



**CHMAJ I WSPÓLNICY**  
KANCELARIA RADCOWSKA

**OPINIA PRAWNA**

*w przedmiocie:*

**OCENY ZGODNOŚCI Z KONSTITUCJĄ RP WPROWADZENIA PRZEZ SENAT RP  
DO UCHWALONEJ W DNIU 3 grudnia 2010 r. przez Sejm RP ustawy Kodeks wyborczy  
poprawki, polegającej na wprowadzeniu jednomandatowych okręgów wyborczych  
do Senatu RP**

*przygotowana na zlecenie:*

**KOMISJI USTAWODAWCZEJ SENATU RP**

---

SPORZĄDZONA 9 GRUDNIA 2010 ROKU W WARSZAWIE

---

## I. ŹRÓDŁA PRAWA

---

- |      |  |
|------|--|
| (1). | Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.); |
| (2). | Ustawa z dnia 3 grudnia Kodeks wyborczy  |

## II. Stan faktyczny

W dniu 24 czerwca wpłynął do Sejmu poselski projekt ustawy-Kodeks wyborczy (druk sejmowy nr 1568). W projekcie przewidziane zostało utworzenie wielomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Senatu:

*„Art.199 §1. W celu przeprowadzenia wyborów do Senatu tworzy się na obszarze poszczególnych województw okręgi wyborcze.*

*§2. W okręgu wyborczym wybiera się od 2 do 4 senatorów. Okręg wyborczy obejmuje obszar województwa lub jego część. Granice okręgu wyborczego nie mogą naruszać granic okręgów wyborczych utworzonych dla wyborów do Sejmu.”*

W dniu 12 stycznia 2009 r. skierowano projekt ustawy na posiedzenie plenarne Sejmu, w celu jego rozpatrzenia na I czytaniu. Na 38 posiedzeniu Sejmu w dniu 19 marca 2009 r. zdecydowano o skierowaniu projektu do specjalnie w tym celu utworzonej, Nadzwyczajnej Komisji do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego. Ze swoich prac po I czytaniu, Komisja sporządziła sprawozdanie (druk nr 3578 z 15 listopada 2010 r.), w którym zaproponowała zmianę. Poprawka miała dotyczyć wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych:

*„Art. 253 § 1. W celu przeprowadzenia wyborów do Senatu tworzy się jednomandatowe okręgi wyborcze.”*

Na 79 posiedzeniu Sejmu w dniu 1 grudnia 2010 r. odbyło się II czytanie projektu ustawy. Na nim przedstawiono sprawozdanie Komisji, przeprowadzono dyskusję i zgłoszono poprawki. Poseł L. Aleksandrak w imieniu KP SLD zgłosił poprawkę dotyczącą art. 253, która miała na celu wprowadzenie wielomandatowych okręgów wyborczych. W związku z tym zadecydowano o skierowaniu projektu do Komisji celem rozpatrzenia poprawek.

Komisja w wyniku swoich prac rozpatrzyła poprawki zgłoszone podczas II czytania na posiedzeniu 1 grudnia 2010 r. i w swoim sprawozdaniu z 2 grudnia 2010 (druk 3578- A) zwróciła się do Sejmu o przyjęcie części z nich. Poprawka nr 30 w sprawozdaniu Komisji nosiła brzmienie:

*„Art. 253. § 1. W celu przeprowadzenia wyborów do Senatu tworzy się na obszarze poszczególnych województw okręgi wyborcze.*

*§ 2. W okręgu wyborczym wybiera się od 2 do 4 senatorów.*

*§ 3. Okręg wyborczy obejmuje obszar województwa lub jego części. Granice okręgu wyborczego nie mogą naruszać granic okręgów wyborczych utworzonych dla wyborów do Sejmu”.*

W dniu 3 grudnia 2010 r. na 79 posiedzeniu plenarnym Sejmu miało miejsce III czytanie. Komisja przedstawiła sprawozdanie i zarekomendowała przyjęcie 50 z 66 zgłoszonych na II czytaniu poprawek. W głosowaniu przyjęto m.in. poprawkę posła Aleksandrzaka (głosowało 422 posłów: przyjęto ją większością 214 głosów za, 208 przeciw, nikt nie wstrzymał się od głosu; Komisja wносиła o odrzucenie tej poprawki). Na posiedzeniu tym głosowano także nad całością projektu. Większością 430 głosów za, 0 przeciw i 0 wstrzymujących się uchwalono ustawę Kodeks wyborczy.

W dniu 7 grudnia uchwaloną ustawę przekazano Prezydentowi RP i Marszałkowi Senatu.

### **III. Stan prawny**

Konstytucja RP w art. 97 ust. 2 zastrzega, że wybory do Senatu są powszechne, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Ustrojodawca zatem nie rozstrzygnął, czy wybory do Senatu są większościowe, czy proporcjonalne, pozostawiając tą kwestię do uregulowania w ustawie.

Wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych nie będzie sprzeczne z art. 97 ust. 2, powstaje jednak pytanie, czy można wprowadzić taką modyfikację na etapie poprawek Senatu do ustawy. Konstytucja w art. 121 ust. 1 i 2 wskazuje jedynie, że ustawę uchwaloną przez Sejm Marszałek Sejmu przekazuje Senatowi, który w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości. Jeżeli Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy nie podejmie stosownej uchwały, ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm.

Kwestia zakresu poprawek Senatu budziło w przeszłości i jak się wydaje, budzić będzie nadal liczne spory. Na podstawie analizy dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (wyrok TK z 20 lipca 2006 r., sygn. akt. K 40/05, OTK-A 2006, Nr 7, poz. 82) można sformułować kilka zasad dotyczących instytucji poprawek Senatu (podaję za B. Banaszak: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 611-614):

1) poprawki dotyczyć mogą wyłącznie materii, która była przedmiotem ustawy przekazanej Senatowi, w związku z czym Senat nie jest uprawniony do zastępowania treści ustawy treścią zupełnie inną, ponieważ ta może być wyłącznie przedmiotem nowej inicjatywy ustawodawczej. W przeciwnym razie poprawkę uznać należałoby za obejście konstytucyjnych przepisów o inicjatywie ustawodawczej. Innymi słowy - związek między ustawą uchwaloną a poprawką ma wymiar nie tylko formalny, ale i merytoryczny, polegający na tym, że konkretne poprawki muszą pozostawać w odpowiednim powiązaniu z ustawą, muszą zmierzać do modyfikacji treści przekazanej ustawy, a nie do stworzenia w zasadzie nowego projektu;

2) istotne ograniczenie zakresu przedmiotowego prawa do wnoszenia poprawek wynika także z art. 118 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem jednocześnie z przedłożeniem Sejmowi projektu ustawy wnioskodawca ma obowiązek przedstawić skutki finansowe wykonania ustawy,

3) ograniczony zakres poprawek w odniesieniu do Senatu wynika także stąd, że poprawki realizowane przez Senat w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji RP są wnoszone na końcowym etapie postępowania ustawodawczego, czego szczególnym wyrazem jest to, iż Senat wnosi poprawki nie do projektu ustawy, ale do już uchwalonej ustawy;

4) poprawki senackie w granicach materii objętej ustawą mogą przewidywać rozwiązania alternatywne (przeciwstawne w stosunku do treści przyjętej przez Sejm). Z tym że owa alternatywność (przeciwstawność) materii zawartej w poprawce Senatu musi się odnosić wyłącznie do tekstu ustawy, który został przekazany Senatowi. Jeżeli zatem Senat otrzymuje tekst ustawy nowelizującej, to może proponować alternatywne rozwiązania tylko w zakresie tej ustawy, nie zaś w zakresie ustawy nowelizowanej, to bowiem 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. Obejmowanie "przy okazji" zmiany ustawy nowelizowanej poprawkami uchwalanymi w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji RP materii niewyrażonych wprost w treści ustawy nowelizującej stanowi obejście art. 118 ust. 1, art. 119 i art. 121 Konstytucji RP;

5) w sytuacji stwierdzenia przekroczenia przez Senat dopuszczalnego zakresu poprawek, ich nieodrzućenie przez Sejm nie powoduje konwalidacji takiego uchybienia.

Na podstawie analizowanych powyżej zasad należy zwrócić szczególną uwagę zasadę określoną w punkcie 4). Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „poprawki senackie w granicach materii objętej ustawą mogą przewidywać rozwiązania alternatywne”. W tym kontekście propozycja zastąpienia wielomandatowych okręgów wyborczych okręgami jednomandatowymi jest jak najbardziej prawidłowa. Za taką konkluzją przemawiają jeszcze niezwykle istotne argumenty:

- po pierwsze, mamy do czynienia z zupełnie nową ustawą, a nie ustawą nowelizującą;
- po drugie, w trakcie prac komisji nadzwyczajnej w Sejmie wprowadzono jednomandatowe okręgi wyborcze, które podczas trzeciego czytania w Sejmie zostały zamienione na okręgi wielomandatowe.

Podsumowując, Senat może zmieniać ustawę uchwaloną przez Sejm, zwłaszcza jeżeli w miejsce proponowanych w ustawie rozwiązań wprowadza własne, służące jednak temu samemu celowi i nieprzekraczające przedmiotu ustalonego przez Sejm.

### Konkluzja

**Poprawka Senatu do uchwalonej w dniu 3 grudnia 2010 r. przez Sejm ustawy Kodeks wyborczy polegającej na wprowadzeniu jednomandatowych okręgów wyborczych do Senatu jest zgodna z Konstytucją RP**



**Prof. dr hab. Marek Chmaj**