

Dz.U. 1995 Nr 78 poz. 398

U C H W A Ł A
TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNEGO
z dnia 26 czerwca 1995 r.
Sygn.akt W.7/95

w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art.42 ust.1, art.68 ust.4 w związku z art.44 oraz art.83 ust.2 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1990 r. Nr 67, poz.398 i Nr 79, poz.465 oraz z 1993 r. Nr 45, poz.205).

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie:

Przewodniczący Prezes TK: Andrzej Zoll - sprawozdawca

Sędziowie TK: Zdzisław Czeszejko-Sochacki

Tomasz Dybowski

Stefan Jaworski

Krzysztof Kolasiński

Ferdynand Rymarz

Wojciech Sokolewicz

Błażej Wierzbowski

po rozpoznaniu w dniu 26 czerwca 1995 r. w trybie art.13 ust.1 i 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst jednolity Dz.U. z 1991 r., Nr 109, poz.470 oraz z 1993 r. Nr 47, poz.213, z 1994 r. Dz.U. Nr 122, poz.593) wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art.42 ust.1, art.68 ust.4 w związku z art.44 oraz art.83 ust.2 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1990 r. Nr 67, poz.398 i Nr 79, poz.465 oraz z 1993 r. Nr 45, poz.205) przez wyjaśnienie:

1. Czy zawarte w art.42 ust.1 ustawy o wyborze Prezydenta określenie - „Państwowa Komisja Wyborcza rejestruje kandydata, jeżeli zgłoszenia dokonano zgodnie z przepisami niniejszej ustawy” - uprawnia Państwową Komisję Wyborczą do badania, czy kandydat na Prezydenta spełnia warunki określone w art.29 ust.5 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 z późn.zm.), a jeżeli tak - czy warunek korzystania z pełni praw wyborczych obejmuje warunek domicylu, określony w art.96 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art.77 cytowanej wyżej Ustawy Konstytucyjnej.

2. Czy lista kandydatów, o której mowa w art.68 ust.4 ustawy o wyborze Prezydenta, obejmuje tylko nazwiska kandydatów kandydujących w ponownym głosowaniu (art.69 ust.2), czy też oznacza sporządzenie przez Państwową Komisję Wyborczą pomiędzy pierwszym a ponownym głosowaniem nowej listy kandydatów z uwzględnieniem ewentualnych zmian wynikających z treści art.44 ustawy.

3. Jaki podmiot przejął kompetencje Przewodniczącego Komitetu do Spraw Radia i Telewizji, o których mowa w art.83 ust.2 ustawy o wyborze Prezydenta.

u s t a l i ł:

1. Art.42 ust.1 ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1990 r. Nr 67, poz.398 i Nr 79, poz.465 oraz z 1993 r. Nr 45, poz.205) uprawnia Państwową Komisję Wyborczą do badania, czy kandydat na Prezydenta spełnia warunki określone w art.29 ust.5 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 z późn.zm.). Warunki te nie obejmują stałego zamieszkiwania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od 5 lat.

2. Kompetencja Przewodniczącego Komitetu do Spraw Radia i Telewizji, o której jest mowa w art.83 ust.2 ustawy o wyborze Prezydenta, jako objęta zakresem administracji państwowej na podstawie art.63 ust.3 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 1993 r. Nr 7, poz.34 z późn.zm.), przeszła do właściwości Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji .

Ponadto Trybunał Konstytucyjny postanowił odmówić ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art.68 ust.4 ustawy o wyborze Prezydenta ze względu na to, że zawarta we wniosku wątpliwość jest uregulowana treścią art.69 ust.2 w związku z art.68 ust.3 tej ustawy.

Uzasadnienie

1. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego uzasadnił wniosek o powszechnie obowiązującą wykładnię art.42 ust.1 ustawy o wyborze Prezydenta zachodzeniem istotnej wątpliwości związanej z rozumieniem wyrażenia „Państwowa Komisja Wyborcza zarejestruje kandydata na Prezydenta, jeśli zgłoszenia dokonano zgodnie z przepisami niniejszej ustawy...”. W szczególności może być - zdaniem Wnioskodawcy - wątpliwe, czy Państwowa Komisja Wyborcza może na podstawie tego przepisu sprawdzać, przed dokonaniem rejestracji kandydata na Prezydenta, czy spełnia on warunki dotyczące biernego prawa wyborczego. Ustawa o wyborze Prezydenta sama warunków tych *expressis verbis* nie określa. Następnie Wnioskodawca podnosił, że w przypadku wyprowadzenia z art.42 ust.1 kompetencji Państwowej Komisji Wyborczej do sprawdzania, czy kandydat na Prezydenta spełnia warunki dotyczące biernego prawa wyborczego, to pozostaje wątpliwe, czy do warunków tych należy także domicyl, a więc stałe zamieszkiwanie kandydata na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od 5 lat (art.96 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy przez art.77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r.).

Trybunał Konstytucyjny zważył odnośnie do tego punktu wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego co następuje:

Wykładnia systemowa art.42 ust.1 ustawy o wyborze Prezydenta może sugerować, że przepis ten nakłada na Państwową Komisję Wyborczą kompetencję badania, czy

zgłoszenie dokonane zostało zgodnie z warunkami formalnymi przewidzianymi w ustawie o wyborze Prezydenta. Taki wniosek wypływa w szczególności z zestawienia art.42 ust.1 z poprzedzającym go bezpośrednio art.41, w którym określone zostały właśnie warunki formalne zgłoszenia. Kompetencja Państwowej Komisji Wyborczej do badania, czy „zgłoszenia dokonano zgodnie z przepisami niniejszej ustawy” nie może być jednak ograniczona do stwierdzenia, czy zgłoszenie odpowiada warunkom określonym w art.41. Artykuł 10 ust.1 pkt 1 ustawy o wyborze Prezydenta nakłada na Państwową Komisję Wyborczą obowiązek sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego. Podstawowym elementem prawa wyborczego jest określenie warunków jakim mają odpowiadać kandydaci przystępujący do wyborów (biernie prawo wyborcze). Państwowa Komisja Wyborcza jest więc zobowiązana także na gruncie art.42 ust.1 do zbadania, czy zgłoszenie dotyczy osoby spełniającej warunki ustalone przez prawo wyborcze dla kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Na prawo wyborcze składają się w pierwszym rzędzie przepisy o randze konstytucyjnej. Warunki dotyczące biernego prawa wyborczego w wyborach na urząd Prezydenta określa art.29 ust.5 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. stanowiąc: „Prezydentem może być wybrany każdy obywatel polski, który ukończył 35 lat i korzysta z pełni praw wyborczych”. Do właściwości Państwowej Komisji Wyborczej należy więc, w oparciu o art.42 ust.1 ustawy o wyborze Prezydenta, zbadanie, czy zgłoszenie dotyczy kandydata, który jest obywatelem polskim, ma ukończone 35 lat i korzysta z pełni praw wyborczych.

Jak to podniesiono we wniosku, budzi wątpliwości zwrot „pełnia praw wyborczych” a to w szczególności w związku z przepisem art.96 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy przez art.77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. Artykuł 96 stanowi: „Każdy obywatel może być wybrany do Sejmu i Senatu po ukończeniu 21 lat, jeżeli stale zamieszkuje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od 5 lat”. Nasuwa się pytanie, czy art.96 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy, zamieszczony w rozdziale zatytułowanym „Zasady wyborów do Sejmu i Senatu oraz Prezydenta” w części określającej warunek domicylu nie odnosi się także do wyborów prezydenckich.

Trybunał Konstytucyjny ustalił, że nie ma podstaw do takiej interpretacji. Wszystkie warunki dotyczące biernego prawa wyborczego w wyborach na Prezydenta określa art.29 ust.5 Ustawy Konstytucyjnej. Ten przepis wprowadza też odmienny, w

stosunku do wyborów parlamentarnych, warunek dotyczący biernego prawa wyborczego w wyborach na Prezydenta - konieczność ukończenia 35 lat życia. Artykuł 96 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy wyraźnie dotyczy tylko wyborów do Sejmu i Senatu. Tytuł rozdziału nie może w tym przypadku wpłynąć na inne rozumienie normy art.96, gdyż w tym rozdziale są też inne przepisy, które niewątpliwie odnoszą się tylko do wyborów parlamentarnych (art.101) a także są przepisy, w których ustrojodawca wyraźnie odnosi ich normatywną treść, obok wyborów do Sejmu i Senatu, także do wyborów na urząd Prezydenta. Nie uzasadnione jest rozumowanie, że ustrojodawca określił bierne prawo wyborcze w wyborach prezydenckich w Ustawie Konstytucyjnej a jedynie warunek domicylu wprowadził (i to w sposób pośredni przez tytuł rozdziału) w przepisach utrzymanych w mocy. Przeciwno zaliczeniu warunku domicylu do „pełni praw wyborczych” przemawia także wykładnia historyczna. Ustawa Konstytucyjna z dnia 27 września 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 67, poz.397) w art.1 ust.1 lit.a stanowiła: „...Prezydentem może być wybrany każdy obywatel polski, który ukończył 35 lat i korzysta z pełni praw wyborczych do Sejmu”. Pomięcie w Ustawie Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. odniesienia pełni praw wyborczych do wyborów do Sejmu świadczy przeciwko odnoszeniu treści art.96 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy, w zakresie, w jakim przepis ten wprowadza warunek domicylu, do wyborów na urząd Prezydenta.

Należy również podnieść, że warunek domicylu ogranicza bierne prawo wyborcze, a więc kształtuje ograniczająco jedno z podstawowych praw obywatelskich. Takie ograniczenie może być wprowadzone przez ustrojodawcę tylko bezpośrednio i w sposób wyraźny.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny ustalił, że warunki dotyczące biernego prawa wyborczego, które zgodnie z art.42 ust.1 podlegają badaniu przez Państwową Komisję Wyborczą nie obejmują warunku stałego zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od 5 lat.

2. Wnioskodawca wskazał we wniosku, że zachodzi konieczność ustalenia w drodze powszechnie obowiązującej wykładni jaki organ przejął kompetencje Przewodniczącego Komitetu do Spraw Radia i Telewizji, o których jest mowa w art.83 ust.2 ustawy o wyborze Prezydenta. Przepis ten stanowi, że Państwowa Komisja Wyborcza w porozumieniu z Przewodniczącym Komitetu do Spraw Radia i Telewizji określi

szczegółowo zasady, na których zarejestrowani kandydaci i osoby przez nie wskazane mogą prezentować programy wyborcze oraz składać świadczenia w państwowym radiu i telewizji. W związku ze zniesieniem przez ustawę z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 1993 r. Nr 7, poz.34) Komitetu do Spraw Radia i Telewizji zasadne jest pytanie, jaki podmiot przejął kompetencje Przewodniczącego Komitetu określone w art.83 ust.2 ustawy o wyborze Prezydenta. Przepisy ustawy o radiofonii i telewizji jednoznacznie nie rozstrzygnęły tej wątpliwości.

Trybunał Konstytucyjny ustalając powszechnie obowiązującą wykładnie w tym punkcie w pełni podzielił stanowisko wyrażone we wniosku, że uprawnienia Przewodniczącego Komitetu do Spraw Radia i Telewizji, o których jest mowa w art.83 ust.2 ustawy o wyborze Prezydenta, przeszły na Krajową Radę Radiofonii i Telewizji. Rozstrzyga to art.63 ust.3 ustawy o radiofonii i telewizji stanowiąc, że przewidziane w ustawach szczególnych zadania Komitetu oraz Przewodniczącego Komitetu w zakresie administracji państwowej przechodzą do właściwości Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Kompetencja, o której mowa w art.83 ust.2 ustawy o wyborze Prezydenta należy do zadań z zakresu administracji państwowej, gdyż dotyczy współkompetencji do wydania na podstawie ustawowej aktu prawnego powszechnie obowiązującego, co z reguły należy do właściwości organu władzy wykonawczej.

Za ustaleniem, że kompetencje Przewodniczącego Komitetu do Spraw Radia i Telewizji, o których mowa w art.83 ust.2 przejęła Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, przemawiają także inne argumenty.

Krajowa Rada określa tryb udostępnienia publicznych środków przekazu partiom i innym organizacjom społecznym prowadzącym działalność polityczną (rozp. KRRT z dnia 13 maja 1994 r. Dz.U. Nr 74, poz.335). Należy założyć, że racjonalny prawodawca powierza zbliżone do siebie rodzajowo kompetencje (art.23 ustawy o radiofonii i telewizji i art.83 ust.2 ustawy o wyborze Prezydenta) temu samemu podmiotowi.

Ustalenie zasad, o których jest mowa w art.83 ust.2, następuje poprzez wydanie aktu normatywnego (generalno-abstrakcyjnego). W tworzeniu tego aktu powinien uczestniczyć podmiot, który sam ma kompetencje prawotwórcze.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny ustalił, że kompetencje Przewodniczącego Komitetu do Spraw Radia i Telewizji, o których mowa w art.83 ust.2 ustawy o wyborze Prezydenta, przejęła Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.

3. Trybunał Konstytucyjny uznał, że materia normatywna, której dotyczy wnioski o wykładnię art.68 ust.4 jest regulowana art.69 ust.2 i 68 ust.3. W postępowaniu o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni Trybunał Konstytucyjny nie może działać z urzędu i jest związany granicami wniosku. Dlatego postanowił odmówić ustalenia wykładni art.68 ust.4 nie odnoszącego się do wątpliwości przedstawionych we wniosku. Na marginesie Trybunał Konstytucyjny zauważa, że Prokurator Generalny wystąpił z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności art.68 ust.4. Postępowanie w tej sprawie zostało wszczęte.