

Dz. U. 1997 Nr 50 poz. 324

**UCHWAŁA
TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO**

z dnia 30 kwietnia 1997 r.

Sygn. akt W. 1/97

W sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 5, art. 91 ust. 3, art. 79 ust. 3 i art. 87 ust. 4 ustawy z dnia 28 maja 1993 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 45, poz. 205; zm.: z 1995 r. Nr 132, poz. 640) oraz art. 77 ust. 2 Ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1994 r. Nr 54, poz. 224)

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie:

Andrzej Zoll – przewodniczący

Zdzisław Czeszejko-Sochacki – sprawozdawca

Tomasz Dybowski

Lech Garlicki

Stefan J. Jaworski

Ferdynand Rymarz

Jadwiga Skórzewska-Łosiak

Wojciech Sokolewicz

Janusz Trzeciński

Błażej Wierzbowski

po rozpoznaniu na posiedzeniach 23, 29 i 30 kwietnia 1997 r. w trybie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst jednolity z 1991 r. Dz.U. Nr 109, poz. 470; zm.: z 1993 r. Nr 47, poz. 213; z 1994 r. Nr 122, poz. 593; z 1995 r. Nr 13, poz. 59; z 1996 r. Nr 77, poz. 367) wniosku Prezesa Naczelnego Sądu

Administracyjnego o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 5, art. 91 ust. 3, art. 79 ust. 3 i art. 87 ust. 4 ustawy z dnia 28 maja 1993 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 45, poz. 205; zm.: z 1995 r. Nr 132, poz. 640) oraz art. 77 ust. 2 Ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1994 r. Nr 54, poz. 224) przez wyjaśnienie:

1) czy sformułowanie „potwierdza niezwłocznie otrzymanie oświadczenia”, użyte w art. 5 ust. 2 ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu, oznacza, że w celu takiego potwierdzenia Państwowa Komisja Wyborcza bada, czy komitet wyborczy, który złożył oświadczenie, o jakim mowa w ust. 1 tego artykułu, jest rzeczywiście komitetem wyborczym zarejestrowanej organizacji mniejszości narodowej i w związku z tym może żądać przedłożenia przez ten komitet dokumentów innych niż wymienione w art. 81 ust. 5 pkt 1 ustawy, na przykład statutu organizacji;

2) czy przez użyte w art. 91 ust. 3 Ordynacji wyborczej do Sejmu sformułowanie „komitet wyborczy organizacji mniejszości narodowych” należy rozumieć tylko komitet wyborczy zarejestrowanej organizacji mniejszości narodowej, czy również komitet wyborczy koalicji wyborczej utworzonej przez takie organizacje;

3) czy pod pojęciem „komitetu wyborczego partii, organizacji lub koalicji wyborczej”, użytym w art. 79 ust. 3 Ordynacji wyborczej do Sejmu, należy rozumieć wyłącznie komitet wyborczy partii, organizacji lub koalicji, która w następnych wyborach występuje pod tą samą nazwą, co w poprzednich, a w przypadku koalicji również w tym samym składzie;

4) czy uprawnienie, o którym mowa w art. 79 ust. 3 Ordynacji wyborczej do Sejmu, które na zasadzie tego przepisu przysługiwałoby komitetowi wyborczemu partii lub organizacji, będzie przysługiwało również komitetowi wyborczemu koalicji wyborczej utworzonej z udziałem tej partii lub organizacji;

5) czy sformułowanie „w razie rozwiązania komitetu wyborczego”, użyte w art. 87 ust. 4 Ordynacji wyborczej do Sejmu, obejmuje także zmianę w składzie koalicji wyborczej, dokonaną po zarejestrowaniu listy okręgowej i powodującą zmianę komitetu wyborczego, utworzonego przez koalicję w pierwotnym składzie;

6) czy prawo tworzenia koalicji wyborczych, przewidziane w art. 77 ust. 2 Ordynacji wyborczej do Sejmu, ma odpowiednie zastosowanie w wyborach do Senatu na zasadzie art. 1 ust. 1 Ordynacji wyborczej do Senatu;

7) w razie odpowiedzi pozytywnej na pytanie poprzedzające:
czy przesłanka „zgłoszenia wspólnych list kandydatów”, wyrażona w art. 77 ust. 2 Ordynacji wyborczej do Sejmu:

a) dopuszcza w wyborach do Senatu udział tej samej partii (organizacji) w różnych koalicjach wyborczych w różnych okręgach wyborczych,

b) dopuszcza zachowanie przez partię (organizację) wchodzącą w skład koalicji prawa do samodzielnego zgłoszenia kandydatów na senatorów w tych okręgach wyborczych, w których koalicja nie zgłosiła wspólnych kandydatów lub zgłosiła ich w liczbie mniejszej od liczby wybieranych senatorów

ustalił:

1) Państwowa Komisja Wyborcza, dokonując czynności określonej w art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 28 maja 1993 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 45, poz. 205; zm.: z 1995 r. Nr 132, poz. 640), bada czy oświadczenie, o którym mowa w ust. 1 powołanego przepisu, złożone zostało przez uprawniony komitet wyborczy zarejestrowanej lub zarejestrowanych organizacji mniejszości narodowej, a w razie wątpliwości w tym zakresie może żądać udokumentowania tego uprawnienia;

2) przez użyte w art. 91 ust. 3 Ordynacji wyborczej do Sejmu sformułowanie „komitet wyborczy organizacji mniejszości narodowych” należy rozumieć wyłącznie komitet wyborczy zarejestrowanej lub zarejestrowanych organizacji mniejszości narodowej;

3) przewidziane w art. 79 ust. 3 Ordynacji Wyborczej do Sejmu uprawnienie do zwolnienia od obowiązku poparcia zgłoszenia listy okręgowej podpisami wyborców przysługuje:

a) komitetom wyborczym tych partii lub organizacji, które bezpośrednio po poprzednich wyborach zgłosiły Prezydium Sejmu istnienie klubu liczącego co najmniej 15 posłów i które zachowały tożsamość podmiotową;

b) komitetowi koalicji wyborczej, której komitet wyborczy bezpośrednio po poprzednich wyborach zgłosił Prezydium Sejmu istnienie klubu liczącego co najmniej 15 posłów, jeżeli skład tej koalicji nie uległ zmianie;

4) przewidziane w art. 79 ust. 3 Ordynacji Wyborczej do Sejmu uprawnienie do zwolnienia od obowiązku poparcia zgłoszenia listy okręgowej podpisami wyborców, które to uprawnienie na zasadzie tego przepisu przysługiwałoby komitetowi wyborczemu partii lub organizacji, nie przysługuje komitetowi wyborczemu nowej koalicji wyborczej utworzonej z udziałem tej partii lub organizacji;

5) użyty w art. 87 ust. 4 Ordynacji wyborczej do Sejmu zwrot „w razie rozwiązania komitetu wyborczego” nie odnosi się do zmiany w składzie koalicji wyborczej, dokonanej po zarejestrowaniu listy okręgowej, jeżeli w wyniku takiej zmiany nie nastąpiło rozwiązanie komitetu wyborczego, w trybie o którym mowa w art. 77 ust. 5 Ordynacji wyborczej do Sejmu;

6) art. 77 ust. 2 Ordynacji wyborczej do Sejmu ma zastosowanie w wyborach do Senatu zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1994 r. Nr 54, poz. 224);

7) art. 77 ust. 2 Ordynacji wyborczej do Sejmu mający odpowiednie zastosowanie w wyborach do Senatu:

a) nie wyklucza udziału tej samej partii (organizacji) w różnych koalicjach wyborczych w różnych okręgach wyborczych;

b) nie wyklucza samodzielnego zgłoszenia kandydatów na senatorów przez partię (organizację) wchodzącą w skład koalicji w tych okręgach wyborczych, w których koalicja nie zgłosiła wspólnych kandydatów.

Uzasadnienie:

I

1. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wniósł o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 5, art. 91 ust. 3, art. 79 ust. 3 i art. 87 ust. 4 ustawy z dnia 28 maja 1993 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 77 ust. 2 Ordynacji wyborczej do Sejmu w związku z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przez wyjaśnienie:

1) czy sformułowanie „potwierdza niezwłocznie otrzymanie oświadczenia”, użyte w art. 5 ust. 2 Ordynacji wyborczej do Sejmu, oznacza, że w celu takiego potwierdzenia Państwowa Komisja Wyborcza bada, czy komitet wyborczy, który złożył oświadczenie, o jakim mowa w ust. 1 tego artykułu, jest rzeczywiście komitetem wyborczym zarejestrowanej organizacji mniejszości narodowej, i w związku z tym może żądać przedłożenia przez ten komitet dokumentów innych niż wymienione w art. 81 ust. 5 pkt 1 Ordynacji, na przykład statutu organizacji;

2) czy przez użyte w art. 91 ust. 3 Ordynacji wyborczej do Sejmu sformułowanie „komitet wyborczy organizacji mniejszości narodowych” należy rozumieć tylko komitet wyborczy zarejestrowanej organizacji mniejszości narodowej, czy również komitet wyborczy koalicji wyborczej utworzonej przez takie organizacje;

3) czy pod pojęciem „komitetu wyborczego partii, organizacji lub koalicji wyborczej”, użytym w art. 79 ust. 3 Ordynacji wyborczej do Sejmu, należy rozumieć wyłącznie komitet wyborczy partii, organizacji lub koalicji, która w następnych wyborach występuje pod tą samą nazwą, co w poprzednich, a w przypadku koalicji również w tym samym składzie;

4) czy uprawnienie, o którym mowa w art. 79 ust. 3 Ordynacji wyborczej do Sejmu, które na zasadzie tego przepisu przysługiwałoby komitetowi wyborczemu partii lub

organizacji, będzie przysługiwało również komitetowi wyborczemu koalicji wyborczej utworzonej z udziałem tej partii lub organizacji;

5) czy sformułowanie „w razie rozwiązania komitetu wyborczego”, użyte w art. 87 ust. 4 Ordynacji wyborczej do Sejmu, obejmuje także zmianę w składzie koalicji wyborczej, dokonaną po zarejestrowaniu listy okręgowej i powodującą zmianę komitetu wyborczego, utworzonego przez koalicję w pierwotnym składzie;

6) czy prawo tworzenia koalicji wyborczych, przewidziane w art. 77 ust. 2 Ordynacji wyborczej do Sejmu, ma odpowiednie zastosowanie w wyborach do Senatu na zasadzie art. 1 ust. 1 Ordynacji wyborczej do Senatu;

7) czy – w razie odpowiedzi pozytywnej na pytanie poprzedzające – przesłanka „zgłoszenia wspólnych list kandydatów”, wyrażona w art. 77 ust. 2 Ordynacji wyborczej do Sejmu:

a) dopuszcza w wyborach do Senatu udział tej samej partii (organizacji) w różnych koalicjach wyborczych w różnych okręgach wyborczych,

b) dopuszcza zachowanie przez partię (organizację) wchodzącą w skład koalicji prawa do samodzielnego zgłoszenia kandydatów na senatorów w tych okręgach wyborczych, w których koalicja nie zgłosiła wspólnych kandydatów lub zgłosiła ich w liczbie mniejszej od liczby wybieranych senatorów.

W uzasadnieniu wniosku prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wyraził następujące poglądy:

1) zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2 Ordynacji wyborczej do Sejmu komitetom wyborczym zarejestrowanych organizacji mniejszości narodowych, które zarejestrowały listy kandydatów na posłów, przy podziale mandatów pomiędzy listy okręgowe przysługuje prawo do uwzględnienia ich list bez konieczności uzyskania przez te listy 5% głosów ważnie oddanych w skali kraju albo zwolnienie z konieczności uzyskania 7% głosów w skali kraju przy podziale mandatów pomiędzy listy ogólnopolskie (art. 3 ust. 1 i art. 4). Skorzystanie z jednego z tych uprawnień następuje w wyniku oświadczenia komitetu wyborczego organizacji mniejszości narodowej, złożonego Państwowej Komisji Wyborczej, która „potwierdza” otrzymanie oświadczenia, przez co staje się ono wiążące dla komisji wyborczych (art. 5 ust. 2). Zwolnienie list kandydatów na posłów organizacji mniejszości narodowych z progów wyborczych obowiązujących inne komitety wyborcze jest uprawnieniem, dla którego realizacji nie przewidziano w Ordynacji innych warunków poza złożeniem Państwowej Komisji Wyborczej oświadczenia najpóźniej w 5 dniu przed dniem wyborów.

Ponieważ dokumenty, które komitety wyborcze obowiązane są dołączyć do zgłaszanych list kandydatów na posłów (art. 81 ust. 5 pkt 1), na ogół nie zawierają danych pozwalających stwierdzić, czy dana organizacja jest organizacją mniejszości narodowej, powstaje pytanie, czy Państwowa Komisja Wyborcza ma obowiązek badać tożsamość organizacji podającej się za organizację mniejszości narodowej oraz czy dokonując badania korzysta jedynie z dokumentów dostarczonych jej zgodnie z Ordynacją przez komitet wyborczy, czy też mając wątpliwości powinna żądać przedłożenia przez komitet wyborczy innych dokumentów, w szczególności statutu organizacji, i jakie skutki wywoła ewentualna odmowa ich przedłożenia.

Zdaniem wnioskodawcy wykładnia celowościowa wskazywałaby na zasadność pozytywnej odpowiedzi na powyższe pytania, co jednak prowadziłyby do wniosku, że w razie odmowy przedłożenia żądanych dokumentów lub przedłożenia dokumentów, które nie stanowiłyby potwierdzenia, że mamy do czynienia z organizacją mniejszości narodowej, Państwowa Komisja Wyborcza odmawia potwierdzenia otrzymania oświadczenia.

2) w art. 5 ust. 1 Ordynacji wyborczej do Sejmu ustawodawca używa terminu „komitety wyborcze zarejestrowanych organizacji mniejszości narodowych”, natomiast w art. 91 ust. 3 posługuje się terminem „komitet wyborczy organizacji mniejszości narodowych”. Różnica między użytymi terminami rodzi pytanie, czy art. 91 ust. 3 dotyczy tylko komitetu wyborczego koalicji wyborczej utworzonej przez organizacje mniejszości narodowych, czy również komitetu wyborczego organizacji mniejszości narodowej występującej samodzielnie.

Zdaniem wnioskodawcy założenie, że terminy te są równoznaczne, może prowadzić do wniosku, że zwolnienia, o których mowa w art. 5 ust. 1, dotyczą zarówno komitetów wyborczych organizacji mniejszości narodowych, jak i koalicji utworzonych przez te organizacje. Przeciwno takiemu rozumowaniu zdaje się przemawiać brak w art. 5 ust. 1 zwolnienia od warunków, o jakich mowa w art. 3 ust. 2 Ordynacji, czyli zwolnienia od 8% progu dla koalicji wyborczych. Z drugiej jednak strony wnioskodawcy trudno dopatrzeć się racjonalnych przesłanek uprzywilejowania koalicji wyborczej organizacji mniejszości narodowych przy zgłaszaniu ogólnopolskich list kandydatów na posłów (konieczność zarejestrowania list okręgowych nie w co najmniej połowie okręgów wyborczych, lecz tylko w co najmniej 5 okręgach) w sytuacji, gdy jednocześnie koalicja taka nie mogłaby korzystać ze zwolnienia od obowiązku uzyskania 7% ważnie oddanych głosów w skali kraju jako warunków uczestniczenia w podziale mandatów pomiędzy listy ogólnopolskie (art. 4 w związku z art. 5 ust. 1 Ordynacji wyborczej do Sejmu).

3) wątpliwość w interpretacji przepisu art. 79 ust. 3 Ordynacji wyborczej do Sejmu dotyczy zmian w statusie organizacyjnym podmiotów (partii, organizacji lub koalicji wyborczej), które bezpośrednio po poprzednich wyborach zgłosiły Prezydium Sejmu istnienie klubu liczącego co najmniej 15 posłów, co uprawniałoby je na tej podstawie do wystąpienia o uzyskanie zaświadczenia Państwowej Komisji Wyborczej zwalniającego z obowiązku uzyskania poparcia podpisami wyborców zgłoszenia listy okręgowej kandydatów na posłów.

W szczególności zachodzi pytanie, czy uprawnienie z art. 79 ust. 3 przysługuje koalicji wyborczej, której skład różni się od składu koalicji wyborczej występującej w poprzednich wyborach, przy zachowaniu jednak nie zmienionej nazwy. Chodzi także o to, czy zmiana nazwy i składu komitetu wyborczego partii lub organizacji wyłącza stosowanie art. 79 ust. 3.

4) przepis art. 79 ust. 3 nie określa także jednoznacznie, czy uprawnienie do rejestracji list okręgowych bez poparcia ich podpisami wyborców odnosi się wyłącznie do komitetu wyborczego tej partii lub organizacji, która uzyskała zaświadczenie Państwowej Komisji Wyborczej, czy też rozciąga się również na koalicję, jeśli taka partia lub organizacja wejdzie w skład koalicji wyborczej.

Zdaniem wnioskodawcy o odpowiedzi na pytania, o których była mowa w pkt. 3 i 4, ze względu na charakter zwolnień przewidzianych w art. 79 ust. 3, powinna przesądzać wykładnia ścieśniająca.

5) w myśl art. 87 ust. 4 Ordynacji wyborczej do Sejmu rozwiązanie komitetu wyborczego, o którym mowa w art. 77 ust. 1 i 2 (a więc również utworzonego przez koalicję wyborczą) prowadzi do unieważnienia rejestracji list tego komitetu. Z Ordynacji nie wynika natomiast, jakie skutki wywołują zmiany w składzie koalicji wyborczej, dokonane po zarejestrowaniu list wyborczych. Wnioskodawca zauważa, że można postawić tezę, iż każda zmiana w składzie koalicji (wejście nowego podmiotu lub wyjście podmiotu pierwotnie tworzącego koalicję) stanowi podstawę unieważnienia rejestracji list zgłoszonych wcześniej (przed zmianą) przez komitet wyborczy tej koalicji.

6) na tle postanowień art. 77 ust. 1 i 2 Ordynacji wyborczej do Sejmu oraz art. 9 Ordynacji wyborczej do Senatu powstaje wątpliwość, czy brak w Ordynacji wyborczej do Senatu przepisu dotyczącego możliwości tworzenia koalicji był zamierzonym działaniem ustawodawcy ze względu na odmienność wyborów do Senatu w porównaniu z wyborami do Sejmu. Oznaczałoby to, że art. 9 Ordynacji wyborczej do Senatu jest uregulowaniem wyczerpującym w zakresie ustalenia podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na

senatorów. Zdaniem wnioskodawcy za takim pojmowaniem przemawiałoby to, że ustawodawca zawarł w art. 9 Ordynacji wyborczej do Senatu treść niemal identyczną jak w art. 77 ust. 1 Ordynacji wyborczej do Sejmu, mimo że objęta ona byłaby odesłaniem z art. 1 ust. 1 Ordynacji wyborczej do Senatu. Jednocześnie wnioskodawca zauważa, że można także powiedzieć, że w wyborach do Senatu mają odpowiednie zastosowanie wszystkie przepisy dotyczące koalicji wyborczych z Ordynacji wyborczej do Sejmu, ponieważ Ordynacja wyborcza do Senatu w ogóle milczy na temat koalicji wyborczych (choć stan taki może uprawniać także do wniosków przeciwnych).

7) jeżeli uznać, że w wyborach do Senatu mają odpowiednie zastosowanie przepisy Ordynacji wyborczej do Sejmu dotyczące koalicji wyborczej, to powstaje pytanie, czy partia lub organizacja może wchodzić w skład różnych koalicji tworzonych dla zgłoszenia wspólnych kandydatów w jednym lub kilku okręgach.

Dodatkowa trudność interpretacyjna, która wyłania się w związku z art. 2 ust. 3 i art. 10 ust. 2 Ordynacji wyborczej do Senatu, polega – zdaniem wnioskodawcy – na potrzebie rozstrzygnięcia, czy w okręgu wyborczym, w którym koalicja zgłosiła mniejszą liczbę kandydatów na senatorów niż jest mandatów do obsadzenia, partia lub organizacja wchodząca w skład tej koalicji może samodzielnie zgłosić swoich kandydatów w liczbie nie przekraczającej, łącznie z kandydatami zgłoszonymi przez koalicję, liczby senatorów wybieranych w danym okręgu, a także czy taka partia lub organizacja może samodzielnie zgłaszać kandydatów w tych okręgach wyborczych, w których koalicja nie zgłosiła wspólnych kandydatów na senatorów.

Jakkolwiek, w obu przedstawionych alternatywach, możliwa jest odpowiedź pozytywna, nie można – zdaniem wnioskodawcy – tracić z pola widzenia tego, że senatorowie są reprezentantami nie województw, w których zostali wybrani, lecz całego Narodu (art. 6 w związku z art. 26 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym; Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zmianami).

2. W związku z wnioskiem Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego Prokurator Generalny przedstawił następujące stanowisko:

1) Państwowa Komisja Wyborcza, dokonując czynności określonej w art. 5 ust. 2 Ordynacji wyborczej do Sejmu bada, czy oświadczenie, o którym mowa w ust. 1 powołanego

przepisu, złożone zostało przez uprawniony podmiot, a w razie wątpliwości w tym zakresie może żądać udokumentowania tego uprawnienia;

2) przez użyte w art. 91 ust. 3 Ordynacji wyborczej do Sejmu sformułowanie „komitet wyborczy organizacji mniejszości narodowych” należy rozumieć wyłącznie komitet wyborczy zarejestrowanej organizacji mniejszości narodowej. Powołany przepis nie dotyczy komitetów wyborczych koalicji wyborczej utworzonej przez takie organizacje;

3) i 4) przepis art. 79 ust. 3 Ordynacji wyborczej do Sejmu należy rozumieć w ten sposób, że ustawowe zwolnienie z obowiązku poparcia listy okręgowej podpisami wyborców dotyczy wyłącznie komitetów wyborczych, które uczestniczyły w poprzednich wyborach, bezpośrednio po nich zgłosiły Prezydium Sejmu istnienie klubu liczącego co najmniej 15 posłów i w niezmienionej formie organizacyjnej przystępują do następnych wyborów;

5) przepis art. 77 ust. 2 Ordynacji wyborczej do Sejmu ma zastosowanie w wyborach do Senatu na podstawie art. 1 ust. 1 Ordynacji wyborczej do Senatu;

Ponadto Prokurator Generalny:

6) wniósł o odmowę ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 87 ust. 4 Ordynacji wyborczej do Sejmu.

W uzasadnieniu powyższego stanowiska Prokurator Generalny stwierdził co następuje:

1) zarówno wykładnia gramatyczna jak i celowościowa ust. 1 i 2 art. 5 Ordynacji wyborczej do Sejmu, wskazują, że należy podzielić stanowisko wnioskodawcy, co do rozumienia ich treści. Warunkiem ważności, a zatem i skuteczności oświadczenia, o którym mowa w art. 5 ust. 1, jest to, aby zostało ono złożone przez podmiot uprawniony. Zatem obowiązkiem tego podmiotu jest udokumentowanie swojej legitymacji do dokonania tej czynności. PKW potwierdza otrzymanie oświadczenia, ale tylko takiego, „o którym mowa w ust. 1” (art. 5 ust. 2 Ordynacji), co oznacza, że musi ono pochodzić od uprawnionego podmiotu. Państwowa Komisja Wyborcza obowiązana jest więc badać, czy złożone oświadczenie czyni zadość wymogom określonym ustawą. Natomiast w przypadku wątpliwości, czy oświadczenie pochodzi od uprawnionego podmiotu, PKW może żądać udokumentowania tego uprawnienia. Oświadczenie takie złożone przez nieuprawniony podmiot jest wadliwe, przez co nie może wywoływać skutków określonych w ust. 2 art. 5 Ordynacji wyborczej do Sejmu i musi spotkać się z odmową potwierdzenia jego otrzymania. Zdaniem Prokuratora Generalnego sposób udokumentowania legitymacji do złożenia oświadczenia należy wywodzić z treści art. 77 ust. 6 Ordynacji wyborczej do Sejmu, który

stanowi, że przez użyte w ustawie określenie „komitet wyborczy” rozumie się, w odniesieniu do partii i organizacji, o których mowa w ust. 1 tego przepisu ich statutowe organy. Zatem wszelkie wątpliwości dotyczące legalności działania tych komitetów wyborczych rozstrzygać należy w oparciu o treść statutu konkretnej partii czy organizacji.

2) w przypadku wątpliwości interpretacyjnych wnioskodawcy dotyczących art. 91 ust. 3, powołując się na wykładnię systemową i celowościową Prokurator Generalny twierdzi, że sformułowania, którymi posługuje się Ordynacja wyborcza do Sejmu w art. 91 ust. 3 jak i art. 5 ust. 1, są tożsame i odnoszą się wyłącznie do komitetów pojedynczych, zarejestrowanych organizacji mniejszości narodowych. Preferencje wyborcze dla mniejszości narodowych polegają na zwolnieniu list kandydatów, zgłaszanych przez komitety wyborcze tych organizacji, z obowiązku osiągnięcia przez nie wymaganych przez Ordynację progów wyborczych, przy czym komitety te mają do wyboru dwie opcje: skorzystać ze zwolnienia albo w odniesieniu do list okręgowych, albo list ogólnopolskich. Zdaniem Prokuratora Generalnego możliwość ta uzasadniona jest zróżnicowaną sytuacją mniejszości narodowych na terytorium Polski, z których jedne są rozproszone, inne zaś skupione i służyć ma zrównaniu praw różnych mniejszości narodowych. Jeżeli chodzi o art. 91 ust. 3, to systematyka ustawy wskazuje, że przepis ten zamieszczony w części szczegółowej, ma charakter uzupełniający w stosunku do art. 5 ust. 1. Logiczne bowiem jest to, że komitet wyborczy zarejestrowanej (pojedynczej) organizacji mniejszości narodowej, chcąc w pełni skorzystać z przyznanych mu preferencji, musi mieć szansę zarejestrowania ogólnopolskiej listy kandydatów na posłów. Trudno bowiem założyć, że komitety takie zdołałyby zarejestrować swoje listy okręgowe w co najmniej połowie okręgów wyborczych. Bez możliwości rejestracji list ogólnopolskich wybór pomiędzy opcjami z art. 5 ust. 1 stałby się – zdaniem Prokuratora Generalnego – wyborem iluzorycznym. Prokurator Generalny zauważa przy tym, że preferencje wyborcze dla organizacji mniejszości narodowych są przywilejem i dlatego wykładnia przepisów o nich stanowiących nie może mieć charakteru rozszerzającego.

3) i 4) jeżeli chodzi o interpretację art. 79 ust. 3 Ordynacji wyborczej do Sejmu, to – zdaniem Prokuratora Generalnego – wykładnia gramatyczna i celowościowa prowadzą do wniosku, że ustawowe zwolnienie z obowiązku poparcia listy okręgowej podpisami wyborców dotyczy wyłącznie komitetów wyborczych tych partii, organizacji lub koalicji wyborczych, które uczestniczyły w poprzednich wyborach, zarejestrowały bezpośrednio po nich kluby liczące co najmniej 15 posłów i w niezmienionej formie organizacyjnej przystępują do następnych wyborów. Przepis ten określa warunki, które muszą być spełnione

łącznie. Jego *ratio legis* wyraża się w formalnym ułatwieniu zgłaszania list okręgowych stabilnym partiom, organizacjom i koalicjom wyborczym. Natomiast jeżeli w toku kadencji dokonują się zmiany organizacyjne takich podmiotów poprzez fuzję dwóch lub więcej partii czy organizacji, albo przez ich podział bądź poprzez zmianę koalicjantów lub powstanie nowej koalicji, to takie zmiany kreują nowy podmiot, który nie spełnia ustawowych warunków, bowiem jego komitet wyborczy nie istniał w czasie poprzednich wyborów, nie mógł więc dokonać zgłoszenia istnienia klubu poselskiego.

5) rozważając wątpliwości interpretacyjne wnioskodawcy w odniesieniu do art. 1 ust. 1 Ordynacji wyborczej do Senatu w związku z art. 77 ust. 2 Ordynacji wyborczej do Sejmu, Prokurator Generalny, przypominając uchwałę Trybunału Konstytucyjnego z 16 czerwca 1993 r. (*W. 4/93*, OTK w 1993 r., cz. II, s. 442), uznał, że personalny i większościowy charakter wyborów do Senatu przemawia za odpowiednim zastosowaniem przepisu art. 77 ust. 2 Ordynacji wyborczej do Sejmu w wyborach do Senatu. Skoro bowiem w wyborach do Senatu głosuje się na kandydata, to brak jest racjonalnych podstaw do przyjęcia, że partie lub organizacje, o których mowa w art. 9 Ordynacji wyborczej do Senatu, nie mogą wystawić wspólnego kandydata, jeżeli w tym celu utworzyły komitet wyborczy. W przeciwnym wypadku mogłaby powstać taka sytuacja, że w jednym okręgu wyborczym partie lub organizacje nie mogłyby stworzyć koalicji dla wspólnego zgłoszenia kandydata na senatora, ale każda z nich mogłaby zgłosić tę samą osobę jako kandydata.

6) zdaniem Prokuratora Generalnego, z punktu widzenia wymogów Ordynacji wyborczej do Senatu obojętne jest w jakiej konfiguracji partie (organizacje) tworzą komitet wyborczy dla zgłoszenia kandydatów w różnych okręgach wyborczych, a nawet w tym samym okręgu. Dlatego odpowiedź na pytanie zawarte w punkcie 7 wniosku jest pozytywna, z wyjątkiem części odnoszącej się do koalicji, które nie zgłosiły wspólnych kandydatów na senatorów, bowiem takie koalicje nie mają prawa istnieć, skoro tworzy się je w celu wspólnego zgłoszenia kandydatów na senatora.

7) Prokurator Generalny nie zgadza się ze stanowiskiem wnioskodawcy ani co do potrzeby ustalania powszechnie obowiązującej wykładni przepisu art. 87 ust. 4 Ordynacji wyborczej do Sejmu, ani co do zasadności postawionej przez wnioskodawcę tezy, że każda zmiana w składzie koalicji stanowi podstawę unieważnienia rejestracji list zgłoszonych przed taką zmianą. Przepis ten nie budzi wątpliwości interpretacyjnych wymagających ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni. Z treści tego przepisu wynika jednoznacznie, że tylko rozwiązanie komitetu wyborczego utworzonego przez partie, organizacje społeczne i

polityczne, wyborców oraz koalicje wyborcze skutkuje unieważnieniem list tych komitetów. Komitety takie przy tym – zgodnie z art. 77 ust. 5 Ordynacji wyborczej do Sejmu – rozwiązują podmioty, które go utworzyły, zawiadamiając o tym niezwłocznie Państwową Komisję Wyborczą. W tej sytuacji wszelkie zmiany w składzie koalicji wyborczej, o ile nie spowodowały podjęcia decyzji przez koalicjantów o rozwiązaniu komitetu wyborczego, nie mogą wywołać skutku, o którym mowa w art. 87 ust. 4. Z tych powodów Prokurator Generalny wnosi o odmowę ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 87 ust. 4 Ordynacji wyborczej do Sejmu.

3. Państwowa Komisja Wyborcza w piśmie z 17 marca 1997 r. poinformowała Trybunał Konstytucyjny, że wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego został przedstawiony z jej inicjatywy i w swojej treści jest zgodny z propozycjami i intencjami Komisji.

Komisja zwróciła uwagę, że pod rządami obowiązującej obecnie Ordynacji wyborczej do Sejmu zostały przeprowadzone tylko jedne wybory – we wrześniu 1993 r. Z tego powodu nie ma jeszcze utrwalonych precedensów w stosowaniu niektórych przepisów, tym bardziej iż w praktyce nie wystąpiły możliwe do przewidzenia stany faktyczne wymagające interpretacji prawa. Poza tym, już po wyborach przeprowadzonych w 1993 r., znowelizowano Ordynację wyborczą do Senatu i pod rządami zmienionej ustawy wyborów powszechnych nie przeprowadzono. Natomiast nowelizacja Ordynacji wyborczej do Sejmu, dokonana ustawą z dnia 22 września 1995 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 132, poz. 640), nie zmieniła przepisów ustalających sposób przeprowadzania wyborów.

W tej sytuacji Państwowa Komisja Wyborcza uznała za zasadne dokonanie przed zbliżającymi się wyborami do Sejmu i Senatu analizy przepisów ordynacji wyborczych pod kątem ich stosowania w dających się przewidzieć stanach faktycznych. Efektem tej analizy było ustalenie przepisów, których stosowanie, zdaniem Komisji, wymaga dokonania przed zbliżającymi się wyborami powszechnie obowiązującej wykładni.

II

1. Wątpliwości zawarte w pierwszym pytaniu wniosku dotyczą zasad i trybu postępowania przy potwierdzaniu przez Państwową Komisję Wyborczą otrzymania oświadczenia w sprawie korzystania przez komitety wyborcze zarejestrowanych organizacji

mniejszości narodowych z możliwości zwolnienia list tych komitetów z klauzul zaporowych (progów wyborczych) określonych w art. 3 ust. 1 albo w art. 4 Ordynacji wyborczej do Sejmu. Przede wszystkim powstaje pytanie, czy w związku z potwierdzeniem otrzymania takiego oświadczenia Państwowa Komisja Wyborcza ma obowiązek podejmować, a jeżeli tak to jakie, czynności sprawdzająco-wyjaśniające. Wnioskodawca ma wątpliwości, czy Państwowa Komisja Wyborcza ma obowiązek badać tożsamość organizacji podającej się za organizację mniejszości narodowej oraz czy dokonując badania korzysta jedynie z uwierzytelnionego wyciągu z rejestru organizacji (art. 82 ust. 5 pkt 1), czy też mając wątpliwości powinna żądać przedłożenia przez komitet wyborczy innych dokumentów, a w szczególności statutu organizacji, i jakie skutki wywoła ewentualna odmowa ich przedłożenia. Zdaniem wnioskodawcy wykładnia celowościowa wskazywałaby na zasadność pozytywnej odpowiedzi na powyższe pytania. Stanowisko wnioskodawcy w sprawie rozumienia wykładanego przepisu podziela Prokurator Generalny.

Trzeba przede wszystkim podkreślić, że u podstaw regulacji przewidzianej w art. 5 ust. 1 Ordynacji wyborczej leży wyrównanie szans obywateli polskich należących do mniejszości narodowych w zakresie ich udziału w organach przedstawicielskich. Jednakże przewidziana w tym przepisie możliwość skorzystania przez komitety wyborcze zarejestrowanych organizacji mniejszości narodowych ze zwolnienia z progów wyborczych stanowi odstępstwo od zasady równości prawa wyborczego w znaczeniu materialnym. „W praktyce otrzymanie zwolnienia oznacza, że komitet wyborczy, który zgłosił daną listę mniejszości narodowych, uczestniczy w podziale mandatów w okręgu lub w skali kraju mimo nieprzekroczenia przez jego listę odpowiedniego progu. Rozwiązanie to daje wyraz takiemu rozumieniu zasady równości, które prowadziłyby do wyrównania szans podmiotów uczestniczących w wyborach” (B. Banaszak, *Prawo wyborcze obywateli*, Warszawa 1996, s. 33). Oznacza to uprzywilejowanie komitetów wyborczych zarejestrowanych organizacji mniejszości narodowych w porównaniu z innymi komitetami wyborczymi. Przepisy dotyczące takiego uprzywilejowania, jako stanowiące wyjątek od zasady równości nie mogą być interpretowane rozszerzająco. Po wtóre, art. 5 ust. 1 przyznaje przywilej zwolnienia z progów wyborczych jedynie liście komitetu wyborczego zarejestrowanej lub zarejestrowanych organizacji mniejszości narodowej i tylko ten komitet upoważnia do składania odpowiednich oświadczeń Państwowej Komisji Wyborczej. Podkreślić należy zarówno wskazanie na „zarejestrowane organizacje mniejszości narodowych”, jak i działające w ich imieniu komitety wyborcze. Przywilej ten odnosi się bowiem do tak zorganizowanych i działających

organizacji „mniejszości narodowych”. Jak słusznie zauważa Prokurator Generalny, warunkiem ważności, a zarazem skuteczności oświadczenia o skorzystaniu ze zwolnienia jest złożenie go przez podmiot uprawniony. Zatem obowiązkiem tego podmiotu jest udokumentowanie swojej legitymacji do dokonania tej czynności. W praktyce oznaczać to będzie obowiązek przedłożenia Państwowej Komisji Wyborczej takich dokumentów, które jednoznacznie wskazywać będą, że komitet wyborczy składający oświadczenie jest podmiotem upoważnionym do jego złożenia, a więc komitetem wyborczym nie jakiegokolwiek organizacji, lecz zarejestrowanej lub zarejestrowanych organizacji mniejszości narodowej. Zgodnie z art. 5 ust. 2 Państwowa Komisja Wyborcza potwierdza niezwłocznie otrzymanie oświadczenia, o którym mowa w ust. 1, a więc tylko takiego oświadczenia, które zostało złożone przez upoważniony podmiot. W związku z tym ma obowiązek zbadania, czy oświadczenie zostało złożone przez taki podmiot, a w razie wątpliwości ma prawo żądać niezbędnych dokumentów potwierdzających jednoznacznie upoważnienie podmiotu do jego złożenia. Jest to bowiem czynność rodząca skutki prawne i dlatego może uzasadniać potrzebę określonego badania. Na podobnym stanowisku stanął Trybunał Konstytucyjny w sprawie W. 14/95 (OTK ZU Nr 2/1996, poz. 14) i do argumentów w tej uchwale powołanych należy odpowiednio odwołać się i w sprawie niniejszej. W przypadku nie przedstawienia takich dokumentów Państwowa Komisja Wyborcza nie może potwierdzić otrzymania oświadczenia, o którym mowa w ust. 1 art. 5. Istotnym warunkiem ważnego złożenia takiego oświadczenia – poza złożeniem go w odpowiednim terminie właściwej komisji wyborczej – jest bowiem złożenie go przez upoważniony podmiot. Państwowa Komisja Wyborcza nie bada natomiast treści oświadczenia, za którą ponosi odpowiedzialność komitet wyborczy.

Odrębnym zagadnieniem jest to, jakie dokumenty uzna Państwowa Komisja Wyborcza za potwierdzające upoważnienie komitetu wyborczego do złożenia oświadczenia, o którym mowa w art. 5 ust. 1. Prokurator Generalny wywodzi sposób udokumentowania legitymacji do złożenia takiego oświadczenia z przepisu art. 77 ust. 6 Ordynacji wyborczej do Sejmu, który stanowi, że przez użyte w ustawie określenie „komitet wyborczy” rozumie się, w odniesieniu do partii i organizacji wyborczych, o których mowa w ust. 1 tego artykułu ich statutowe organy. Przyjąć zatem należy, że Państwowa Komisja Wyborcza może zażądać przedstawienia odpowiednich dokumentów, jak np. statutu partii, które pozwolą jej jednoznacznie stwierdzić, iż składającym oświadczenie jest komitet wyborczy zarejestrowanej lub zarejestrowanych organizacji mniejszości narodowej.

2. Wątpliwości zawarte w pytaniu drugim dotyczą tego, czy przepis art. 91 ust. 3 Ordynacji wyborczej do Sejmu odnosi się tylko do komitetu wyborczego zarejestrowanych, pojedynczych organizacji mniejszości narodowych, czy obejmuje także komitet wyborczy koalicji wyborczej utworzonej przez takie organizacje. Źródłem tych wątpliwości są różnice sformułowań, którymi ustawodawca posłużył się w art. 5 ust. 1 oraz w art. 91 ust. 3. W pierwszym z tych przepisów użył on sformułowania „komitety wyborcze zarejestrowanych organizacji mniejszości narodowych”, w drugim zaś „komitet wyborczy organizacji mniejszości narodowych”.

Biorąc pod uwagę wykładnię systemową i celowościową Trybunał Konstytucyjny zajął stanowisko, zgodnie z którym oba sformułowania odnoszą się wyłącznie do komitetów wyborczych zarejestrowanej lub zarejestrowanych organizacji mniejszości narodowej. O zajęciu tego stanowiska przesądziły następujące argumenty. Po pierwsze, miejsce obu przepisów w systematyce ustawy. I tak art. 5 ust. 1, w którym występuje sformułowanie "komitety wyborcze zarejestrowanych organizacji mniejszości narodowych" znajduje się w rozdziale 1 Ordynacji wyborczej do Sejmu, zatytułowanym *Zasady ogólne*. Natomiast przepis art. 91 ust. 3 posługujący się sformułowaniem „komitet wyborczy organizacji mniejszości narodowych” został umieszczony w części szczegółowej i powinien być traktowany jako rozwinięcie postanowień art. 5 ust. 1, nie jest to bowiem wyjątek od zasady ogólnej. Tym samym przyznanie „komitetowi organizacji mniejszości narodowej” uprawnienia do zgłaszania listy ogólnopolskiej, jeżeli zarejestrował listy okręgowe w co najmniej 5 okręgach wyborczych lub spełnia warunki określone w art. 79 ust. 3, stanowi konsekwentne rozwinięcie uprawnień, o których mowa w art. 5 ust. 1. Bowiem bez preferencji przy rejestrowaniu list ogólnopolskich (art. 91 ust. 3) możliwość wyboru jaką posiadają komitety wyborcze zarejestrowanych organizacji mniejszości narodowych między zwolnieniem z progów wyborczych w odniesieniu do list okręgowych albo list ogólnopolskich przewidziana w art. 5 ust. 1 byłaby możliwością iluzoryczną. Po drugie, inne rozumienie art. 91 ust. 3 sprzeczne byłoby z celem założonym przez ustawodawcę polegającym na dążeniu do wyrównania szans podmiotów biorących udział w wyborach, w tym wypadku grupy obywateli stanowiących mniejszość narodową, czyli zbiorowość jednorodną etnicznie. Po trzecie, w art. 5 ust. 1 nie przewiduje się w ogóle możliwości zwolnienia z uzyskania 8% progę wyborczego wymaganego przez ustawę w przypadku klasycznych koalicji wyborczych.

3. Na wstępie wykładni art. 79 ust. 3 Ordynacji Wyborczej do Sejmu warto zauważyć, że przepis ten był już w pewnym zakresie przedmiotem powszechnie obowiązującej wykładni. W uchwale z 16 czerwca 1993r., W. 4/93 Trybunał Konstytucyjny ustalił, że art. 79 ust. 3 i 5 wspomnianej Ordynacji należy rozumieć w ten sposób, że „w razie rozwiązania Sejmu z obowiązku poparcia zgłoszenia listy okręgowej podpisami wyborców są zwolnione partie, organizacje lub koalicje wyborcze, które w dniu rozwiązania Sejmu miały kluby liczące co najmniej 15 posłów”. W uzasadnieniu tej uchwały Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że z przywileju określonego w ust. 3 art. 79 korzystają te komitety wyborcze, „które spełniły warunek posiadania klubu poselskiego złożonego z 15 przynajmniej posłów w dniu rozwiązania Sejmu. Dotyczy to oczywiście i komitetów wyborczych, które takie kluby miały zarówno bezpośrednio po poprzednich wyborach, jak i w dniu rozwiązania Sejmu” (OTK w 1993 r., cz. II, s. 449).

Wątpliwości interpretacyjne wnioskodawcy wyrażone w pytaniach trzecim i czwartym dotyczą wpływu zmian identyfikujących komitet wyborczy partii, organizacji lub koalicji wyborczej, które zaszły (i mogą jeszcze nastąpić) w składzie lub w statusie organizacyjnym tych podmiotów, które bezpośrednio po poprzednich wyborach zgłosiły Prezydium Sejmu istnienie klubu liczącego co najmniej 15 posłów, na uprawnienie do zwolnienia z obowiązku poparcie zgłoszonych przez taki komitet list okręgowych podpisami co najmniej 3000 wyborców stale zamieszkałych w danym okręgu wyborczym (art. 79 ust. 3 Ordynacji wyborczej do Sejmu). Swoje wątpliwości wnioskodawca wyraził w dwóch pytaniach: 1) czy pod pojęciem „komitetu wyborczego partii, organizacji lub koalicji wyborczej”, użytym w art. 79 ust. 3, należy rozumieć wyłącznie komitet wyborczy partii, organizacji lub koalicji, która w następnych wyborach występuje pod tą samą nazwą, co w poprzednich, a w przypadku koalicji również w tym samym składzie, oraz 2) czy uprawnienie, o którym mowa w art. 79 ust. 3, które na zasadzie tego przepisu przysługiwałoby komitetowi partii lub organizacji, będzie przysługiwało również komitetowi wyborczemu koalicji wyborczej z udziałem tej partii lub organizacji.

Przed udzieleniem odpowiedzi na te pytania należy zaznaczyć, że w art. 79 ust. 1 sformułowana została zasada, zgodnie z którą okręgowa lista kandydatów na posłów powinna być poparta podpisami co najmniej 3000 wyborców stale zamieszkałych w danym okręgu wyborczym. Ordynacja wyborcza do Sejmu przewiduje od tej zasady dwa wyjątki. Pierwszy wyjątek odnosi się do komitetu wyborczego, który z zachowaniem tej zasady zarejestrował listy okręgowe w co najmniej połowie okręgów wyborczych. W takim przypadku komitet ten

uprawniony jest do zgłoszenia dalszych list bez poparcia zgłoszenia podpisami wyborców (art. 79 ust. 2).

Drugi wyjątek wprowadza – stanowiący przedmiot wątpliwości wnioskodawcy – art. 79 ust. 3. Analiza tego przepisu wskazuje na to, że ustawodawca dopuścił odstępstwo od zasady poparcia okręgowej listy wyborców podpisami co najmniej 3 000 wyborców jedynie po spełnieniu określonych w art. 79 ust. 3 warunków podmiotowych i przedmiotowych. Ustanowione w tym przepisie uprawnienie do zwolnienia od wspomnianego ustawowego obowiązku poparcia list okręgowych podpisami wyborców przysługuje komitetom wyborczym jedynie tych partii lub organizacji, które: 1) bezpośrednio po poprzednich wyborach, 2) zgłosiły Prezydium Sejmu, 3) istnienie klubu 4) liczącego co najmniej 15 posłów. Wykładnia gramatyczna powołanego art.79 ust.3, a w szczególności użyty w nim wyraz: „która”, wskazuje na to, że uprawnienie to dotyczy partii lub organizacji, o których mowa w art. 77 ust.1 zdanie pierwsze Ordynacji Wyborczej do Sejmu. Zarówno wykładnia gramatyczna („bezpośrednio po poprzednich wyborach”, „zgłosiły”), jak i systematyka ustawy (Rozdział 7 *Zgłaszanie list kandydatów na posłów*) dowodzi, że z uprawnienia tego mogą skorzystać tylko te partie polityczne lub organizacje, które istniejąc i dokonując określonych czynności bezpośrednio po poprzednich wyborach, w kolejnych wyborach spełniają wyżej przytoczone warunki ustawowe. Chodzi tu więc o te partie polityczne lub organizacje, które zachowały tożsamość podmiotową, uprawniającą do skorzystania z uprawnienia wymienionego w art. 79 ust. 3. Jest to możliwe wówczas, gdy mamy do czynienia z tą samą partią polityczną lub organizacją, która brała udział w poprzednich wyborach i której klub liczący co najmniej 15 posłów nadal istnieje. Partii lub organizacji, które nie zdołały zachować tożsamości podmiotowej, nie będzie przysługiwało uprawnienie, o którym mowa w art. 79 ust. 3.

Podobne uwagi odnieść należy do koalicji wyborczej. Koalicja wyborcza może więc skorzystać w kolejnych wyborach do Sejmu z omawianego uprawnienia po spełnieniu warunków wymienionych w art. 79 ust. 3: zgłoszenia przez jej komitet wyborczy, bezpośrednio po poprzednich wyborach, istnienia klubu, liczącego co najmniej 15 posłów i pod warunkiem, że skład tej koalicji nie uległ zmianie.

Ocena, czy w konkretnym wypadku zostaje zachowana taka tożsamość podmiotowa należy do Państwowej Komisji Wyborczej. Jak to bowiem trafnie stwierdziła PKW (Wyb. 0101–3/37/93) w związku z wyborami w 1993 r. „w razie zmian w samej partii sprawę należy ocenić na podstawie konkretnych faktów. Decydujące jest czy zachowana została tożsamość

podmiotowa, czy też na skutek zmian powstał nowy podmiot. W razie powstania nowej partii następuje utrata uprawnienia”.

4. W związku z wątpliwościami podniesionymi przez wnioskodawcę w punkcie piątym wniosku, należy zauważyć, że w przepisie art. 87 ust. 4 Ordynacji wyborczej do Sejmu nakazuje się okręgowej komisji wyborczej unieważnić jedynie rejestrację listy rozwiązanego komitetu wyborczego. O tym kto rozwiązuje komitety wyborcze utworzone przez wyborców lub koalicje wyborcze rozstrzyga jednoznacznie Ordynacja wyborcza do Sejmu w art. 77 ust. 5. W myśl tego przepisu decyzja w sprawie rozwiązania komitetu wyborczego należy wyłącznie do podmiotów, które go utworzyły, a więc do wyborców lub partii i organizacji politycznych oraz społecznych. O podjęciu takiej decyzji podmioty te mają obowiązek zawiadomić niezwłocznie Państwową Komisję Wyborczą. W tej sytuacji zmiany w składzie koalicji wyborczej, o ile nie spowodowały podjęcia decyzji przez koalicjantów o rozwiązaniu komitetu wyborczego, nie upoważniają jeszcze okręgowej komisji wyborczej do unieważnienia rejestracji listy komitetu takiej koalicji.

Ponieważ Ordynacja wyborcza do Sejmu nie określa szczegółowo sposobu tworzenia i rozwiązywania komitetów wyborczych, na gruncie niektórych jej postanowień można by bronić stanowiska, że jakakolwiek zmiana w składzie koalicji już po zarejestrowaniu listy nosi znamiona rozwiązania komitetu wyborczego. Tym samym działający w imieniu zmienionej koalicji komitet nie jest już tym samym komitetem, który dokonał zgłoszenia listy a poparcie udzielone przez wyborców dla kandydatów koalicji w pierwotnym składzie nie może być kwalifikowane jako poparcie kandydatów nowej koalicji wyborczej. Wyborcy bowiem udzielają poparcia kandydatom ściśle określonego komitetu wyborczego (art. 88 ust. 3) a brak wymaganego poparcia skutkuje odmową rejestracji listy. Na możliwość postawienia takiej tezy zwraca uwagę również wnioskodawca. Jednak przyjęcie tezy wnioskodawcy, iż każda zmiana w składzie koalicji (wejście nowego podmiotu lub wyjście podmiotu tworzącego pierwotnie koalicję) stanowi podstawę unieważnienia rejestracji list zgłoszonych wcześniej, przed zmianą przez komitet wyborczy tej koalicji, a więc także niezależnie od rozwiązania komitetu w trybie art. 77 ust. 5, byłoby niewątpliwie wykładnią rozszerzającą postanowień art. 87 ust. 4 i umożliwiłoby zbyt daleko idącą władczą ingerencję komisji wyborczych w sferę stosunków politycznych. Lakoniczność postanowień Ordynacji wyborczej do Sejmu odnoszących się do tworzenia i rozwiązywania komitetów wyborczych świadczy, że intencją ustawodawcy nie było wkraczanie w tę sferę.

5. Pytanie szóste wniosku dotyczy wątpliwości, czy art. 77 ust. 2 Ordynacji wyborczej do Sejmu ma odpowiednie zastosowanie w wyborach do Senatu na zasadzie art. 1 ust. 1 Ordynacji wyborczej do Senatu. Wątpliwość ta powstaje w związku z porównaniem treści art. 9 Ordynacji wyborczej do Senatu, w którym stwierdza się, że prawo zgłaszania kandydatów na senatorów przysługuje wyborcom, partiom i organizacjom politycznym oraz organizacjom społecznym tworzącym w tym celu komitety wyborcze, z treścią art. 77 ust. 1 i 2 Ordynacji wyborczej do Sejmu, w którym poza tym, że prawo zgłaszania list kandydatów na posłów przysługuje partiom, organizacjom politycznym oraz społecznym, a także wyborcom (ust. 1), stanowi się ponadto, że partie i organizacje, o których mowa w ust. 1, mogą utworzyć koalicję wyborczą dla zgłoszenia wspólnych list kandydatów (ust. 2 zdanie 1). Rodzi się pytanie, czy różnica w treści obu przepisów była zamierzonym działaniem ustawodawcy ze względu na istotną odmienną wyborów do Senatu i Sejmu, a zatem postanowienie art. 9 Ordynacji wyborczej do Senatu stanowiłoby przesłankę wykluczającą odpowiednie zastosowanie przepisów Ordynacji wyborczej do Sejmu, gdyż zgodnie z art. 1 ust. 1 Ordynacji wyborczej do Senatu wybory do Senatu odbywają się przy odpowiednim zastosowaniu przepisów Ordynacji wyborczej do Sejmu, jeżeli Ordynacja wyborcza do Senatu nie stanowi inaczej.

W związku z tym należy przypomnieć wcześniejsze ustalenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące tego zagadnienia. W sprawie W. 4/93 (OTK w 1993 r., cz. II, s. 442) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „Ordynacja wyborcza do Senatu zawiera uregulowania dotyczące w zasadzie tylko szczególnych zagadnień związanych z wyborami do Senatu, w pozostałych zaś kwestiach odsyła do Ordynacji wyborczej do Sejmu. Ta ostatnia jest więc podstawowym aktem prawnym, gdy chodzi o wybory do parlamentu, a Ordynacja wyborcza do Senatu stanowi *lex specialis* w stosunku do tej ostatniej. Odesłanie w art. 1 ust. 1 Ordynacji wyborczej do Senatu jest odesłaniem generalnym, wskazuje na to, że wybory do Senatu RP odbywają się przy odpowiednim zastosowaniu wszystkich przepisów Ordynacji wyborczej do Sejmu RP, chyba, że nie dają się one pogodzić z przepisami Ordynacji wyborczej do Senatu oraz odmiennym charakterem wyborów do Senatu, które oparte są na systemie większościowym, podczas gdy wybory do Sejmu odbywają się systemem proporcjonalnym.”

W tej sytuacji należało rozstrzygnąć, czy art. 77 ust. 2 przewidujący możliwość tworzenia koalicji wyborczych w wyborach do Sejmu daje się pogodzić z przepisami Ordynacji wyborczej do Senatu, przede wszystkim z jej art. 9 oraz odmiennym, bo

większościowym a nie proporcjonalnym, charakterem wyborów do Senatu. Trybunał Konstytucyjny zgodził się w tym zakresie ze zdaniem Prokuratora Generalnego, że personalny i większościowy charakter wyborów do Senatu przemawia za odpowiednim zastosowaniem art. 77 ust. 2 Ordynacji wyborczej do Sejmu w wyborach do Senatu. Skoro bowiem w wyborach tych głosuje się na kandydata, to brak racjonalnych podstaw do przyjęcia, że partie lub organizacje, o których mowa w art. 9, nie mogą wystawić wspólnego kandydata, jeżeli w tym celu utworzyły komitet wyborczy. Odmienne stanowisko mogłoby prowadzić do sytuacji, w której w jednym okręgu wyborczym partie lub organizacje nie mogłyby stworzyć koalicji dla wspólnego zgłoszenia kandydata na senatora, ale każda z nich mogłaby zgłosić tę samą osobę jako kandydata.

6. Wątpliwości wnioskodawcy związane ze stosowaniem art. 77 ust. 2 Ordynacji wyborczej do Sejmu w wyborach do Senatu dotyczą jeszcze dwóch innych kwestii. Pierwsza kwestia sprowadza się do pytania, czy możliwość tworzenia koalicji wyborczych w wyborach do Senatu dopuszcza udział tej samej partii (organizacji) w różnych koalicjach wyborczych w różnych okręgach. W przypadku drugiej kwestii chodzi o rozstrzygnięcie, czy w okręgu wyborczym, w którym koalicja zgłosiła mniejszą liczbę kandydatów na senatorów niż jest mandatów do obsadzenia, partia lub organizacja wchodząca w skład takiej koalicji może samodzielnie zgłosić swoich kandydatów w liczbie nie przekraczającej, łącznie z kandydatami zgłoszonymi przez koalicję, liczby senatorów wybieranych w danym okręgu, a także czy partia lub organizacja wchodząca w skład koalicji może samodzielnie zgłaszać kandydatów w tych okręgach, w których koalicja nie zgłosiła wspólnych kandydatów na senatorów.

Jeżeli chodzi o pierwszą kwestię, to zgodnie z przepisami Ordynacji wyborczej do Senatu nie ma znaczenia czy ta sama partia (organizacja) uczestniczy w tej samej, czy różnych koalicjach w różnych okręgach wyborczych.

Natomiast w odniesieniu do drugiej kwestii, partia lub organizacja wchodząca w skład koalicji może samodzielnie zgłaszać kandydatów tylko w tych okręgach, w których koalicja nie zgłosiła wspólnych kandydatów na senatorów. Nie do przyjęcia byłoby stanowisko, zgodnie z którym partia lub organizacja wchodząca w skład koalicji mogłaby zgłaszać w tym samym okręgu wyborczym jednych kandydatów jako członek koalicji a innych samodzielnie. Gdyby do tego założyć jeszcze, jak sugeruje Prokurator Generalny, że partia taka mogłaby uczestniczyć w wielu koalicjach wyborczych w danym okręgu, to liczba kandydatów na senatorów zgłaszanych przez tę partię mogłaby być teoretycznie nieograniczona. Tymczasem

intencją ustawodawcy było ograniczenie liczby kandydatów zgłaszanych przez jeden komitet wyborczy do liczby mandatów obsadzanych w danym okręgu (art. 10 ust. 2 Ordynacji wyborczej do Senatu).

W tych warunkach Trybunał Konstytucyjny postanowił jak na wstępie.