



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 19 stycznia 2023 r.

Pozycja 18

## POSTANOWIENIE z dnia 10 stycznia 2023 r. Sygn. akt SK 79/19

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Pszczółkowski – przewodniczący  
Stanisław Piotrowicz – sprawozdawca  
Wojciech Sych  
Michał Warciński  
Jarosław Wyrembak,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 10 stycznia 2023 r., skargi konstytucyjnej A.C. 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 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”, z art. 169 ust. 2 zdanie pierwsze w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 62 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**umorzyć postępowanie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

### UZASADNIENIE

#### I

1. A.C. (dalej: skarżący) 12 grudnia 2018 r. wniósł (data wpływu do TK: 18 grudnia 2018 r.) skargę konstytucyjną o stwierdzenie niezgodności 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.; dalej: kodeks wyborczy) w zakresie, w jakim „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”, z art. 169 ust. 2 zdanie pierwsze w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 62 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego:

Skarżący jest mieszkańcem miasta o wielkości do 20 000 mieszkańców. Miasto nie posiada żadnych jednostek pomocniczych. 12 kwietnia 2018 r. Rada tego miasta, na wniosek burmistrza, podjęła uchwałę dokonującą podziału obszaru miasta na 15 jednomandatowych okręgów wyborczych. Skarżący w wyniku podjęcia uchwały stał się wyborcą z okręgu nr 13.

22 kwietnia 2018 r. skarżący, wraz z grupą mieszkańców miasta, wniósł do Komisarza Wyborczego skargę na ww. uchwałę Rady Miasta w sprawie podziału miasta na okręgi wyborcze. Uchwale skarżący zarzucił m.in. naruszenie art. 369 kodeksu wyborczego przez „radikalne osłabienie siły głosu” mieszkańców okręgów nr 2 i nr 13 w stosunku do siły głosów mieszkańców okręgów nr 4 i nr 5.

Postanowieniem z 30 kwietnia 2018 r. Komisarz Wyborczy oddalił skargę mieszkańców. Od tego orzeczenia skarżący wraz z grupą mieszkańców wniósł 27 maja 2018 r. odwołanie do Państwowej Komisji Wyborczej. Ta, uchwałą z 11 czerwca 2018 r., nie uwzględniła odwołania. W związku z tym 13 czerwca 2018 r. skarżący złożył wraz z grupą mieszkańców skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Wyrokiem z 26 czerwca 2018 r. (sygn. akt [...]) WSA oddalił skargę. Orzeczenie to zostało następnie zaskarżone do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który wyrokiem z 16 sierpnia 2018 r. (sygn. akt [...]) oddalił skargę kasacyjną.

1.2. Skarżący podniósł, że w wyniku podjętej 12 kwietnia 2018 r. przez Radę Miasta jego miejsca zamieszkania uchwały dokonującej podziału obszaru miasta na 15 jednomandatowych okręgów wyborczych (skarżący stał się wyborcą z okręgu nr 13), została osłabiona siła głosu wyborczego mieszkańców okręgu nr 13, w tym głosu skarżącego, albowiem wprowadzony podział na okręgi wyborcze doprowadził do, jak to określił, „diametralnych nierówności między liczbą mieszkańców poszczególnych okręgów wyborczych, przekładających się na diametralnie różną siłę głosów zamieszkujących je wyborców” (s. 3 skargi). Podał, że dysproporcja pomiędzy okręgiem nr 4 (najmniejszym, pod względem liczby zamieszkujących go mieszkańców) a okręgiem nr 13 (największym) prowadzi do sytuacji, w której siła głosu wyborcy z okręgu nr 4 jest niemal 2,5 razy większa niż siła głosu wyborcy z okręgu nr 13.

1.3. Skarżący podkreślił, że zasada równości wyborów jest zasadą konstytucyjną, która w aspekcie materialnym sprowadza się do wymogu, aby głos każdego wyborcy miał tę samą siłę. Zabezpieczeniem tak pojętej równości wyborów jest z kolei zachowanie stałej proporcji między pojedynczym mandatem przedstawicielskim a przypadającą nań liczbą mieszkańców danego okręgu. Powołując się na przygotowany przez Komisję Wenecką *Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych (Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych. Wytoczne i raport wyjaśniający, Wenecja 2002)* wskazał, że dopuszczalne odstępstwo od norm nie powinno przekraczać 10%, a na pewno nie powinno być większe niż 15%. Tymczasem art. 419 § 2 pkt 1 w związku z art. 418 § 1, art. 419 § 3 oraz art. 421 § kodeksu wyborczego zezwala na tworzenie w gminach o liczbie ludności równej lub mniejszej niż 20 tys. mieszkańców okręgów wyborczych w wyborach do organów stanowiących tychże gmin w taki sposób, że siła głosu wyborców zamieszkujących różne okręgi może się od siebie różnić prawie trzykrotnie (2,98 razy). Istnienie tego rodzaju regulacji jest, w ocenie skarżącego, naruszeniem art. 169 ust. 2 Konstytucji stanowiącego zabezpieczenie przysługującego wyborcy podmiotowego prawa do dysponowania jednakową siłą głosu oraz stoi w sprzeczności z zakazem jakiegokolwiek dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym wyrażo-

nym w art. 32 ust. 2 Konstytucji. Jak wskazuje dalej skarżący, owe arbitralne odstępstwa od jednolitej normy przedstawicielskiej, nie znajdują żadnego uzasadnienia na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji, dopuszczającego ustanawianie ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw wyłącznie w formie ustawy oraz tylko w ściśle określonych wypadkach, i to bez naruszania istoty owych wolności i praw.

1.4. Podmiotowe prawo do równości wyborów samorządowych skarżący wywiódł z art. 169 ust. 2 zdanie pierwsze w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 62 ust. 1 Konstytucji.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 16 grudnia 2019 r. (data wpływu do TK: 18 grudnia 2019 r.) poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu w sprawie.

3. W piśmie z 3 kwietnia 2020 r. stanowisko zajął Prokurator Generalny. W jego ocenie postępowanie winno zostać umorzona na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Prokurator wskazał, że istnieją przeszkody uniemożliwiające merytoryczne rozpoznanie skargi.

Po pierwsze, skarżący zakwestionował zaniechanie prawodawcze. Przedmiotem skargi uczynił to, czego zakwestionowane przepisy nie regulują bądź co regulują, w ocenie skarżącego, niedostatecznie. Skarżący zakwestionował art. 419 § 2 pkt 1 w związku z art. 418 § 1, art. 419 § 3 oraz art. 421 § 2 kodeksu wyborczego, ponieważ, jego zdaniem, w niedostatecznym stopniu gwarantują one poszanowanie zasady równości wyborów samorządowych, określonej w art. 369 kodeksu wyborczego oraz art. 169 ust. 2 Konstytucji. Nie wyjaśnił jednocześnie, na czym miałyby polegać braki zakwestionowanych przepisów ani w jaki sposób miałyby naruszać normy wyższego rzędu.

Po drugie, w ocenie Prokuratora, zakwestionowane przez skarżącego przepisy nie były decydującą podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia. Wydany przez Naczelnego Sąd Administracyjny 16 sierpnia 2018 r. wyrok zapadł na podstawie art. 421 § 1 oraz art. 419 § 1 kodeksu wyborczego, których skarżący nie zakwestionował. W konsekwencji niekorzystne dla skarżącego rozstrzygnięcie zapadło nie tylko w wyniku zastosowania zaskarżonych przepisów, lecz także z innych przyczyn, które w skardze nie zostały zakwestionowane. W tej sytuacji, nawet w wypadku uwzględnienia skargi, nie mogłaby nastąpić restytucja interesów skarżącego.

Po trzecie, skarżący zakwestionował praktykę stosowania prawa. Potraktował skargę konstytucyjną do Trybunału jako kolejny środek odwoławczy w indywidualnej sprawie. Nie uzasadnił zarzutu. Nie wyjaśnił, w jaki sposób kształt zakwestionowanych norm miałyby determinować naruszenie zasady równości wyborów. Skarżący dokonał jedynie polemiki z zapadłymi w jego sprawie orzeczeniami sądów. Wobec powyższego Prokurator uznał, że skarżący nie wykazał rzeczowego związku pomiędzy treścią zakwestionowanej normy a podjętym na jej podstawie rozstrzygnięciem. Nie wykazał również, że zastosowana wykładnia jest jednolitą i konsekwentną praktyką stosowania prawa, utrwaloną w jednolitym orzecznictwie i poglądach doktryny.

W konsekwencji Prokurator uznał, że nie zostały spełnione przesłanki wniesienia i merytorycznego rozpoznania skargi określone w art. 79 ust. 1 Konstytucji.

4. W piśmie z 23 lipca 2020 r. (data wpływu do TK: 24 lipca 2020 r.) skarżący udzielił odpowiedzi na zajęte w sprawie stanowisko Prokuratora Generalnego. Wskazał, że wbrew twierdzeniom Prokuratora jego zarzut niekonstytucyjności art. 419 § 2 pkt 1 w związku z art. 418 § 1, art. 419 § 3 oraz art. 421 § 2 kodeksu wyborczego odnosi się do rzeczywistego

naruszenia jego podmiotowego prawa do materialnie równych wyborów. Naruszenie to dotyczy jego osobistego interesu prawnego, ma charakter bezpośredni i jest aktualne. Naruszenie to uwidacznia się w zestawieniu wartości obrazującej jego własną siłę głosu z wartościami obrazującymi siłę głosu mieszkańców okręgów najmniejszych (uprzywilejowanych).

4.1. Skarżący podniósł, że wbrew stanowisku Prokuratora, nie zakwestionował zaniechania prawodawczego, a pominięcie prawodawcze związane z niedopuszczalną fragmentarycznością zaskarżonej regulacji, albowiem istnieją braki powodujące niezapewnienie należytego stopnia realizacji zasady równości wyborów samorządowych w odniesieniu do jego indywidualnej sytuacji prawnej.

4.2. Skarżący wskazał, że wbrew stanowisku Prokuratora, zakwestionowana przez niego regulacja „zdeterminowała w sensie normatywnym treść ostatecznego orzeczenia NSA” w aspekcie, w którym upatruje naruszenia przysługującego mu podmiotowego prawa do materialnie równych wyborów do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

4.3. W ocenie skarżącego naruszenie podmiotowego prawa do materialnie równych wyborów do organu stanowiącego nastąpiło wskutek zastosowania przez NSA przepisu, którego treść pozostaje sprzeczna ze wskazanymi przepisami Konstytucji i zdeterminowała wspomniane naruszenie.

5. W piśmie z 31 maja 2021 r. stanowisko zajął Sejm. Wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, a w wypadku nieuwzględnienia tego wniosku o stwierdzenie, że art. 419 § 3 w związku z art. 419 § 2 pkt 1 kodeksu wyborczego w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2018 r., w zakresie, w jakim w odniesieniu do ustalenia podziału gminy na okręgi wyborcze w gminach liczących do 20 000 mieszkańców, w których nie utworzono jednostek pomocniczych, przewiduje, że ułamki liczby mandatów wybieranych w okręgu wyborczym równe lub większe od  $\frac{1}{2}$  jednolitej normy przedstawicielstwa zaokrąglą się w górę do liczby całkowitej, jest niezgodny z art. 62 ust. 1 w związku z art. 169 ust. 2 Konstytucji oraz o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

5.1. Uzasadniając pierwsze z zaprezentowanych stanowisk, tj. wniosek o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, Sejm uznał, że podstawę prawną ostatecznego orzeczenia sądu w sprawie skarżącego stanowił art. 419 § 2 pkt 1 kodeksu wyborczego. Przepis ten, wskazany przez skarżącego jako „główny” przedmiot kontroli, w wyniku 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 (Dz. U. poz. 130, ze zm.; dalej: ustawa z 11 stycznia 2018 r.) uzyskał nowe brzmienie. Nowelizacją zmieniono organ uprawniony do dokonania podziału na okręgi wyborcze oraz rodzaj aktu, którym podziału można było dokonać. W miejsce rady gminy, prawo do dokonania podziału na okręgi uzyskał komisarz wyborczy, który może dokonać podziału w drodze postanowienia (wcześniej rada gminy dokonywała podziału w drodze uchwały). Zmiana weszła w życie 1 stycznia 2019 r. W ocenie Sejmu, choć zmiana art. 419 § 2 pkt 1 kodeksu wyborczego nie dotyczyła zakresu upoważnienia do wydania aktu normatywnego, to wprowadzając zmianę rodzaju aktu wykonawczego spowodowała, że dotychczasowy akt wykonawczy utracił moc z dniem wejścia nowelizacji w życie. W konsekwencji uchwała Rady Miasta z kwietnia 2018 r., którą skarżący wskazał jako bezpośrednie źródło naruszenia jego praw, utraciła moc obowiązującą. A ponieważ konieczne

jest istnienie aktualnego interesu prawnego skarżącego przy rozpoznawaniu skargi konstytucyjnej, Sejm uznał, że wobec utraty mocy obowiązującej wskazanej uchwały Rady Miasta, można mówić jedynie o potencjalnym wpływie art. 419 § 2 pkt 1 kodeksu wyborczego na czynne prawo skarżącego w wyborach do rad gmin w kontekście zasady równości. W konsekwencji Sejm przyjął, że utrata aktualności interesu prawnego skarżącego winna skutkować umorzeniem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, tym bardziej że wyrok Trybunału zgodny z wnioskami skarżącego nie oznaczałby możliwości wzruszenia aktu, który był bezpośrednim źródłem ewentualnego naruszenia jego praw.

5.2. Rozpoznając sprawę co do *meritum*, Sejm uznał, że istota problemu sprowadza się w przedmiotowej sprawie do ustalenia, czy skala odchylenia jednolitej gminnej normy przedstawicielstwa mieści się w dopuszczalnych granicach przybliżenia do pełnej realizacji równości materialnej, a jeśli nie, to czy niedostateczny stopień tego przybliżenia jest uzasadniony realizacją innych norm, wartości i zasad konstytucyjnych (zob. s. 22 stanowiska). Sejm uznał, że zakwestionowana w skardze regulacja jest częściowo niezgodna z zasadą równości wyborów, a niezgodność ta dotyczy tworzenia okręgów wyborczych w gminach do 20 tys. mieszkańców, które nie są podzielone na jednostki pomocnicze. Po pierwsze, w ocenie Sejmu, nie został spełniony wymóg takiego skonstruowania okręgów wyborczych, by obejmowały one taką samą lub zbliżoną liczbę mieszkańców. Po drugie, skala możliwych odchyłeń kilkakrotnie przekracza standardy międzynarodowe. Po trzecie, odstępstwa od jednolitej normy przedstawicielskiej rzędu kilkudziesięciu procent naruszają zasadę równości wyborów w jej aspekcie materialnym. Po czwarte, uwzględniając wykładnię historyczną, zakres dopuszczalnych odstępstw od normy przedstawicielstwa winien się kształtować na poziomie 20%. Dodatkowo Sejm zauważył, że zasada równości winna być podobnie rozumiana w wypadku wyborów do organów stanowiących wszystkich jednostek samorządu terytorialnego oraz że w wypadku gmin, które nie zostały podzielone na jednostki pomocnicze, stopień dopuszczalnych odstępstw od jednolitej normy przedstawicielstwa nie ma uzasadnienia w realizacji jakichkolwiek norm, wartości czy zasad konstytucyjnych.

6. W piśmie z 25 października 2021 r. (data wpływu do TK: 26 października 2021 r.) skarżący udzielił odpowiedzi na zajęte w sprawie stanowisko Sejmu. Wskazał, że wbrew stanowisku Sejmu art. 421 § 2 kodeksu wyborczego powinien zostać rozpatrzony merytorycznie, albowiem dokonany uchwałą Rady Miasta podział miasta na okręgi wyborcze sporządzony został w sytuacji wypełniającej jedną z przesłanek wymienionych w tymże przepisie, a mianowicie „zmiany liczby radnych wybieranych w okręgach wyborczych”.

Konieczność przyjęcia przez Radę Miasta uchwały była niezależna od wejścia w życie ustawy z 11 stycznia 2018 r. Art. 421 kodeksu wyborczego jest wskazany w uzasadnieniu uchwały rady miasta jako podstawa prawna dokonywanych zmian granic okręgów. A zatem, jak wywodzi skarżący, treść art. 421 § 2 kodeksu wyborczego nakazująca odpowiednie stosowanie art. 419 § 2-4 kodeksu wyborczego, w wypadku dokonywania zmian istniejącego podziału gminy na okręgi wyborcze, pozostaje w istotnym związku z zaskarżonym przepisem, na podstawie którego sąd orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach. Art. 12 ust. 1 ustawy z 11 stycznia 2018 r. nie może być wyłączną podstawą do wprowadzania zmian w podziale gminy na okręgi wyborcze.

6.1. Zdaniem skarżącego, wbrew stanowisku Sejmu, uchwały rad gmin dotyczące podziału na okręgi wyborcze podjęte przed 1 stycznia 2019 r., w tym przedmiotowa uchwała Rady Miasta, zachowują nadal swą moc obowiązującą, a tym samym, naruszenie przysługującego skarżącemu konstytucyjnego prawa do posiadania równej siły głosu w wyborach do organu stanowiącego zamieszkałego przez niego miasta, ma charakter aktualny. O dalszym

obowiązaniu rzeczony uchwały mają, w ocenie skarżącego, przesądzać następujące okoliczności: po pierwsze, zmiana treści art. 419 § 2 kodeksu wyborczego nie modyfikowała treści przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego poprzez zmianę rodzaju aktu wykonawczego. Zmiana ta polegała jedynie na zmianie organu upoważnionego do wydania aktu wykonawczego, a tego rodzaju zmiana wypełnia jedynie przesłankę określoną w § 32 ust. 3 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908). To zaś zgodnie z treścią przywołanego załącznika do rozporządzenia skutkuje zachowaniem mocy obowiązującej aktu wykonawczego, tj. w wypadku przedmiotowej sprawy uchwały Rady Miasta z 12 kwietnia 2018 r. Po drugie, nawet w wypadku uznania, że treść art. 5 pkt 109 ustawy z 11 stycznia 2018 r. może powodować utratę mocy obowiązującej uchwał podjętych na podstawie dotychczasowego brzmienia art. 419 § 2 kodeksu wyborczego, art. 12 ustawy z 11 stycznia 2018 r. jest przepisem przejściowym gwarantującym utrzymanie mocy obowiązującej aktów wykonawczych. Po trzecie, znowelizowane brzmienie art. 419 § 2 kodeksu wyborczego, ze względu na to (zdaniem skarżącego), że stało się częścią kodeksu wyborczego na mocy obwieszczenia Marszałka Sejmu z dnia 19 marca 2018 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Kodeks wyborczy (Dz. U. poz. 754) i zostało zamieszczone obok dotychczasowego brzmienia tego przepisu wraz z adnotacją o jego wejściu w życie z dniem 1 stycznia 2019 r. (a dotychczasowe brzmienie tego przepisu opatrzone zostało adnotacją zawierającą informację o jego obowiązaniu do momentu wejścia w życie znowelizowanego brzmienia przepisu) uzyskało charakter „swoistego wyznaczenia czasowych zakresów obowiązania obydwu brzmień” tego przepisu.

Ponadto obowiązywanie uchwał rad gmin w sprawie podziału na okręgi wyborcze potwierdza, zdaniem skarżącego, bieżąca praktyka ich stosowania. W miejscu zamieszkania skarżącego przeprowadzono wybory dwukrotnie: 27 października 2019 r. oraz 8 listopada 2020 r., bez uprzedniego wytyczenia przez komisarzy wyborczego granic okręgów wyborczych. W obu wypadkach przeprowadzono je na podstawie uchwały Rady Miasta z 12 kwietnia 2018 r.

6.2. Skarżący twierdzi, że jakakolwiek znacząca modyfikacja podziału miasta (będącego miejscem jego zamieszkania) na jednomandatowe okręgi wyborcze jest w obecnym stanie prawnym całkowicie niemożliwa. Zgodnie bowiem z utrwaloną wykładnią prezentowaną przez PKW, jak i sądy administracyjne, zmiany takie mogą być dokonywane wyłącznie pod warunkiem zaistnienia przesłanek określonych w art. 421 § 1 kodeksu wyborczego. Ponadto, w ocenie skarżącego, nawet gdyby doszło do konieczności zmiany podziału na okręgi wyborcze i modyfikacja ta dotyczyłaby okręgu zamieszkałego przez skarżącego, to i tak nastąpi jedynie minimalne obniżenie występującego w tym okręgu odchylenia od jednolitej normy przedstawicielstwa do poziomu dopuszczalnego ze względu na treść art. 419 § 2 kodeksu wyborczego. Tym samym, jak twierdzi skarżący, stan naruszenia jego praw i wolności będzie utrzymany.

6.3. W ocenie skarżącego, wydanie przez Trybunał wyroku zgodnego z jego wnioskiem, może skutkować wznowieniem postępowania administracyjnego w sprawie skargi na uchwałę PKW z 11 czerwca 2018 r., a w razie jej uchylenia doprowadzić w konsekwencji do zmiany treści uchwały Rady Miasta z 12 kwietnia 2018 r. i do ustanowienia podziału zabezpieczającego przysługujące skarżącemu podmiotowe prawo do materialnej równości wyborów do organu stanowiącego zamieszkałej przezeń podstawowej jednostki podziału terytorialnego.

Zdaniem skarżącego, nawet gdyby „postępowanie przed organami administracji wyborczej” zostało umorzone, orzeczenie Trybunału o niezgodności z Konstytucją art. 419 § 2

kodeksu wyborczego w zakresie, w jakim nie zabezpiecza przysługującego skarżącemu przedmiotowego prawa do materialnej równości wyborów, doprowadzi do uchylecia stanu naruszenia jego prawa.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Przesłanki dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej.

1.1. W sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania bada, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek procesowych, skutkująca umorzeniem postępowania (zob. m.in. wyrok TK z 28 czerwca 2016 r., sygn. SK 31/14, OTK ZU A/2016, poz. 51; postanowienia TK z: 30 maja 2007 r., sygn. SK 67/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 64; 18 listopada 2009 r., sygn. SK 12/09, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 158; 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 131; 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70; 26 maja 2015 r., sygn. SK 6/13, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 76; 14 listopada 2017 r., sygn. SK 4/16, OTK ZU A/2017, poz. 76; 9 kwietnia 2019 r., sygn. SK 7/19, OTK ZU A/2019, poz. 15).

Nadanie skardze dalszego biegu nie przesądza bowiem ani o spełnieniu formalno-prawnych przesłanek dopuszczalności orzekania w danej sprawie, ani nie wiąże składu wyznaczonego do rozpoznania sprawy co do *meritum* (zob. wyrok TK z 25 września 2019 r., sygn. SK 31/16, OTK ZU A/2019, poz. 53). Nadanie skardze biegu nie oznacza również konwalidacji jej wad formalnych (zob. postanowienie TK z 27 listopada 2019 r., sygn. SK 17/19, OTK ZU A/2019, poz. 65). Stąd też również na obecnym etapie postępowania Trybunał zobligowany był do oceny, czy rozpoznawana skarga konstytucyjna spełnia wszystkie warunki jej dopuszczalności.

1.2. Przesłanki wniesienia oraz merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej zostały uregulowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz dookreślone w ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK). W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji „[k]ażdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”.

Z kolei, w myśl art. 53 ust. 1 pkt 1-3 u.o.t.p.TK, skarga powinna zawierać określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, 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 się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją; wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone oraz uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie.

Przedmiotem skargi konstytucyjnej może być zatem wyłącznie akt normatywny (przepis), który stanowił podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia o konstytucyjnych wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego. Oznacza to, że pomiędzy treścią zakwestionowanego

przepisu a podjętym na jego podstawie rozstrzygnięciem oraz zarzucanym mu naruszeniem konstytucyjnych wolności lub praw winien istnieć związek merytoryczny. Kwestionowana regulacja prawna winna więc determinować treść orzeczenia przyjętego za podstawę skargi, w tym jego aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym (zob. np. postanowienia TK z: 22 lutego 2001 r., sygn. Ts 193/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 77; 2 kwietnia 2003 r., sygn. Ts 193/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 145; 6 lipca 2005 r., sygn. SK 25/03, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 83; 29 listopada 2010 r., sygn. SK 39/08, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 121). W konsekwencji skarżący nie może w drodze skargi kwestionować konstytucyjności aktów normatywnych niestanowiących podstawy dotyczącego go rozstrzygnięcia (zob. wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108).

## 2. Ocena dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi.

2.1. Ostatecznym orzeczeniem w sprawie skarżącego był wyrok NSA z 16 sierpnia 2018 r. (sygn. akt [...]) oddalający skargę kasacyjną od wyroku WSA w W. z 26 czerwca 2018 r. (sygn. akt [...]), oddalającego skargę na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z 11 czerwca 2018 r., nieuwzględniającą odwołania od postanowienia Komisarza Wyborczego z 30 kwietnia 2018 r. Wyrok NSA zapadł na podstawie art. 421 § 1 oraz art. 419 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zm.; dalej: kodeks wyborczy).

W myśl tych przepisów: „Podział gminy na okręgi wyborcze jest stały, z zastrzeżeniem art. 421” (art. 419 § 1 kodeksu wyborczego), który to w § 1 stanowi, że „Zmiany granic okręgów wyborczych mogą być dokonywane najpóźniej na 3 miesiące przed upływem kadencji, 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” (art. 421 § 1 kodeksu wyborczego).

Skarżący powyższych przepisów, będących podstawą ostatecznego orzeczenia, nie zakwestionował w skardze konstytucyjnej.

2.2. Skarżący zakwestionował art. 419 § 2 pkt 1 w związku z art. 418 § 1, art. 419 § 3 oraz art. 421 § 2 kodeksu wyborczego w zakresie, w jakim nie zabezpiecza przysługującego mu jako wyborcy podmiotowego prawa do równości wyborów do organów stanowiących podstawowych jednostek samorządu terytorialnego ujmowanej w aspekcie materialnym.

Pierwszy z tych przepisów, w brzmieniu do 31 grudnia 2018 r. upoważniał radę gminy do podziału na okręgi wyborcze zgodnie z zasadą stanowiącą, że ułamki liczby mandatów wybieranych w okręgu wyborczym równe lub większe od  $\frac{1}{2}$ , jakie wynikają z zastosowania normy przedstawicielstwa, zaokrąglą się w górę do liczby całkowitej.

Wskazany jako przepis „związkowy” art. 418 § 1 kodeksu wyborczego stanowi, że: „W każdym okręgu wyborczym tworzonym dla wyboru rady w gminie liczącej do 20 000 mieszkańców wybiera się 1 radnego”, art. 419 § 3 kodeksu wyborczego: „Przepisy § 2 stosuje się odpowiednio do podziału na okręgi wyborcze gminy liczącej do 20 000 mieszkańców”, a zakwestionowany przez skarżącego art. 421 § 2 kodeksu wyborczego przesądza, że: „[d]o zmian w podziale na okręgi wyborcze, o których mowa w § 1, stosuje się odpowiednio przepisy art. 419 § 2-4 oraz art. 420”.

Przepisy te nie stanowiły podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia o prawach i wolnościach skarżącego. Jak uzasadnił NSA w wydanym w sprawie skarżącego wyroku, „zasadnicza kwestia w rozpoznawanej sprawie sprowadza się do wykładni art. 421 i art. 419 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2018 r. poz. 754 ze zm.), w szcze-



gólności do rozstrzygnięcia, czy z tych przepisów wynika, że w razie zaistnienia wymienionej w art. 421 § 1 Kodeksu wyborczego okoliczności uzasadniającej zmianę granic okręgów wyborczych w postaci zmiany liczby radnych wybieranych w okręgach wyborczych, zmiana granic okręgów wyborczych może dotyczyć tylko tych okręgów, w których zmieniła się liczba wybieranych radnych (liczba mandatów) oraz w niezbędnym zakresie okręgów sąsiednich, czy też zmiana może dotyczyć także innych okręgów wyborczych w celu doprowadzenia do tego, aby liczba ich mieszkańców w możliwie największym stopniu była zbliżona do jednolitej normy przedstawicielstwa”.

Zważywszy na to, że niekorzystne względem skarżącego rozstrzygnięcie zapadło na podstawie przepisów, które nie zostały zaskarżone, Trybunał na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK umorzył postępowanie wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.