

Adam Cebula*

Głos do Postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 stycznia 2023 r., sygn. akt SK 79/19

Commentary to the Ruling of the Constitutional Tribunal
of 10 January 2023, ref. no. SK 79/19

The article discusses the Ruling of the Constitutional Tribunal of 10 January 2023 (ref. no. SK 79/19) on the discontinuance of examination of the constitutional complaint questioning the compliance of Article 419 § 2 point 1 of the Electoral Code, allowing the creation of single-mandate constituencies in the same commune with populations differing from each other by almost three times, with Article 169, paragraph 2, sentence 1 of the Constitution of the Republic of Poland enshrining the principle of equality of local elections. On the grounds of the analysis of the opinions of the Attorney General and the Sejm of the Republic of Poland presented in the proceedings, the key features of the indicated violation of the constitutional right to substantively equal elections are revealed: i.e. its direct nature, the unambiguity of the provisions causing this violation and the permanence of the effects caused by it.

Keywords: electoral law, substantive equality of elections, elections to commune council, single-mandate constituencies

Artykuł dotyczy Postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 stycznia 2023 r. (sygn. akt SK 79/19) o umorzeniu skargi konstytucyjnej kwestionującej zgodność art. 419 § 2 pkt 1 Kodeksu wyborczego, dopuszczającego tworzenie w tej samej gminie jednomandatowych okręgów wyborczych o liczbach mieszkańców różniących się od siebie niemal trzykrotnie, z art. 169 ust. 2 zd. 1 Konstytucji RP wyrażającym zasadę równości wyborów samorządowych. W toku analizy przedłożonych w ramach postępowania stanowisk Prokuratora Generalnego i Sejmu RP zostały ujawnione kluczowe cechy wskazanego naruszenia podmiotowego prawa do materialnie równych wyborów, tj. jego bezpośredni charakter, jednoznaczność przepisów powodujących owo naruszenie oraz trwałość jego skutków.

Słowa kluczowe: prawo wyborcze, materialna równość wyborów, wybory do rad gmin, jednomandatowe okręgi wyborcze

* Dr Adam Cebula

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Wydział Filozofii Chrześcijańskiej, Polska
Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw, Faculty of Christian Philosophy, Poland
a.cebula@uksw.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0001-7408-1593>



Po rozpoznaniu skargi konstytucyjnej o zbadanie zgodności art. 419 § 2 pkt 1 w związku z art. 418 § 1, art. 419 § 3 oraz art. 421 § 2 Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. nr 21, poz. 112, ze zm.) w zakresie, w jakim nie zabezpiecza on przysługującego skarżącemu jako wyborcy podmiotowego prawa do równości wyborów do organów stanowiących podstawowych jednostek samorządu terytorialnego ujmowanej w aspekcie materialnym, z art. 169 ust. 2 zd. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 62 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹ Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK² umorzył postępowanie wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

Głosowane postanowienie Trybunału Konstytucyjnego [dalej też: Trybunał, TK] wienńczy kilkuletnią procedurę kontroli konstytucyjności przepisów leżących u podstawy rozstrzygnięcia (wcześniej kontroli prawidłowości tegoż rozstrzygnięcia) będącego aktem prawa miejscowego kształtującym elementarny standard realizacji konstytucyjnej zasady równości wyborów do organu przedstawicielskiego podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Procedura ta w pierwszej fazie została zainicjowana 22 kwietnia 2018 r. skargą grupy mieszkańców miasta Sulejówek wniesioną do Komisarza Wyborczego w Siedlcach II na ustalenia Rady Miasta w sprawie podziału obszaru gminy Sulejówek na jednomandatowe okręgi wyborcze. Zamknięciem pierwszego etapu kontroli – dotyczącego zgodności z prawem rzeczonych ustaleń Rady Miasta Sulejówek – było orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego [dalej też: NSA] z dnia 16 sierpnia 2018 r. oddalające skargę kasacyjną złożoną przez grupę mieszkańców Sulejówka³. W fazie drugiej – dotyczącej konstytucyjności przepisów prawa, na podstawie których NSA orzekł ostatecznie w sprawie prawidłowości podziału Sulejówka na okręgi wyborcze – badaniu przez Trybunał Konstytucyjny miała zostać poddana treść art. 419 § 2 pkt 1 Kodeksu wyborczego dopuszczająca tworzenie w tej samej gminie jednomandatowych okręgów wyborczych o liczbach mieszkańców różniących się od siebie niemal trzykrotnie. Na mocy postanowienia Trybunału z dnia 23 października 2019 r. wniesionej przez mieszkańca Sulejówka skardze konstytucyjnej, wskazującej na naruszenie przysługującego mu konstytucyjnego prawa do materialnie równych wyborów do organu przedstawicielskiego zamieszkaney przezeń gminy, nadany został dalszy bieg. Zgodnie z procedurą orzekania przez Trybunał w sprawach skarg konstytucyjnych swoje stanowiska w sprawie przedstawili Sejm oraz Prokurator Generalny. Ostatecznie postanowieniem z dnia 10 stycznia 2023 r., stanowiącym przedmiot niniejszej analizy, Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie zainicjowane w 2019 r., przychylając się do poglądu sformułowanego przez Prokuratora Generalnego. Niezależnie od ewidentnie wadliwej argumentacji zastosowanej przez Trybunał w uzasadnieniu decyzji o umorzeniu postępowania przedstawione w jego trakcie stanowiska

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.

² Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz.U. poz. 2072 [dalej: u.o.t.p.TK].

³ Krytyczna glosa do tego orzeczenia została opublikowana w „Przeglądzie Sejmowym”. *Vide* A. Ce-bula, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 sierpnia 2018 r. (sygn. akt II OSK 2362/18)*, „Przegląd Sejmowy” 2019, nr 1(150), s. 287–298.

Sejmu i Prokuratora Generalnego rzucają nowe światło na podniesioną w skardze kwestię konstytucyjności wyborów do rad małych i średnich gmin i jako takie zasługują na omówienie.

I.

W sporządzonej 12 grudnia 2018 r. skardze konstytucyjnej mieszkaniec Sulejówka wniósł o orzeczenie, że art. 419 § 2 pkt 1 w związku z art. 418 § 1, art. 419 § 3 oraz art. 421 § 2 Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy [dalej: k. wyb.] jest niezgodny z art. 169 ust. 2 zd. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 62 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie, w jakim przepis ten nie zabezpiecza przysługującego mu jako wyborcy podmiotowego prawa do równości wyborów do organów stanowiących podstawowych jednostek samorządu terytorialnego ujmowanej w aspekcie materialnym, tj. nie gwarantuje równej (jednakowej) siły głosu każdego wyborcy, wyrażającej się we wpływie, jaki głos ten wywiera na ostateczny wynik wyborów. W uzasadnieniu skargi skarżący wskazał, iż ustalony przez Radę Miasta Sulejówek na podstawie tego przepisu podział miasta na okręgi wyborcze doprowadził do zaistnienia diametralnych nierówności między liczbami mieszkańców poszczególnych jednomandatowych okręgów wyborczych, co przekłada się na całkowicie odmienną siłę głosów zamieszkujących je wyborców. Najbardziej wyrazistym przejawem tych nierówności był, zdaniem skarżącego, rozrzut parametrów określających siłę głosu wyborcy w dwóch najmniejszych oraz dwóch największych – pod względem liczby zamieszkujących je osób – okręgach wyborczych: odpowiednio 0,60 i 0,66 jednolitej normy przedstawicielstwa oraz 1,42 i 1,42 jednolitej normy przedstawicielstwa (gdzie jednolita norma przedstawicielstwa to idealna liczba mieszkańców jednomandatowego okręgu wyborczego urzeczywistniająca wymogi równości materialnej wyborów, określana za pomocą ilorazu ogólnej liczby mieszkańców gminy oraz liczby mandatów składających się na organ przedstawicielski tejże gminy). Jak argumentował skarżący, dysproporcja pomiędzy liczbami osób zamieszkujących najmniejszy i największy jednomandatowy okręg wyborczy w mieście Sulejówek doprowadziła do sytuacji, w której siła głosu wyborcy zamieszkującego okręg najmniejszy stała się niemal 2,5 raza większa niż siła głosu wyborcy z okręgu największego. Zdaniem skarżącego zaistnienie tak znaczącej dysproporcji w sile głosu wyborców wybierających członków tego samego organu przedstawicielskiego stanowiło oczywiste pogwałcenie zasady równości wyborów gwarantowanej w art. 169 ust. 2 zd. 1 Konstytucji RP⁴.

⁴ Rozumienie równości materialnej wyborów jako stałej proporcji między liczbami mieszkańców poszczególnych okręgów wyborczych a przypadającymi na nie liczbami mandatów obsadzanych w tych okręgach ma na gruncie polskiej doktryny status dominujący. *Vide* D. Dudek, *Konstytucyjna aksjologia wyborów*, [w:] *Iudices electionis custodes. Sędziowie kustoszami wyborów. Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, red. F. Rymarz, Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa 2007, s. 50; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 180; S. Grabowska, K. Składowski, *Podstawowe pojęcia prawa wyborczego*, [w:] *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych*

Postanowieniem z dnia 23 października 2019 r.⁵ Trybunał Konstytucyjny nadał skardze konstytucyjnej dalszy bieg. W uzasadnieniu postanowienia Trybunał stwierdził, że „skarżący – wypełniając dyspozycję art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.t.p.TK – wskazał, które z przysługujących mu praw konstytucyjnych zostało naruszone, wyjaśnił, w jaki sposób – jego zdaniem – doszło do tego naruszenia, a także przedstawił argumenty w sposób dostateczny uprawdopodobniające merytoryczną trafność zarzutów. [...] Argumenty przedstawione w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skłoniły Trybunał do stwierdzenia na niniejszym etapie postępowania, że nie jest ona oczywiście bezzasadna w rozumieniu art. 61 ust. 4 pkt 3 u.o.t.o.TK”. Pismem procesowym z dnia 16 grudnia 2019 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował Trybunał, że nie zgłasza udziału w postępowaniu w sprawie skargi. W dalszym toku postępowania swoje stanowiska w sprawie przedstawili Prokurator Generalny (20 kwietnia 2020 r.) i Sejm RP (31 maja 2021 r.). W pismach procesowych z dnia 23 lipca 2020 r. i z dnia 25 października 2021 r. skarżący odniósł się do stanowisk Prokuratora Generalnego i Sejmu RP.

W dniu 10 stycznia 2023 r. Trybunał Konstytucyjny wydał postanowienie o umorzeniu postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej. Uzasadniając decyzję o umorzeniu postępowania, Trybunał wskazał, że powołany w skardze „wyrok NSA zapadł na podstawie art. 421 § 1 oraz art. 419 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy”, których to przepisów, „będących podstawą ostatecznego orzeczenia, [skarżący] nie zakwestionował w skardze konstytucyjnej”. W myśl argumentacji Trybunału zakwestionowane przez skarżącego przepisy „nie stanowiły podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia o prawach i wolnościach skarżącego”, w konsekwencji czego „Trybunał na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK umorzył postępowanie wobec niedopuszczalności wydania wyroku”⁶.

II.

Przedstawiona przez Trybunał Konstytucyjny argumentacja mająca służyć uzasadnieniu umorzenia postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej stoi w sprzeczności

państwach europejskich, red. S. Grabowska, K. Składowski, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2006, s. 16–17; G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Temida 2, Białystok 2007, s. 96; B. Michalak, *Norma przedstawicielstwa*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 140–141; P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2010, s. 234; K. Składowski, *Zasada równości wyborów a wybory do Senatu w kodeksie wyborczym*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011, s. 274–275; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013. W przypadku systemu większościowego obejmującego zastosowanie jednomandatowych okręgów wyborczych zabezpieczenie równości materialnej wyborów sprowadza się do wytyczenia granic między okręgami w taki sposób, by liczby ich mieszkańców (ewentualnie liczby zamieszkujących je wyborców) były do siebie zbliżone. *Confer* A. Cebula, *Konstytucyjna zasada równości wyborów w wyborach do małych i średnich gmin. Aspekt materialny*, Wydawnictwo INP PAN, Warszawa 2024.

⁵ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2019 r., sygn. akt Ts 179/18.

⁶ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 stycznia 2023 r., sygn. akt SK 79/19.

z rzeczywistą treścią wyroku NSA z dnia 16 sierpnia 2018 r. i jako taka wymaga krytycznej analizy. Uzasadniając postanowienie z dnia 10 stycznia 2023 r., Trybunał posłużył się zasadniczo niezmienionym schematem rozumowania zastosowanym uprzednio w stanowisku Prokuratora Generalnego z dnia 20 kwietnia 2020 r. dla uzasadnienia poglądu o konieczności umorzenia postępowania wobec niemożności wydania wyroku. Rozumowanie to należy uznać za wadliwe w oczywisty sposób.

Wbrew zaaprobowanemu przez Trybunał Konstytucyjny stanowisku Prokuratora Generalnego, zgodnie z którym „zakwestionowane przez Skarżącego przepisy nie były decydującą podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w Jego sprawie”⁷, nie ulega wątpliwości, że w myśl art. 53 ust. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym to właśnie kwestionowany przez skarżącego art. 419 § 2 pkt 1 w związku z art. 418 § 1, art. 419 § 3 oraz art. 421 § 2 Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy stanowił przepis, „na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga[ł] się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją”. W szczególności zakwestionowana przez skarżącego regulacja prawna determinowała w sensie normatywnym treść ostatecznego orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego w aspekcie, w którym skarżący upatrywał naruszenia przysługującego mu podmiotowego prawa do materialnie równych wyborów do organu stanowiącego zamieszkaną przezeń gminy.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał, jak należy rozumieć wymagany związek między zaskarżonym w skardze konstytucyjnej przepisem a podjętym na jego podstawie ostatecznym rozstrzygnięciem o prawach i wolnościach skarżącego. Jak wskazał Trybunał, „skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w jego sprawie, które legły u podstaw ostatecznego jej rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej. Warunek ten spełniony jest wówczas, gdy kwestionowany w skardze akt normatywny determinuje w sensie normatywnym treść orzeczenia przyjętego za podstawę skargi w tym jego aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym (por. np. postanowienia TK z 22 lutego 2001 r., sygn. Ts 193/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 77; z 2 kwietnia 2003 r., sygn. Ts 193/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 145). Ustalenie spełnienia tego warunku wymaga sięgnięcia do sporu, na tle którego zapadło orzeczenie, i skonfrontowania podstawy prawnej orzeczenia z przedmiotem zaskarżenia”⁸. W ocenie Trybunału „związek [między normą wskazywaną jako przedmiot kontroli a podstawą ostatecznego orzeczenia] nie we wszystkich wypadkach kształtuje się identycznie. Jest on najściślej, gdy zarzut niekonstytucyjności dotyczy normy wprost powołanej w sentencji ostatecznego orzeczenia. Zdarza się jednak, że organ orzekający wykorzystuje jakąś normę, konstruując treść rozstrzygnięcia

⁷ Stanowisko Prokuratora Generalnego z dnia 3 kwietnia 2020 r., PK VIII TK 131.2019.

⁸ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lipca 2005 r., sygn. akt SK 27/04.

(co wynika z uzasadnienia orzeczenia i rekonstrukcji rozumowania organu orzekającego), ale wyraźnie w sentencji jej nie powołał. Również w takim wypadku przyjmuje się, że istnieje wymagany przez art. 79 Konstytucji związek między orzeczeniem i przedmiotem kontroli konstytucyjności, jakkolwiek nie jest on wprost ujawniony w treści sentencji indywidualnego rozstrzygnięcia (zob. wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108, cz. III, 2.6 i powołane tam orzecznictwo)⁹. W innym z kolei orzeczeniu Trybunał podkreślił, że „w gruncie rzeczy kwestią techniczną jest to, w jaki sposób proces analizy obowiązujących przepisów, który ostatecznie doprowadził sąd do konkluzji zawartej w wydanym orzeczeniu, zostanie w nim uwzględniony w postaci podstawy prawnej rozstrzygnięcia. Sam fakt niepowołania konkretnego przepisu w sentencji czy nawet w uzasadnieniu wydanego rozstrzygnięcia nie przesądza jeszcze o tym, że nie stanowił on podstawy wydanego orzeczenia w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Zwyczajowo zresztą w sentencjach orzeczeń wydawanych w sprawach cywilnych w ogóle nie powołuje się podstawy prawnej rozstrzygnięcia (por. wyroki TK z: 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211; 20 stycznia 2004 r., sygn. SK 26/03)¹⁰.

W sprawie będącej przedmiotem niniejszej analizy orzeczenie NSA z dnia 16 sierpnia 2018 r. w zakresie, w jakim naruszyło ono przysługujące skarżącemu podmiotowe prawo do materialnie równych wyborów do organu stanowiącego zamieszkanej przezeń podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, zapadło na podstawie art. 419 § 2 pkt 1 w związku z art. 418 § 1, art. 419 § 3 oraz art. 421 § 2 k. wyb., a nie – jak uznał Trybunał, dzieląc pogląd Prokuratora Generalnego – w oparciu o art. 421 § 1 oraz art. 419 § 1 k. wyb. W celu rozpoznania rzeczywistych podstaw orzeczenia NSA należy w pierwszym rzędzie zauważyć, iż na przeszkodzie wydaniu przedmiotowego orzeczenia w oparciu o art. 421 § 1 oraz art. 419 § 1 k. wyb. przy jednoczesnym pominięciu art. 419 § 2 pkt 1 k. wyb. stał niesamodzielny charakter obu tych przepisów. W przypadku art. 419 § 1 k. wyb. niesamodzielną ta zasada się na zastosowaniu w treści tejże regulacji bezpośredniego odwołania do art. 421 k. wyb.: „Podział gminy na okręgi wyborcze jest stały, z zastrzeżeniem art. 421”. Z kolei niesamodzielną art. 421 łączy się w przypadku § 1 tejże regulacji – w zakresie, w jakim uzależnia on możliwość zmian granic okręgów wyborczych od „zmiany liczby radnych wybieranych w okręgach wyborczych” – z koniecznością zastosowania przy ustalaniu owej liczby art. 419 § 2 pkt 1 k. wyb., a w przypadku § 1 tego przepisu z zastosowaniem w jego treści bezpośredniego odwołania do art. 419 oraz art. 420 k. wyb.: „Do zmian w podziale na okręgi wyborcze, o których mowa w § 1, stosuje się odpowiednio przepisy art. 419 § 2–4 oraz art. 420”. Co istotne, zgodnie z treścią art. 419 § 2 pkt 2 k. wyb. jego zastosowanie staje się możliwe jedynie po uprzednim zastosowaniu art. 419 § 2 pkt 1 k. wyb., tj. „jeżeli w wyniku postępowania, o którym mowa w pkt 1, liczba radnych wybieranych w okręgach przewyższa liczby wynikające

⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 listopada 2013 r., sygn. akt SK 33/12.

¹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 49/05.

z art. 373 i art. 418 § 2¹¹. Nie sposób zatem nie zauważyć, że uznane przez Prokuratora Generalnego za podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego art. 421 oraz art. 419 § 1 k. wyb. mogą być stosowane wyłącznie przy jednoczesnym zastosowaniu art. 419 § 2 pkt 1 k. wyb., tj. przepisu, z którego treścią skarżący wiązał naruszenie przysługującego mu podmiotowego prawa do materialnie równych wyborów do organu stanowiącego zamieszkaną przez gminę. Należy więc również uznać, iż określona w zaskarżonym przepisie zasada tworzenia okręgów wyborczych obowiązujących w wyborach do rad gmin jest w istocie pierwotna względem wyrażonych odpowiednio w art. 419 § 1 k. wyb. oraz w art. 421 k. wyb. zasady stałości podziału gmin na okręgi wyborcze oraz warunków i sposobu dokonywania koniecznych modyfikacji tegoż podziału. Stanowi ona tym samym decydującą podstawę wszelkich rozstrzygnięć dotyczących dopuszczalnej wielkości (liczby mieszkańców) poszczególnych okręgów wyborczych utworzonych na terenie danej gminy, w tym wydanego w przedmiotowej sprawie wyroku NSA z dnia 16 sierpnia 2018 r.

Niezależnie od wskazanych powiązań między art. 419 § 2 pkt 1 k. wyb. oraz art. 421 § 1 i art. 419 § 1 k. wyb. przedstawionej przez Prokuratora Generalnego rekonstrukcji rozumowania Naczelnego Sądu Administracyjnego przeczy fakt, iż art. 419 § 2 pkt 1 k. wyb. został w uzasadnieniu wyroku NSA z dnia 16 sierpnia 2018 r. powołany w sposób bezpośredni. W ocenie NSA „dotychczasowy podział miasta Sulejówek na okręgi wyborcze był zgodny z przepisami Kodeksu wyborczego, za wyjątkiem okręgu nr 2. Brak więc podstaw do przyjęcia, że obecny podział na okręgi, w wyniku którego skorygowano jedynie liczbę mieszkańców w tym okręgu, narusza zasadę równości wyborów. Podział ten jest bowiem zgodny z art. 419 § 2 pkt 1 i § 3 w zw. z art. 421 § 2 Kodeksu wyborczego, czyli ułamki liczby mandatów zostały zaokrąglone zgodnie z określonymi w tym przepisie zasadami”¹².

Biorąc pod uwagę treść skargi kasacyjnej inicjującej postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, a w szczególności sformułowany w niej w odniesieniu do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 czerwca 2018 r. zarzut „zastosowani[a] błędnej wykładni, a w związku z tym niewłaściw[ego] zastosowani[a] art. 169 ust. 2 zd. 1 Konstytucji RP, a także art. 369 ustawy Kodeks wyborczy stanowiącego powtórzenie art. 169 ust. zd. 1 Konstytucji RP, w szczególności wyrażonej w tych przepisach konstytucyjnej zasady równości wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego” (skarga kasacyjna od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 czerwca; sygn. akt II Sa/Wa 999/18), to właśnie ów fragment uzasadnienia wyroku NSA z dnia 16 sierpnia 2018 r. należy uznać za kluczowy przy ustalaniu podstaw prawnych dokonanego przez sąd rozstrzygnięcia w zakresie, w jakim naruszyło ono przysługujące skarżącemu podmiotowe prawo do materialnie równych wyborów do rady zamieszkaną przez gminę. Jak zaznaczono w uzasadnieniu wyroku, zgodnie z art. 12 ust. 1

¹¹ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz.U. nr 21, poz. 112.

¹² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 sierpnia 2018 r., sygn. akt II OSK 2362/18.

i 2 Ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych¹³, jak również zgodnie z wytycznymi zawartymi w załączniku do uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 5 lutego 2018 r. Rada Miasta Sulejówek dokonała ponownego podziału obszaru miasta na okręgi wyborcze, przy czym w odniesieniu do granic zamieszkanego przez skarżącego jednomandatowego okręgu wyborczego nie wprowadzono żadnych zmian w stosunku do ich dotychczasowego przebiegu. Jak wynika z przytoczonego fragmentu uzasadnienia wyroku NSA, podnoszony przez skarżącego na wszystkich etapach procedury administracyjno-sądowej kontroli prawidłowości uchwały Rady Miasta Sulejówek zarzut naruszenia przez Radę zasady równości wyborów przy wyznaczaniu granic zamieszkanego przezeń okręgu wyborczego został ostatecznie przez NSA oddalony na podstawie art. 419 § 2 pkt 1 w związku z art. 418 § 1, art. 419 § 3 oraz art. 421 § 2 k. wyb. (uwzględnienie pominiętego przez NSA w przytoczonym fragmencie uzasadnienia art. 418 § 1 k. wyb. w określeniu podstawy prawnej wyroku wynika z oczywistego związku tegoż przepisu z art. 419 § 3 k. wyb.). Nie ulega zatem wątpliwości, iż to kwestionowany przez skarżącego przepis stanowił decydującą podstawę dokonanego w jego sprawie ostatecznego rozstrzygnięcia w zakresie, w jakim naruszyło ono przysługujące mu podmiotowe prawo do materialnie równych wyborów do organu stanowiącego zamieszkaną przezeń podstawowej jednostki samorządu terytorialnego.

Wprawdzie w uzasadnieniu wyroku z dnia 16 sierpnia 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał również na wynikającą z art. 419 k. wyb. możliwość zmniejszenia dysproporcji w liczbach mieszkańców poszczególnych jednomandatowych okręgów wyborczych utworzonych na terenie Sulejówka, która w ocenie sądu została wykluczona w przedmiotowej sprawie ze względu na „wynikające z art. 12 ust. 1 ustawy z 11 stycznia 2018 r. niebezpieczeństwo związane z zagrożeniem sprawnego przeprowadzenia nadchodzących wyborów samorządowych”, jednak zdaniem sądu nawet urzeczywistnienie tej możliwości prowadziłoby jedynie do osiągnięcia stanu, „który pełniej realizowałby zasadę równości wyborów”¹⁴. W istocie więc uznanie przez NSA na podstawie art. 419 § 2 pkt 1 k. wyb., iż utworzone mocą uchwały Rady Miasta Sulejówek jednomandatowe okręgi wyborcze – w tym okręg wyborczy zamieszkaný przez skarżącego – realizują zasadę równości wyborów, pozostawało całkowicie niezależne od przedstawionej przez sąd wykładni art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. Co więcej, implementacja wskazanej przez NSA metody zmniejszenia demograficznych nierówności między poszczególnymi okręgami wyborczymi w Sulejówku łączyłaby się, zdaniem sądu, z zastosowaniem art. 419 § 2 pkt 2 k. wyb. Możliwość ta była więc uwarunkowana w pierwszym rzędzie przekroczeniem w określonym jednomandatowym okręgu wyborczym rozmiaru odstępstwa od jednolitej normy przedstawicielstwa dopuszczonego w art. 419 § 2 pkt 1 k. wyb. (bez dokonania stosownych

¹³ Dz.U. poz. 130.

¹⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 sierpnia 2018 r., sygn. akt II OSK 2362/18.

zmian liczba radnych wybieranych w takim okręgu musiałaby, zgodnie z art. 419 § 2 pkt 1 k. wyb., wynosić 0 lub 2). Należy zauważyć, iż stosownie do treści art. 419 § 2 pkt 2 k. wyb. sytuacja taka zaistniała w przedmiotowej sprawie jedynie w przypadku jednego okręgu wyborczego – innego niż okręg wyborczy zamieszkały przez skarżącego. W konsekwencji wykluczenie przez Naczelną Sąd Administracyjny na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. możliwości znaczącego zmniejszenia liczby mieszkańców przypadających na jednego radnego nie dotyczyło w żaden sposób okręgu wyborczego zamieszkanego przez skarżącego. Tym samym wydane przez NSA orzeczenie w zakresie, w jakim naruszyło ono przysługujące skarżącemu podmiotowe prawo do materialnie równych wyborów do organu stanowiącego zamieszkałej przezeń gminy, zapadło wyłącznie w oparciu o przepisy Kodeksu wyborczego, a jego decydującą podstawę stanowił art. 419 § 2 pkt 1 w związku z art. 418 § 1, art. 419 § 3 oraz art. 421 § 2 tejże ustawy. W konsekwencji postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej materialnej równości wyborów do rady miasta Sulejów nie powinno stać się przedmiotem umorzenia przez Trybunał Konstytucyjny.

III.

Niezależnie od umorzenia przez Trybunał Konstytucyjny postępowania w przedmiotowej sprawie – na podstawie wadliwie zidentyfikowanej przesłanki – na szczególną uwagę zasługuje kilka wątków podniesionych przez Prokuratora Generalnego oraz Sejm RP w przedstawionych w toku postępowania stanowiskach obu organów. Ich analiza pozwala rozpoznać kluczowe aspekty istotnego problemu prawnokonstytucyjnego leżącego u podstawy ostatecznie nierozpatrzonej przez Trybunał skargi konstytucyjnej.

Wbrew stanowisku Prokuratora Generalnego uznającego treść *petitum* skargi za „wadliwy sposób sformułowania zarzutu, z którego jednoznacznie wynika, że przedmiotem skargi jest zaniechanie prawnicze”¹⁵, zastosowany w *petitum* skargi zwrot „w zakresie, w jakim wskazany wyżej przepis [...] nie zabezpiecza przysługującego mu jako wyborcy podmiotowego prawa do równości wyborów do organów stanowiących podstawowych jednostek samorządu terytorialnego ujmowanej w aspekcie materialnym” oznacza, iż przepis ten, tj. art. 419 § 2 pkt 1 ujmowany w związku z art. 418 § 1, art. 419 § 3 oraz art. 421 § 2 Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy spowodował naruszenie – tj. skutkowało naruszeniem, doprowadził do naruszenia, wygenerował naruszenie bądź też był przyczyną naruszenia – przysługującego skarżącemu podmiotowego prawa do materialnie równych wyborów do organu stanowiącego podstawowej jednostki samorządu terytorialnego.

W świetle wywodów Naczelnego Sądu Administracyjnego zawartych w uzasadnieniu wyroku z dnia 16 sierpnia 2018 r. nie ulega wątpliwości, że naruszenie

¹⁵ Stanowisko Prokuratora Generalnego z dnia 3 kwietnia 2020 r., PK VIII TK 131.2019.

przysługującego skarżącemu podmiotowego prawa do materialnie równych wyborów do rady gminy wynikało z treści art. 419 § 2 pkt 1 k. wyb. Na podstawie tego przepisu mocą uchwały Rady Miasta z dnia 12 kwietnia 2018 r. ukształtowane zostały w mieście Sulejówek ponownie granice wszystkich 15 jednomandatowych okręgów wyborczych, przy czym granice 13 z nich ustalono jako tożsame z granicami ukształtowanymi mocą uchwały Rady Miasta z dnia 25 października 2012 r. Oddalając skargę kasacyjną, NSA uznał wspomniany podział miasta Sulejówek na okręgi wyborcze za zgodny z przepisami Kodeksu wyborczego, a zatem również z wyrażonym w art. 369 k. wyb. wymogiem zagwarantowania równości wyborów, umocowanym w art. 169 ust. 2 Konstytucji RP. Tym samym za zgodne z prawem uznane zostały liczby mieszkańców we wszystkich jednomandatowych okręgach wyborczych obowiązujących w wyborach do Rady Miasta Sulejówek spełniające określony w art. 419 § 2 pkt 1 k. wyb. warunek, tj. mieszczące się w przedziale od 0,5 do 1,49 jednolitej normy przedstawicielstwa, nawet jeśli liczby te różniły się między sobą niemal dwuipółkrotnie.

Należy zauważyć, że w związku z brzmieniem art. 421 § 1 k. wyb., uzależniającym możliwość zmiany granic okręgów wyborczych w przypadku wzrostu liczby mieszkańców tychże okręgów od „zmiany liczby radnych wybieranych w okręgach wyborczych”, przepis art. 419 § 2 pkt 1 k. wyb. uniemożliwia zmniejszenie wspomnianej dysproporcji – poprzez zmianę granic okręgu o nieproporcjonalnie dużej liczbie mieszkańców – do momentu, w którym liczba mieszkańców tego okręgu przekroczy 1,49 jednolitej normy przedstawicielstwa, tj. do momentu, w którym liczba radnych w wybieranych w tym okręgu – zgodnie z art. 419 § 2 pkt 1 k. wyb. – musiałaby wynieść 2. W konsekwencji treść art. 419 § 2 pkt 1 k. wyb. należy uznać nie tylko za nadmiernie permissywną – w zakresie, w jakim dopuszcza ona niemal trzykrotną dysproporcję między liczbami mieszkańców jednomandatowych okręgów wyborczych obowiązujących w wyborach do rady danej gminy, ale zarazem za nadmiernie restrykcyjną – w zakresie, w jakim w przypadku istniejących jednomandatowych okręgów wyborczych o nieproporcjonalnie dużej liczbie mieszkańców ogranicza ona w sposób znaczny możliwość redukcji tego rodzaju dysproporcji (okręgi takie mogą zostać pomniejszone ze względu na liczbę zamieszkujących je osób jedynie w sytuacji, w której liczba ta wyniesie bądź przekroczy 150% jednolitej normy przedstawicielstwa wyliczonej dla danej gminy).

Alternatywnie, nawet jeśli uznać za Prokuratorem Generalnym, że „przedmiotem zarzutu Skarżący uczynił to, czego zakwestionowane przepisy nie regulują bądź co, w jego ocenie, regulują niedostatecznie”, określona w ten sposób wadliwość art. 419 § 2 pkt 1 k. wyb. powinna zostać zakwalifikowana – wbrew stanowisku Prokuratora Generalnego – jako pominięcie prawodawcze, a nie zaniechanie prawodawcze. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego nie ulega wątpliwości, iż uzyskując tego rodzaju kwalifikację, wskazany przez skarżącego defekt zaskarżonego przepisu powinien zostać rozpatrzony przez Trybunał.

Przy założeniu, że zaskarżony w niniejszej sprawie przepis, tj. art. 419 § 2 pkt 1 w związku z art. 418 § 1, art. 419 § 3 oraz art. 421 § 2 k. wyb. jest obciążony brakiem stosownej treści normatywnej odpowiadającej wymogom wynikającym z zasady równości wyborów w jej aspekcie materialnym, niekompletność ta wykazuje wszystkie cechy pominięcia prawodawczego będące przedmiotem szeregu wcześniejszych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. Nie ulega wątpliwości, iż za pomocą zaskarżonego przepisu ustawodawca „normuje pewną dziedzinę spraw, lecz czyni to z punktu widzenia Konstytucji wadliwie”¹⁶ bądź też „unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny”¹⁷, „regulując ją tylko fragmentarycznie; pominął pewien element regulacji, który powinien być «integralną, funkcjonalną częścią jakiejś normy»”¹⁸. W analizowanej sprawie przedmiotem wprowadzonej przez ustawodawcę wadliwej regulacji jest kluczowa dla realizacji konstytucyjnej zasady równości wyborów proporcjonalność między każdym mandatem obsadzonym w organie przedstawicielskim podstawowej jednostki samorządu terytorialnego a przypadającą nań liczbą mieszkańców tej jednostki. Ze względu na brzmienie art. 419 § 2 pkt 1 k. wyb. oraz treść art. 419 § 1 i § 2 k. wyb. proporcjonalność ta zapewniona jest w przypadku gmin o liczbie mieszkańców przekraczającej 20 000 – przy maksymalnym dopuszczalnym odstępstwie od jednolitej normy przedstawicielstwa wynoszącym dla tych gmin 10%, natomiast nie jest zapewniona w przypadku gmin o liczbie mieszkańców mniejszej lub równej 20 000 – przy maksymalnym dopuszczalnym odstępstwie od jednolitej normy przedstawicielstwa wynoszącym dla tych gmin 50%, co umożliwia zaistnienie niemal trzykrotnej dysproporcji między liczbami mieszkańców jednomandatowych okręgów wyborczych obowiązujących w wyborach do rady danej gminy.

Z argumentów przedstawionych przez skarżącego wynika, iż ułomność art. 419 § 2 pkt 1 k. wyb. łączy się z „brakiem zapewnienia właściwej realizacji konkretnych praw lub wolności przysługujących podmiotom danej kategorii”¹⁹, a mianowicie mieszkańcom jednomandatowych okręgów wyborczych obejmujących nieproporcjonalnie duże części gminnej populacji, którzy zostają pozbawieni prawa do materialnie równych wyborów do rady gminy. Można zarazem uznać, iż dotyczy ona „braków pewnych elementów w ramach określonego rodzaju procedur, które powodują pozbawienie możliwości realizacji praw określonej kategorii podmiotów”²⁰. Jednocześnie wskazany przez skarżącego defekt art. 419 § 2 pkt 1 k. wyb. spełnia wszystkie wymienione przez Trybunał kryteria umożliwiające identyfikację pominięcia prawodawczego. Po pierwsze, z całą pewnością nie stanowi on „zamierzonego działania ustawodawcy, chcącego pozostawić określone zagadnienie poza regulacją prawną”, jego

¹⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11, poz. 119.

¹⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2018 r., sygn. akt SK 32/17.

¹⁸ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 grudnia 2018 r., sygn. akt SK 25/17.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*.

zaistnienie nie jest zatem częścią „*ratio legis* kwestionowanego przepisu”²¹. Wręcz przeciwnie – to w zaskarżonym przepisie realizowany jest w głównej mierze zamysł ustawodawcy zmierzającego do ustawowej konkretyzacji zasady równości wyborów samorządowych. Potwierdzają to zgodnie formułowane w przedmiotowej sprawie wypowiedzi zarówno Państwowej Komisji Wyborczej [dalej też: PKW], jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego. W ocenie PKW „[z]asada równości wyborów została skonkretyzowana w art. 417–419 Kodeksu wyborczego określających zasady dokonywania podziału na okręgi wyborcze”²², natomiast zdaniem NSA brak „podstaw do przyjęcia, że [...] podział na okręgi [...] narusza zasadę równości wyborów, [o ile] [p]odział ten jest zgodny z art. 419 § 2 pkt 1 i § 3 w zw. z art. 421 §2 Kodeksu wyborczego”²³. Po drugie, nie ulega wątpliwości, iż jeśli uznać, że dopuszczenie niemal trzykrotnych dysproporcji w relacji: liczba radnych wybieranych w danym okręgu – liczba osób zamieszkałych w tym okręgu oznacza w istocie wyłączenie obszarów wyborczych wykazujących tego rodzaju dysproporcje poza zakres obowiązywania zasady równości wyborów w jej aspekcie materialnym, to w przedmiotowej sprawie „zachodzi jakościowa tożsamość albo przynajmniej daleko idące podobieństwo materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem”²⁴. Nie sposób wskazać żadnych powodów, dla których podstawowa materia związana z instytucją wyborów do organów przedstawicielskich podstawowych jednostek samorządu terytorialnego miałyby przejawiać odmienne cechy w zależności od liczebności poszczególnych gmin. Po trzecie wreszcie, w przypadku zaskarżenia kwestionowanego przepisu w zakresie, w jakim nie zabezpiecza on materialnej równości wyborów do rady gminy, oczywistą rzeczą pozostaje konstytucyjne „źródło skierowanego do ustawodawcy nakazu regulacji danej materii”²⁵, tj. wskazany przez skarżącego jako wzorzec kontroli art. 169 ust. 2 zd. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 62 ust. 1 Konstytucji RP.

W świetle podniesionych przez skarżącego argumentów wątpliwości nie budzi również przynależność kwestionowanego przepisu – w zakresie, w jakim ma on służyć urzeczywistnieniu zasady równości wyborów w gminach o liczbie mieszkańców mniejszej lub równej 20 000 – do „regulacji sprawiających wrażenie przypadkowych (np. pozostawionych z poprzedniej wersji przepisu), absurdalnych albo oczywiście dysfunkcyjnych”²⁶. Ułomny charakter zaskarżonego przepisu uwidacznia się wyraziście na tle historii interwencji ustawodawczych ukierunkowanych na zapewnienie wyborom do rad gmin cechy materialnej równości²⁷.

²¹ *Ibidem*.

²² Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 11 czerwca 2018 r., ZPOW-5244-52/18.

²³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 sierpnia 2018 r., sygn. akt II OSK 2362/18.

²⁴ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 grudnia 2018 r., sygn. akt SK 25/17.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. akt SK 7/14.

²⁷ *Confer* A. Cebula, *Materialna równość wyborów do rad gmin niebędących miastami na prawach powiatu*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 2, s. 61–63.

Z analizy podejmowanych przez ustawodawcę modyfikacji przepisów dotyczących materialnej równości procedur wyborczych wynika niezbicie, iż w przedmiotowej sprawie „zakres ingerencji ustawodawcy niezbędny do przywrócenia stanu zgodnego z Konstytucją” nie oznacza konieczności „dokonania daleko idących zmian, stworzenia nowej regulacji prawnej”²⁸, co stanowi dodatkową przesłankę dla uznania wadliwości zaskarżonego przepisu za pominięcia ustawodawcze, a nie zaniechanie ustawodawcze – pod warunkiem zakwalifikowania owej wadliwości jako braku stosownej treści normatywnej w zaskarżonym przepisie czy też niekompletności tejże treści.

Należy ponadto zauważyć, że wskazana przez skarżącego ułomność art. 419 § 2 pkt 1 w związku z art. 418 § 1, art. 419 § 3 oraz art. 421 § 2 Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, pojmowana jako niedopuszczalna fragmentaryczność tegoż unormowania, kwalifikuje się w sposób oczywisty do kategorii uchybień ustawodawcy związanych „z brakami w ramach istniejących regulacji, które powodują niezapewnienie należytego stopnia realizacji konkretnych praw i wolności przysługujących danej kategorii podmiotów”²⁹. Wprawdzie wbrew stanowisku Prokuratora Generalnego skarżący zakwestionował wspomniany przepis nie dlatego, iż „w jego ocenie, w niedostatecznym stopniu gwarantuj[e] on[-] poszanowanie zasady równości wyborów samorządowych”³⁰, ale dlatego, że przepis ten w odniesieniu do indywidualnej sytuacji prawnej skarżącego nie gwarantuje (nie zabezpiecza) poszanowania tej zasady, jednakże nawet w wadliwym sformułowaniu zastosowanym przez Prokuratora Generalnego podniesiony przez skarżącego zarzut niekonstytucyjności wspomnianego przepisu należy uznać za zakwestionowanie pominięcia ustawodawczego, a nie zaniechania ustawodawczego – przy założeniu, że dotyczy ono treści normatywnej pominiętej w tymże przepisie.

IV.

Wbrew stanowisku Prokuratora Generalnego, zgodnie z którym „Skarżący zakwestionował w istocie praktykę stosowania prawa”, „podniesiony w skardze konstytucyjnej problem dotyczy *de facto* sposobu stosowania prawa w Jego sprawie, a nie oceny hierarchicznej zgodności norm z Konstytucją”, a „niekorzystne dla Niego rozstrzygnięcie Sądu [zapadło] nie ze względu na niekonstytucyjne brzmienie zakwestionowanej normy prawnej, lecz z powodu negatywnej oceny sądów dwóch instancji w indywidualnej sprawie”³¹, jest rzeczą oczywistą, że naruszenie przysługującego skarżącemu podmiotowego prawa do materialnie równych wyborów do organu stanowiącego zamieszkaną przezeń podstawowej jednostki samorządu terytorialnego

²⁸ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 2015 r. wydane w pełnym składzie Trybunału, sygn. akt Ts 248/13.

²⁹ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 listopada 2010 r., sygn. akt P 45/09.

³⁰ Stanowisko Prokuratora Generalnego z dnia 3 kwietnia 2020 r., PK VIII TK 131.2019.

³¹ *Ibidem*.

nastąpiło na skutek zastosowania przez NSA przepisu, którego treść pozostaje w sposób niebudzący żadnych wątpliwości sprzeczna ze wskazanymi w skardze przepisami Konstytucji RP i jako taka zdeterminowała wspomniane naruszenie w sposób całkowicie jednoznaczny.

Kwestionowany przez skarżącego przepis Kodeksu wyborczego jest regulacją, której podstawowy sens normatywny nie przysparza żadnych wątpliwości natury interpretacyjnej. Treść tego przepisu, stanowiącego, iż „ułamki liczby mandatów wybieranych w okręgu wyborczym równe lub większe od 1/2, jakie wynikają z zastosowania normy przedstawicielstwa, zaokrągla się w górę do liczby całkowitej”, sprowadza się do zastosowania w odniesieniu do procedury służącej ustaleniu liczb mieszkańców okręgów wyborczych obowiązujących w wyborach do rad gmin prostej formuły matematycznej określającej sposób zaokrąglania ułamków dziesiętnych do liczb całkowitych. W zakresie, w jakim za pomocą wspomnianej procedury wyznaczana jest liczba radnych wybieranych w danym okręgu wyborczym, wykładnia przepisu art. 419 § 2 pkt 1 k. wyb. ogranicza się zatem do jego wykładni językowej. O konieczności stosowania zaskarżonego przepisu przy wytyczaniu jednomandatowych okręgów wyborczych w zamieszkaną przez skarżącego gminie Sulejówek przesądza w sposób jednoznaczny art. 419 § 3 k. wyb., który stanowi, iż „przepisy § 2 [art. 419 k. wyb.] stosuje się odpowiednio do podziału na okręgi wyborcze gminy liczącej do 20 000 mieszkańców”. Tym samym jako ewidentna egzemplifikacja zasady *clara non sunt interpretanda* zaskarżony przepis powinien zostać zakwalifikowany do kategorii regulacji prawnych posiadających oczywisty sens normatywny. Przedstawione przez skarżącego dowody, iż generuje on zarazem poważne naruszenia podmiotowego prawa do materialnie równych wyborów do rad gmin, wskazują, że przepis ten należy uznać za niewątpliwą przykład „złego» prawa”, w odniesieniu do którego „Trybunał Konstytucyjny może orzekać bez ograniczeń”, nie zaś prawa „sformułowane[go] w taki sposób, że choć nie jest jednoznacznie niekonstytucyjne i mogłoby być właściwie (czyli bez uszczerbku dla praw i wolności) stosowane, to jednak powszechnie stosowane jest niewłaściwie”, w której to sytuacji „przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego jest norma prawna dekodowana zgodnie z ustaloną praktyką”³². Nie ulega wątpliwości, iż treści zaskarżonej regulacji nie można w żadnym wypadku uznać za „tekst prawa, niebudzący zastrzeżeń z konstytucyjnoprawnego punktu widzenia, [który] w wyniku interpretacji, ustalonej w praktyce i niezakwestionowanej w doktrynie, może uzyskać trwale niekonstytucyjne znaczenie”, w następstwie czego „[o] dopuszczalności kontroli przed Trybunałem [owego tekstu prawa] w takim szczególnym rozumieniu decydują kryteria stałości, powszechności i powtarzalności wykładni dokonywanej przez organy jurysdykcyjne”³³. Jak wynika z argumentacji przedstawionej przez skarżącego, niekonstytucyjne znaczenie art. 419 § 2 pkt 1 w związku z art. 418 § 1, art. 419 § 3 oraz art. 421 § 2 k. wyb. zawarte jest w treści tego przepisu w sposób oczywisty.

³² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 16/06.

³³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 2012 r., sygn. akt SK 4/11.

Niezależnie od oczywistości wykładni zaskarżonego przepisu jego sens normatywny generujący ewidentne naruszenia podmiotowego prawa do materialnie równych wyborów do rad gmin znajduje jasne i wyraźne potwierdzenie w stanowisku konsekwentnie prezentowanym przez organy jurysdykcyjne. Należy pamiętać, iż ze względu na obowiązującą do momentu wejścia w życie Ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych treść art. 420 § 2 k. wyb., stanowiącą, iż w przypadku zainicjowania skargi na ustalenia rady gminy w sprawie okręgów wyborczych „od orzeczenia Państwowej Komisji Wyborczej nie przysługuje środek prawny”, problematyka materialnej równości wyborów do rad gmin związana z art. 419 § 2 pkt 1 k. wyb. nie była jak dotąd przedmiotem wielu orzeczeń najwyższych instancji sądowych. Wskazując na prezentowane przez sądy autorytatywne wypowiedzi w przedmiotowej sprawie, należy więc dodatkowo uwzględnić odpowiednie rozstrzygnięcia dokonywane przez Państwową Komisję Wyborczą, tym bardziej że rozstrzygnięcia te zostały w całej rozciągłości podtrzymane w dotychczasowym – niezbyt rozległym – orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego odnoszącym się do normatywnej zawartości art. 419 § 2 pkt 1 k. wyb.

Jedną z pierwszych wypowiedzi Państwowej Komisji Wyborczej odnośnie do określonych w Kodeksie wyborczym zasad tworzenia jednomandatowych okręgów wyborczych obowiązujących w wyborach samorządowych, a w szczególności dopuszczonej w art. 419 § 2 pkt 1 k. wyb. rozpiętości odchyleń od jednolitej normy przedstawicielstwa w poszczególnych okręgach, było jej stanowisko z dnia 8 listopada 2012 r. przedstawione w odpowiedzi na zapytanie Komisarza Wyborczego w Siedlcach. Zgodnie z tym stanowiskiem „wyrażona w art. 369 Kodeksu wyborczego zasada równości wyborów do rad musi być rozpatrywana w powiązaniu z przepisami określającymi zasady dokonywania podziału na okręgi wyborcze, tj. art. 417–419 Kodeksu wyborczego. W szczególności zatem, jeśli ustalenia gminy w sprawie podziału na okręgi wyborcze zostały dokonane w zgodzie z art. 417–419 Kodeksu wyborczego, wówczas komisarz wyborczy nie ma podstaw do podjęcia działań w trybie art. 17 § 2 Kodeksu wyborczego, nawet jeżeli jest możliwość dokonania innego podziału zgodnego z wymogami Kodeksu wyborczego, w którym liczba mieszkańców w poszczególnych okręgach wyborczych będzie bardziej zbliżona do siebie”³⁴. Odpowiedni tryb postępowania organów wyznaczających granice okręgów wyborczych został określony w postanowieniu Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 listopada 2012 r. Zgodnie z treścią tego postanowienia „Rada Miasta, dokonując podziału na okręgi wyborcze, musi przestrzegać wynikającej z art. 419 § 2 pkt 1 Kodeksu wyborczego zasady, że w jednomandatowym okręgu wyborczym współczynnik służący do ustalania liczby radnych wybieranych w okręgu wyborczym (uzyskiwany przez podzielenie liczby mieszkańców w okręgu wyborczym przez jednolitą normę przedstawicielstwa w gminie) musi zawierać się w przedziale 0,5–1,49. Tak też należy rozumieć

³⁴ Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 8 listopada 2012 r., ZPOW-703-40/12.

wskazane przez wnoszących odwołanie zapisy wytycznych i wyjaśnień Państwowej Komisji Wyborczej dotyczących podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze, stanowiących załącznik do uchwały z 7.05.2012 r. (M.P. z 2012 r. poz. 354), a w szczególności pkt 10”³⁵.

Powyższe stanowisko zostało w pełni podtrzymane przez Państwową Komisję Wyborczą w trakcie procedury administracyjno-sądowej kontroli uchwały Rady Miasta Sulejówek z dnia 12 kwietnia 2018 r., zainicjowanej na podstawie art. 420 § 1 k. wyb. skargą grupy mieszkańców Sulejówka wniesioną w dniu 22 kwietnia 2018 r. do Komisarza Wyborczego w Siedlcach II³⁶. Sformułowane w ten sposób ujęcie zasad tworzenia jednomandatowych okręgów wyborczych obowiązujących w wyborach do rad gmin PKW rozwinęła w stanowisku ZPOW-5244-52/18 przedłożonym Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w dniu 20 czerwca 2018 r. Według Państwowej Komisji Wyborczej „[w] zakresie materialnej równości głosów wyborców jedynymi przepisami Kodeksu wyborczego, w których zasada ta została skonkretyzowana, są art. 417–419, określające zasady dokonywania podziału na okręgi wyborcze. Jeśli zatem podział gminy na okręgi wyborcze został dokonany zgodnie z wymogami tych przepisów, to brak podstaw do kwestionowania zgodności tego podziału z prawem, nawet jeśli możliwe jest dokonanie innego podziału zgodnego z wymogami Kodeksu wyborczego, w którym liczby mieszkańców poszczególnych okręgów wyborczych byłyby mniej zróżnicowane. Należy zauważyć, że w przypadku gminy liczącej do 20 000 mieszkańców, podzielonej na 15 jednostek pomocniczych, z których liczącej najmniej mieszkańców przypadłoby według jednolitej normy przedstawicielstwa 0,51 mandatu, liczącej zaś najwięcej mieszkańców 1,49 mandatu, jedynym zgodnym z przepisami Kodeksu wyborczego sposobem podziału na okręgi wyborcze byłoby utworzenie okręgów pokrywających się z tymi jednostkami pomocniczymi. [...] Oznacza to, że konkretyzacja zasady równości wyborów (a dokładniej zasady materialnej równości głosów wyborców), dokonana przez ustawodawcę w art. 417–419 Kodeksu wyborczego, dopuszcza taką rozpiętość siły głosu wyborców”³⁷.

Stanowisko tożsame z przedstawionym wyżej stanowiskiem Państwowej Komisji Wyborczej w zakresie, w jakim uzależnia ono sposób urzeczywistnienia materialnej równości wyborów do rad gmin od treści odczytanych wprost przepisów Kodeksu wyborczego – w szczególności przepisu art. 419 § 2 pkt 1 – uwidacznia się w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. W wyroku z dnia 11 października 2017 r. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, iż „[d]la zapewnienia realizacji tej zasady Kodeks wyborczy ściśle uzależnia podział gminy na okręgi wyborcze i ewentualne dokonywanie zmian w tym podziale od przestrzegania zasad określonych m.in. w art. 417 i 419 Kodeksu wyborczego”³⁸. Nie ulega zatem wątpliwości, iż w ocenie

³⁵ Postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 listopada 2012 r., ZPOW-730-62/12.

³⁶ Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 11 czerwca 2018 r., ZPOW-5244-52/18.

³⁷ Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 20 czerwca 2018 r., ZPOW-5244-52/18.

³⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 2017 r., sygn. akt II OSK 2074/17.

sądu art. 419 § 2 pkt 1 k. wyb. dopuszcza rozpiętość liczby mieszkańców jednomandatowych okręgów wyborczych obowiązujących w wyborach do rady gminy między 0,5 a 1,49 jednolitej normy przedstawicielstwa.

Stanowisko takie Naczelny Sąd Administracyjny podtrzymał również w przedmiotowej sprawie. Zdaniem sądu odnoszącego się do uchwały Rady Miasta Sulejówek z dnia 12 kwietnia 2018 r. „dotychczasowy podział miasta Sulejówek na okręgi wyborcze był zgodny z przepisami Kodeksu wyborczego, za wyjątkiem okręgu nr 2”, był bowiem „zgodny z art. 419 § 2 pkt 1 i § 3 w zw. z art. 421 § 2 Kodeksu wyborczego, czyli ułamki liczby mandatów zostały zaokrąglone zgodnie z określonymi w tym przepisie zasadami”³⁹.

Z całą pewnością należy zatem uznać, że niezależnie od cechującej ją oczywistości wskazywana przez skarżącego wykładnia przepisu art. 419 § 2 pkt 1 w związku z art. 418 § 1, art. 419 § 3 oraz art. 421 § 2 k. wyb. spełnia „kryteria stałości, powszechności i powtarzalności wykładni dokonywanej przez organy jurysdykcyjne”⁴⁰ i stoi za nią „jednolita i konsekwentna praktyka stosowania prawa, utrwalona w jednolitym orzecznictwie i poglądach doktryny”⁴¹.

V.

Dodatkową, niezwykle istotną cechą kompleksu przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących sposobu wytyczania granic okręgów wyborczych w wyborach do rad gmin jest trwałość zapadłych na ich podstawie rozstrzygnięć. Właściwość ta uwidacznia się w sposób wyrazisty podczas analizy jednego z poglądów przedstawionych w stanowisku Sejmu RP w przedmiotowej sprawie.

Wbrew stanowisku Sejmu RP, zgodnie z którym „nowelizacja zakwestionowanej w skardze konstytucyjnej regulacji [dokonana mocą art. 5 pkt 109 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r.] [...] umożliwia uchylenie stanu naruszenia praw i wolności skarżącego”, ponieważ „[n]ie można w chwili obecnej przesądzić, że właściwy komisarz wyborczy w swoim postanowieniu nie dokona innego podziału miasta Sulejówek na okręgi wyborcze w wyborach do rady gminy niż ten, który przyjęła rada miasta w 2018 r.”⁴², jakkolwiek znacząca modyfikacja podziału Sulejówka – jak również każdej innej gminy liczącej do 20 000 mieszkańców – na jednomandatowe okręgi wyborcze jest w obecnym stanie prawnym całkowicie niemożliwa. O braku możliwości dokonania przez komisarza wyborczego jakichkolwiek istotnych zmian w przebiegu granic jednomandatowych okręgów wyborczych w mieście Sulejówek przesądza szereg okoliczności.

³⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 sierpnia 2018 r., sygn. akt II OSK 2362/18.

⁴⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 2012 r., sygn. akt SK 4/11.

⁴¹ Stanowisko Prokuratora Generalnego z dnia 3 kwietnia 2020 r., PK VIII TK 131.2019.

⁴² Stanowisko Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 31 maja 2021 r., BAS-WAK-50/19.

Zgodnie ze stosowaną przez Państwową Komisję Wyborczą od wielu lat wykładnią art. 419 § 2 w związku z art. 419 § 1 k. wyb. nie jest możliwe dokonywanie jakichkolwiek zmian w istniejącym podziale gminy na okręgi wyborcze w sytuacji zgodności tegoż podziału z art. 419 § 2 k. wyb. W myśl stanowiska Państwowej Komisji Wyborczej przekazanego w formie instrukcji wszystkim komisarzom wyborczym⁴³ i jednoznacznie zaaprobowanego w uzasadnieniach wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego⁴⁴ oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego⁴⁵ wydanych podczas procedury sądowej kontroli prawidłowości uchwały Rady Miasta Sulejówek z dnia 12 kwietnia 2018 r. zmiany takie mogą być dokonywane wyłącznie pod warunkiem zaistnienia przesłanek określonych w art. 421 § 1 k. wyb., tj. jeżeli konieczność taka wynika ze zmiany w podziale terytorialnym państwa, zmiany granic jednostek pomocniczych gminy, zmiany liczby mieszkańców danej gminy, zmiany liczby radnych w radzie gminy lub zmiany liczby radnych wybieranych w okręgach wyborczych.

Dokonany uchwałą Rady Miasta Sulejówek podział miasta na okręgi wyborcze sporządzony został w sytuacji wypełniającej jedną z przesłanek wymienionych w art. 421 § 1 k. wyb., powodujących konieczność modyfikacji istniejącego podziału, a mianowicie przy zaistnieniu „zmiany liczby radnych wybieranych w okręgach wyborczych”. Zmiana granic okręgów wyborczych obowiązujących w wyborach do Rady Miasta Sulejówek była w tych okolicznościach niezbędna i musiała zostać wprowadzona najpóźniej na trzy miesiące przed upływem kadencji przedmiotowego organu przedstawicielskiego przy zastosowaniu metody określonej w treści art. 421 § 2 k. wyb., tj. poprzez odpowiednie zastosowanie art. 419 § 2–4 oraz art. 420 k. wyb. Konieczność przyjęcia przez Radę Miasta Sulejówek stosownej uchwały przed terminem przypadających na czwarty kwartał 2018 r. wyborów samorządowych była tym samym niezależna od wejścia w życie Ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych wraz z zawartym w niej art. 12 ust. 1, zobowiązującym rady gmin do dokonania ponownego podziału gmin na okręgi wyborcze. Należy zauważyć, że na art. 421 k. wyb. jako na podstawę prawną dokonywanych rozstrzygnięć powołuje się w uzasadnieniu wprowadzanych zmian granic okręgów wyborczych Rada Miasta Sulejówek. Treść art. 421 § 2 k. wyb. nakazująca odpowiednie stosowanie art. 419 § 2–4 k. wyb. w przypadku dokonywania zmian istniejącego podziału gminy na okręgi wyborcze pozostaje zatem bez wątpienia w istotnym związku z zaskarżonym przepisem, na podstawie którego sąd orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach skarżącego.

Wbrew stanowisku Sejmu RP, zgodnie z którym „art. 12 ust. 1 [ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r.] wyraźnie zobowiązywał [...] do dokonania podziału (całej) gminy na okręgi wyborcze w wyborach do rady gminy, a nie tylko do wprowadzenia

⁴³ Pismo Państwowej Komisji Wyborczej do Komisarzy Wyborczych z dnia 12 marca 2018 r., ZPOW-521-8/18.

⁴⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 czerwca 2018 r., sygn. akt II SA/Wa 999/18.

⁴⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 sierpnia 2018 r., sygn. akt II OSK 2362/18.

odpowiednich zmian w tym podziale⁴⁶, powołany przepis nie mógł stanowić wyłącznej podstawy prawnej do dokonania jakichkolwiek zmian w istniejących podziałach gmin na okręgi wyborcze. Na brak możliwości dokonania takich zmian jedynie w oparciu o art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. zwracała uwagę Państwowa Komisja Wyborcza w wyjaśnieniu z dnia 12 marca 2018 r. skierowanym do komisarzy wyborczych. Jak wskazała PKW, „nie można stwierdzić, że na podstawie tej regulacji [art. 12 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r.] rady gmin (miast) upoważnione są do dokonania zupełnie nowego podziału na okręgi wyborcze, jeżeli dotychczasowy podział spełnia wymogi Kodeksu wyborczego. [...] [W] przypadku, gdy obowiązujący podział na okręgi wyborcze gminy jest zgodny z przepisami Kodeksu wyborczego, rada gminy nie może zmienić istniejącego podziału, o ile nie zachodzą przesłanki, o których mowa w powołanym wyżej art. 421 Kodeksu wyborczego. W takiej sytuacji rada gminy podejmuje nową uchwałę w sprawie podziału gminy na okręgi wyborcze, lecz określając takie same granice okręgów wyborczych jak obowiązujące dotychczas”. Kierując powyższe wyjaśnienia do komisarzy wyborczych, Państwowa Komisja Wyborcza nakazała jednocześnie „przekazanie niniejszych wyjaśnień wójtom, burmistrzom i prezydentom miast”⁴⁷.

Pomimo jednorazowego charakteru wzmiankowanego przepisu jego przedstawioną przez PKW wykładnię dotyczącą braku możliwości dokonywania na jego podstawie jakichkolwiek zmian w istniejącym podziale gmin na okręgi wyborcze w sytuacji zgodności tegoż podziału z art. 419 § 2 k. wyb. należy uznać za stałą, powszechną i w pełni utrwaloną. Świadczy o tym szereg uchwał podjętych przez PKW w okresie realizacji przepisów ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. w sprawach odwołań od postanowień komisarzy wyborczych dotyczących skarg na uchwały odpowiednich organów przedstawicielskich określające przebieg granic między okręgami wyborczymi. Cechą wspólną tych uchwał jest jednoznaczne i konsekwentne stwierdzanie niezgodności z prawem zmian przebiegu granic między okręgami wyborczymi, których dotychczasowy kształt pozostawał w zgodności z odpowiednimi przepisami Kodeksu wyborczego. W uchwale z dnia 26 kwietnia 2018 r. – w sprawie odwołania od postanowienia Komisarza Wyborczego w Warszawie I dotyczącego skargi wyborców na uchwałę Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 22 marca 2018 r. w sprawie podziału dzielnicy Praga Południe m.st. Warszawy na okręgi wyborcze do Rady Dzielnicy Praga Południe m.st. Warszawy – PKW stwierdziła jednoznacznie, iż „[t]ego rodzaju działanie, w przypadku gdy nie ma takiej konieczności, stanowi naruszenie wskazanej w art. 419 § 1 Kodeksu wyborczego zasady stałości okręgów wyborczych. Jest to niezgodne z zasadami tworzenia okręgów wyborczych”⁴⁸. Państwowa Komisja Wyborcza przedstawiła identyczne stanowisko w uchwale z dnia 4 czerwca 2018 r. w sprawie odwołania od postanowienia Komisarza Wyborczego w Warszawie I dotyczącego skargi wyborców na uchwałę Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 22 marca 2018 r. w sprawie podziału dzielnicy Ochota

⁴⁶ Stanowisko Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 31 maja 2021 r., BAS-WAK-50/19.

⁴⁷ Pismo Państwowej Komisji Wyborczej do Komisarzy Wyborczych z dnia 12 marca 2018 r., ZPOW-521-8/18.

⁴⁸ Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 kwietnia 2018 r., ZPOW-5244-12/18.

m.st. Warszawy na okręgi wyborcze do Rady Dzielnicy Ochota m.st. Warszawy⁴⁹. Nie ulega wątpliwości, że stanowisko to, jak również łączące się z nim rozstrzygnięcia nakazujące „korektę” nieprawidłowych – zdaniem PKW – podziałów odpowiednich obszarów wyborczych na okręgi wyborcze dowodzą braku możliwości dokonywania jakichkolwiek zmian w istniejących podziałach gmin na okręgi wyborcze w okresie realizacji ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. wyłącznie na podstawie art. 12 ust. 1 tej ustawy.

Jak wynika z powyższego, tego rodzaju wykładnię art. 419 § 2 k. wyb. w związku z art. 419 § 1 k. wyb. należy uznać za stałą, powszechną i w pełni utrwaloną. Była ona stosowana w szerokim zakresie podczas implementacji przepisów art. 12 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r., tj. przy ponownym ustalaniu przez rady wszystkich gmin podziału terytoriów tychże gmin na okręgi wyborcze. Nie ulega wątpliwości, że będzie ona również zastosowana przy każdym kolejnym wytyczaniu granic okręgów wyborczych w mieście Sulejówek przez Komisarza Wyborczego w Siedlcach II – a także przez pozostałych komisarzy wyborczych odpowiednio we wszystkich innych gminach – jeśli stanie się to konieczne zgodnie z ewentualnymi przyszłymi wymogami ustawodawcy. Należy tym samym oczekiwać, że podział miasta Sulejówek na okręgi wyborcze dokonany przez Komisarza Wyborczego w Siedlcach II będzie tożsamy bądź niemal tożsamy z podziałem dokonanym na mocy uchwały Rady Miasta Sulejówek z dnia 12 kwietnia 2018 r.

Zgodnie ze wspomnianą – jednolitą, powszechną i utrwaloną – wykładnią art. 419 § 2 k. wyb. w związku z art. 419 § 1 k. wyb. nawet w sytuacji ponownego zaistnienia w przypadku miasta Sulejówek jednej z przesłanek określonych w art. 421 § 1 k. wyb., tj. „zmiany liczby radnych wybieranych w okręgach wyborczych”, zmiana w podziale miasta Sulejówek na okręgi wyborcze wprowadzona przez Komisarza Wyborczego w Siedlcach II może modyfikować ów podział jedynie w minimalnym zakresie. Dowodem na konsekwencję w stosowaniu tej wykładni przez organy wyborcze jest postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 11 czerwca 2018 r. w sprawie odwołania wniesionego przez wyborców miasta Sulejówek od postanowienia Komisarza Wyborczego w Siedlcach II z dnia 30 kwietnia 2018 r. dotyczącego skargi wyborców na uchwałę Rady Miasta z dnia 12 kwietnia 2018 r. w sprawie podziału miasta Sulejówek na okręgi wyborcze. W uzasadnieniu tego postanowienia Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, iż „[w]prowadzony uchwałą Nr LIV/461/2018 z dnia 12 kwietnia 2018 r. podział miasta na okręgi wyborcze spełniał wymogi określone w art. 419 § 2 Kodeksu wyborczego, a jednocześnie został dokonany przez możliwie najmniejszą modyfikację podziału dotychczasowego, był zatem zgodny z zasadą stałości podziału na okręgi, wyrażoną w art. 419 § 1 Kodeksu wyborczego”⁵⁰. Stanowisko takie zostało podzielone w toku sądowej kontroli prawidłowości podziału Sulejówek na okręgi wyborcze przez Wojewódzki Sąd Administracyjny oraz Naczelny Sąd Administracyjny we wskazanych wyrokach. Znalazło ono również swój wyraz w kilku postanowieniach Państwowej Komisji Wyborczej wydanych w innych sprawach, m.in. w powołanych

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ Postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 11 czerwca 2018 r., ZPOW-5244-52/18.

wyżej sprawach odwołań mieszkańców Warszawy od postanowień komisarzy wyborczych dotyczących podziału dzielnic Warszawy na okręgi wyborcze. Nie ulega wątpliwości, że przedmiotowa wykładnia art. 419 § 2 k. wyb. w związku z art. 419 § 1 k. wyb. stosowana będzie przez organy wyborcze we wszystkich kolejnych przypadkach zmian podziału gmin na okręgi wyborcze koniecznych ze względu na zaistnienie „zmiany liczby radnych wybieranych w okręgach wyborczych”, tj. ze względu na przekroczenie w tych okręgach dopuszczalnych odchyleń od jednolitej normy przedstawicielstwa. Jak widać na przykładzie treści uchwały Rady Miasta Sulejówek z dnia 12 kwietnia 2018 r., nawet jeśli konieczna modyfikacja podziału Sulejówka na okręgi wyborcze miałyby w takim przypadku dotyczyć zamieszkanego przez skarżącego jednomandatowego okręgu wyborczego, będzie to oznaczać jedynie minimalne obniżenie występującego w tym okręgu odchylenia od jednolitej normy przedstawicielstwa do poziomu dopuszczalnego ze względu na treść art. 419 § 2 k. wyb. Tym samym stan naruszenia praw i wolności skarżącego będzie w oczywisty sposób utrzymany.

VI.

Reasumując, należy stwierdzić, że umorzenie przez Trybunał Konstytucyjny postępowania w przedmiotowej sprawie zostało oparte na wadliwej przesłance – wbrew głównej tezie uzasadnienia decyzji Trybunału zaskarżona w skardze konstytucyjnej regulacja stanowiła przepis, na podstawie którego Naczelny Sąd Administracyjny „orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego”. Jednocześnie w przedłożonych w ramach postępowania przez Prokuratora Generalnego i Sejm RP stanowiskach w sprawie ujawnił się osobiwy brak rozpoznania przez kluczowe instytucje polskiego państwa charakteru wskazanego w skardze naruszenia przepisów ustawy zasadniczej w prawie wyborczym oraz jego doniosłego znaczenia dla konstytucyjności podstawowych procedur wyborów samorządowych. W kontekście intensywności aktualnych politycznych sporów o praworządność jest to sytuacja wysoce zadziwiająca.

Bibliografia

Źródła

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.
Pismo Państwowej Komisji Wyborczej do Komisarzy Wyborczych z dnia 12 marca 2018 r., ZPOW-521-8/18.
Postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 listopada 2012 r., ZPOW-730-62/12.
Postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 11 czerwca 2018 r., ZPOW-5244-52/18.
Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lipca 2005 r., sygn. akt SK 27/04.
Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 listopada 2010 r., sygn. akt P 45/09.

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. akt SK 7/14.
Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 2015 r., sygn. akt Ts 248/13.
Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 grudnia 2018 r., sygn. akt SK 25/17.
Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2019 r., sygn. akt Ts 179/18.
Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 stycznia 2023 r., sygn. akt SK 79/19
Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 8 listopada 2012 r., ZPOW-703-40/12.
Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 20 czerwca 2018 r., ZPOW-5244-52/18.
Stanowisko Prokuratora Generalnego z dnia 3 kwietnia 2020 r., PK VIII TK 131.2019.
Stanowisko Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 31 maja 2021 r., BAS-WAK-50/19.
Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 kwietnia 2018 r., ZPOW-5244-51/18.
Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 11 czerwca 2018 r., ZPOW-5244-52/18.
Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz.U. nr 21, poz. 112.
Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz.U. poz. 2072.
Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. poz. 130.
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 2017 r., sygn. akt II OSK 2074/17.
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 sierpnia 2018 r., sygn. akt II OSK 2362/18.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 49/05.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 16/06.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 2012 r., sygn. akt SK 4/11.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 listopada 2013 r., sygn. akt SK 33/12.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2018 r., sygn. akt SK 32/17.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 sierpnia 2018 r., sygn. akt II OSK 2362/18.
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 czerwca 2018 r., sygn. akt II SA/Wa 999/18.

Piśmiennictwo

- Cebula A., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 sierpnia 2018 r. (sygn. akt II OSK 2362/18)*, „Przegląd Sejmowy” 2019, nr 1(150), <<https://doi.org/10.31268/PS.2019.16>>.
- Cebula A., *Konstytucyjna zasada równości wyborów w wyborach do małych i średnich gmin. Aspekt materialny*, Wydawnictwo INP PAN, Warszawa 2024, <<https://doi.org/10.5281/zenodo.10886092>>.
- Cebula A., *Materialna równość wyborów do rad gmin niebędących miastami na prawach powiatu*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 2.
- Dudek D., *Konstytucyjna aksjologia wyborów*, [w:] *Iudices electionis custodes. Sędziowie kustoszami wyborów. Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, red. F. Rymarz, Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa 2007.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Grabowska S., Składowski K., *Podstawowe pojęcia prawa wyborczego*, [w:] *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, red. S. Grabowska, K. Składowski, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2006.
- Kryszeń G., *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Temida 2, Białystok 2007.

Michalak B., *Norma przedstawicielstwa*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

Sarnecki P., *Prawo konstytucyjne*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2010.

Składowski K., *Zasada równości wyborów a wybory do Senatu w kodeksie wyborczym*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011.

Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.