustaleniu rzeczywistego znaczenia analizowanych pojęć wyprowadzanie zbyt daleko idących konsekwencji z tego fragmentu art. 120 Konstytucji, który rozpoczyna się od słów “Sejm uchwala ustawy...”, z pominięciem oczywistego faktu, że tak uchwalona ustawa nie jest efektem końcowym całego skomplikowanego procesu legislacyjnego, który nadal jednak trwa po głosowaniu Sejmu w III czytaniu (etap senacki i najczęściej II etap sejmowy), aż do chwili złożenia podpisu pod ustawą przez Prezydenta.

Trzeba także mieć na uwadze, że z punktu widzenia materialnej treści zawartej w poprawce Senatu i w jego inicjatywie ustawodawczej rozróżnienie to może nie mieć absolutnie żadnego znaczenia, ponieważ w pewnych sytuacjach inicjatywa ustawodawcza Senatu może przybrać takie samo brzmienie jak poprawka Senatu, której poprawności zgłoszenia nie dałoby się absolutnie zakwestionować nawet przy wąskim rozumieniu jej charakteru. Innymi słowy, nic nie stoi na przeszkodzie, aby Senat np. nadał treści najwęższej rozumianej poprawki formę własnej inicjatywy ustawodawczej. Na tym przykładzie widać jeszcze jaśniej, że instytucje poprawki i inicjatywy ustawodawczej są przede wszystkim różnymi formami aktywności Senatu w procesie legislacyjnym, które mogą mieć za przedmiot w pewnych sytuacjach identyczne treści. I tylko to wynika logicznie z rozróżnienia tych pojęć, poszukiwanie zaś materialnej ich definicji jest – moim zdaniem – skazane na liczne niepowodzenia.

7. Wskazując kryteria określenia zakresu dopuszczalnych poprawek Senatu oraz cech ich charakteru, Trybunał Konstytucyjny poświęcił bardzo dużo uwagi ustaleniu pozycji obu izb naszego parlamentu i ich wzajemnych relacji w procesie stanowienia prawa, poszukując w kontekście tej relacji klucza do zdefiniowania takich pojęć jak “poprawka” i “inicjatywa ustawodawcza”. Moim zdaniem bez wyraźnej ku temu potrzeby, ponieważ dla ustalenia rzeczywistego stosunku obu izb w procesie stanowienia prawa wystarczy odczytanie ich zróżnicowanych pod tym względem kompetencji, wyraźnie określonych w przepisach samej Konstytucji w ramach systemu władzy podzielonej.

Z powyższych względów uznałem za konieczne zgłoszenie zdania odrębnego do pkt 1 wyroku.

Zdanie odrębne

sędziego TK Bohdana Zdziennickiego do wyroku
Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 2002 r.
w sprawie o sygn. K 14/02

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) składam zdanie odrębne do pkt 1 ogłoszonego wyroku ponieważ uważam, że poprawki wprowadzone przez Senat w art. 4 pkt 30, 37 i 43 ustawy z dnia 15 lutego 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie

powiatowym, ustawy o samorządzie województwa, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o referendum lokalnym (Dz.U. Nr 23, poz. 220) są zgodne z art. 121 ust. 2 Konstytucji a więc mieszczą się w dopuszczalnym zakresie poprawek Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm. W pozostałym zakresie zgadzam się z rozstrzygnięciem wyroku Trybunału Konstytucyjnego, czyli z punktem drugim wyroku z 24 czerwca 2002 r., sygn. K 14/02.

Moje zdanie odrębne uzasadniam następująco:

Konstytucja nie zawiera definicji “poprawek Senatu” do “ustawy przekazanej” Senatowi przez Sejm. W tej sytuacji ustalenie zakresu dopuszczalnych poprawek Senatu w procesie ustawodawczym (art. 121 ust. 2 Konstytucji) jest tylko kwestią wykładni. Musi ona mieć na uwadze ważką, konstytucyjną pozycję Senatu we władzy ustawodawczej (art. 10 ust. 2 w związku z art. 4 ust. 2 Konstytucji).

Senat – jak wiadomo – pełni rolę strażnika jakości tworzonego prawa. Stąd jego pozycja procesowa, jako “izby rozwagi”, musi być interpretowana tak, aby mógł on rzeczywiście pomagać Sejmowi w uzyskaniu jak najlepszego kształtu merytorycznego i formalnego uchwalanej ustawy. Konieczne ograniczenia formalne zakresu “poprawek Senatu” dotyczą tylko materii “ustawy przekazanej” przez Sejm Senatowi. Chodzi o to, aby dana kwestia była wcześniej przedmiotem obrad Sejmu. “Poprawka Senatu” jest bowiem czymś wtórnym do materii ustawowej już rozpatrywanej wcześniej przez Sejm i tym właśnie różni się od “inicjatywy ustawodawczej” Senatu uregulowanej w art. 118 ust. 1 Konstytucji.

W tej sytuacji indywidualnej oceny i związanej z tym odpowiedniej relatywizacji wymaga zawsze kwestia, czy “poprawka Senatu” mieściła się jeszcze w ramach art. 121 ust. 2 Konstytucji, czy wykroczyła już poza ramy tego przepisu i powinna być podjęta nowa inicjatywa ustawodawcza Senatu (art. 118 ust. 1 Konstytucji). Analiza dogmatyczna art. 121 ust. 2 w związku z art. 118 ust. 1 Konstytucji nie pozwala na sformułowanie kategorycznej cezury dla każdego przypadku, cezury pozwalającej na stwierdzenie, czy mamy do czynienia jeszcze z poprawką, czy już z materią należącą do zakresu inicjatywy ustawodawczej Senatu. Zaproponowana w wyroku z dnia 24 czerwca 2002 r. sygn. K 14/02 cezura wykracza poza klauzulę rozsądku, bo ogranicza rolę Senatu tylko do poprawek techniczno-legislacyjnych. Stawia to przed znakiem zapytania w ogóle sens utrzymywania Senatu.

Uważam, że z brzmienia art. 121 ust. 2 w związku z art. 118 ust. 1 Konstytucji wynika iż “poprawka senacka”:

- 1) musi pozostawać w ramach przedmiotu i celów proponowanej regulacji,
- 2) może dotyczyć nie tylko spraw techniczno-legislacyjnych, ale może być rozwiązaniem alternatywnym. Dlatego odrzucona w kolejnym czytaniu przez Sejm alternatywa może być znowu zaproponowana przez Senat jako jego poprawka.

W rozpatrywanej sprawie poprawki wprowadzone przez Senat w art. 4 pkt 30, 37 i 43 ustawy z 15 lutego 2002 r. wcześniej przeszły w Sejmie przez dwa czytania i zostały wyeliminowane dopiero w trzecim czytaniu.

Ze wskazanych wyżej powodów uznałem za konieczne złożenie zdania odrębnego do pkt 1 wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 24 czerwca 2002 r. w sprawie o sygn. K 14/02.