

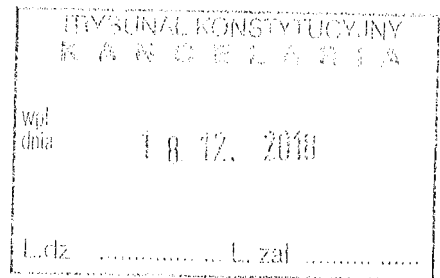
**Spółka Adwokacka**  
**G. Rybicki, G. Wąsowski s.c.**

ul. Emilii Plater 10 lok.20  
00 - 669 Warszawa

tel./fax 22 654 77 30, 22 654 77 31  
adwokacki@akc.com.pl

Warszawa, 12 grudnia 2018 r.

**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**  
**RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**  
**al. J. Ch. Szucha 12a**  
**00-918 Warszawa**



**Skarżący:**

A C zam. ul.

Nr. PESEL:

**reprezentowany przez:**

adwokata Grzegorza Rybickiego  
nr wpisu 1210 na listę adwokatów  
Izby Adwokackiej w Warszawie  
Spółka Adwokacka G. Rybicki, G. Wąsowski  
ul. Emilii Plater 10 lok. 20, 00-669 Warszawa

**SKARGA KONSTYTUCYJNA**

Działając w imieniu pana A C , którego pełnomocnictwo przedkładam, na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 02 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483) w zw. z art. 46 ust. 1 ustawy z 01 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1997 r., Nr 102, poz. 643 z późn. zm.) **wnoszę 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 (Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112, z późn. zm.) 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 Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim wskazany wyżej przepis ustawy z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy 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.

## UZASADNIENIE

### I. Stan faktyczny.

i/ Skarżący jest mieszkańcem S , posiadającym czynne i bierne prawo wyborcze, uprawniające go do uczestnictwa w wyborach do organu stanowiącego (rady) miasta S , zamieszkałym w okręgu wyborczym nr , utworzonym na mocy uchwały Rady Miasta S nr z dnia kwietnia 2018 r.

W dniu kwietnia 2018 r., na podstawie art. 419 § 1, 2, 3 i 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. 2017 r. poz.15 i 1089, 2018 r. poz.4,130 i 138) oraz art. 12 ust. 1 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 publicznych (Dz. U. 2018 r. poz.130), na wniosek Burmistrza Miasta S , Rada Miasta S podjęła uchwałę nr , dokonującą podziału Miasta S na okręgi wyborcze. W wyniku w/w uchwały obszar miasta podzielony został na 15 jednomandatowych okręgów wyborczych o następujących parametrach (stan na 31 grudnia 2017 r.):

	Liczba mieszkańców okręgu	Ułamek jednolitej normy przedstawicielstwa (jednolita norma przedstawicielstwa: 1274,2, obliczana wg wzoru: liczba mieszkańców miasta/ liczba okręgów wyborczych utworzonych w obszarze miasta, tj.19113/15)
Okręg wyborczy nr 1	1207	0.95
<b>Okręg wyborczy nr 2</b>	<b>1805</b>	<b>1.42</b>

Okręg wyborczy nr 3	1519	1.19
<b>Okręg wyborczy nr 4</b>	<b>769</b>	<b>0.60</b>
<b>Okręg wyborczy nr 5</b>	<b>845</b>	<b>0.66</b>
Okręg wyborczy nr 6	1055	0.83
Okręg wyborczy nr 7	1024	0.80
Okręg wyborczy nr 8	1427	1.12
Okręg wyborczy nr 9	1472	1.15
Okręg wyborczy nr 10	981	0.77
Okręg wyborczy nr 11	1597	1.25
Okręg wyborczy nr 12	1227	0.96
<b>Okręg wyborczy nr 13</b>	<b>1808</b>	<b>1.42</b>
Okręg wyborczy nr 14	1291	1.01
Okręg wyborczy nr 15	1086	0.85

Uchwała nr \_\_\_\_\_ z kwietnia 2018 r. została podana do publicznej wiadomości w dniu kwietnia 2018 r. poprzez jej wywieszenie na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Miasta S \_\_\_\_\_ oraz zamieszczenie na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej (załącznik 3).

Ustalony przez Radę Miasta S \_\_\_\_\_ podział miasta na okręgi wyborcze doprowadził do zaistnienia **diametralnych nierówności między liczbą mieszkańców poszczególnych okręgów wyborczych, przekładających się na diametralnie różną siłę głosów zamieszkujących je wyborców.** Najbardziej jaskrawym przejawem tych nierówności jest rozrzut parametrów określających siłę głosu wyborcy w dwu najmniejszych oraz dwu największych - pod względem liczby zamieszkujących je mieszkańców miasta - okręgach wyborczych, tj. odpowiednio w okręgach nr 4 (**0.60 jednolitej normy przedstawicielstwa**) i 5 (**0.66 jednolitej normy przedstawicielstwa**) oraz 2 (**1.42 jednolitej normy przedstawicielstwa**) i nr 13 (**1.42 jednolitej normy przedstawicielstwa**) - pozycje zaznaczone pogrubionym drukiem w przedstawionej wyżej tabeli. **Dysproporcja pomiędzy okręgiem nr 4 oraz okręgiem nr 13 prowadzi do sytuacji, w której siła głosu wyborcy zamieszkującego okręg nr 4 jest niemal 2,5 razy (136%) większa, niż siła głosu wyborcy z okręgu nr 13.**

Należy zauważyć, że miasto S **nie posiada żadnych jednostek pomocniczych-** tryb powoływania takich jednostek określa rozdz. X Statutu Miasta S , stanowiącego załącznik do uchwały nr z dnia marca 2009 r. – regulacje te w identycznej postaci zawarte są też we wcześniejszych wersjach Statutu. Zgodnie z art. 419 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy **podział miasta S na okręgi wyborcze powinien więc zostać ustalony wyłącznie według jednolitej normy przedstawicielstwa przy uwzględnieniu zawartych w art. 419 § 2 zasad 1/ i 2/, tj. z pominięciem treści art. 417, która w przypadku braku jednostek pomocniczych na terenie gminy staje się bezprzedmiotowa.**

W dniu kwietnia 2018 r., korzystając z uprawnień wynikających z art. 420 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112, z późn. zm.) Skarżący – jako mieszkaniec okręgu wyborczego nr miasta S , wykazującego największe odchylenie od jednolitej normy przedstawicielstwa osłabiające siłę głosu zamieszkujących go wyborców – wraz z grupą mieszkańców S wniósł do Komisarza Wyborczego w S skargę na ustalenia Rady Miasta S dotyczące podziału miasta S na okręgi wyborcze, zarzucając im w zakresie, w jakim dotyczą one okręgów wyborczych nr 13 i nr 2, naruszenie art. 369 Kodeksu wyborczego gwarantującego zachowanie zasady równości wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego, umocowanej konstytucyjnie w art. 169 ust. 2 Konstytucji RP, poprzez radykalne osłabienie siły głosu mieszkańców obydwu tych okręgów w stosunku do siły głosów innych okręgów, w szczególności okręgów nr 4 i nr 5 (załącznik 4).

W dniu kwietnia 2018 r. Komisarz Wyborczy w S , postanowieniem nr oddalił skargę wyborców na ustalenia Rady Miasta S dotyczące podziału Miasta S na okręgi wyborcze. W uzasadnieniu postanowienia Komisarz Wyborczy w S stwierdził, że Rada Miasta dokonała podziału S zgodnie z zasadami określonymi w art. 417 - 419 Kodeksu wyborczego oraz uchwałą Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 5 lutego 2018 r. w sprawie wytycznych i wyjaśnień dotyczących podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze, a więc, zdaniem Komisarza Wyborczego w S , również z zachowaniem zasady równości wyborów do rad, którą należało w tym przypadku rozpatrywać łącznie z art. 417 - 419 Kodeksu wyborczego (załącznik 5).

Korzystając z uprawnień wynikających z art. 420 § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy(Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz.112, z późn. zm.) Skarżący wraz z grupą mieszkańców

S                    w dniu            maja 2018 r. wniósł do Państwowej Komisji Wyborczej odwołanie od postanowienia Komisarza Wyborczego w S                    nr                    z dnia            kwietnia 2018 r., zarzucając mu zastosowanie błędnej wykładni art. 369, art. 419 § 1, oraz art. 419 § 2 w związku z art. 369 ustawy kodeks wyborczy, a w konsekwencji brak rozpoznania faktu naruszenia przez Radę Miasta S                    przy podziale miasta S                    na okręgi wyborcze art. 369 kodeksu wyborczego, gwarantującego zachowanie zasady równości wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego, a zarazem naruszenia art. 169 ust. 2 Konstytucji RP, stanowiącego konstytucyjne umocowanie tej zasady, poprzez radykalne osłabienie siły głosu mieszkańców okręgów wyborczych nr 13 i nr 2 w stosunku do siły głosów mieszkańców innych okręgów, w szczególności okręgów nr 4 i nr 5 (załącznik 6).

W dniu            czerwca 2018 r. uchwałą nr                    w sprawie odwołania od postanowienia Komisarza Wyborczego w S                    Państwowa Komisja Wyborcza postanowiła nie uwzględnić odwołania. W uzasadnieniu uchwały Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, iż podniesiony w odwołaniu zarzut naruszenia wyrażonej w art. 369 Kodeksu wyborczego zasady równości wyborów nie zasługuje na uwzględnienie, gdyż zasada ta, została skonkretyzowana w art. 417-419 Kodeksu wyborczego, określających zasady dokonywania podziału na okręgi wyborcze. Zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej, jeśli 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. Ponadto, w opinii Państwowej Komisji Wyborczej, dokonanie zmian granic okręgów wyborczych, prowadzących do zmniejszenia dysproporcji między liczbami mieszkańców tychże okręgów przypadającymi na pojedyncze mandaty przedstawicielskie, naruszałoby zasadę stałości podziału gminy na okręgi wyborcze, wyrażoną w art. 419 § 1 Kodeksu wyborczego (załącznik 7).

Korzystając z uprawnień wynikających z art. 420 § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dziennik Ustaw z 2017 r. poz. 15 i 1089 oraz z 2018 r. poz. 4, 130 i 138) Skarżący wraz z grupą mieszkańców S                    w dniu            czerwca 2018 r. wniósł skargę na postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej do sądu administracyjnego, zarzucając przedmiotowemu postanowieniu zastosowanie błędnej wykładni art. 369 Kodeksu wyborczego, poprzez nieuwzględnienie faktu, iż wyrażona w nim zasada równości wyborów do rad gmin jest zasadą konstytucyjną, umocowaną w art. 169 Konstytucji RP, oraz

zastosowanie błędnej wykładni art. 369, art. 419 § 1, oraz art. 419 § 2 Kodeksu wyborczego w związku z art. 369 Kodeksu wyborczego, a w konsekwencji brak rozpoznania faktu naruszenia przez Radę Miasta S przy podziale miasta S na okręgi wyborcze art. 369 kodeksu wyborczego, gwarantującego zachowanie zasady równości wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego, a zarazem naruszenia art. 169 ust. 2 Konstytucji RP, stanowiącego konstytucyjne umocowanie tej zasady, poprzez radykalne osłabienie siły głosu mieszkańców okręgów wyborczych nr 13 i nr 2 w stosunku do siły głosów mieszkańców innych okręgów, w szczególności okręgów nr 4 i nr 5 (załącznik 8).

Wojewódzki Sad Administracyjny w W wyrokiem z dnia czerwca 2018 r. (Sygn. akt ) oddalił powyższą skargę, uznając, że realizacja konstytucyjnej zasady równości wyborów samorządowych, wyrażonej w art. 169 ust. 2 Konstytucji RP, zapewniona zostaje w Kodeksie wyborczym poprzez ściśle uzależnienie podziału gminy na okręgi wyborcze i ewentualnego dokonywania zmian w tym podziale od przestrzegania zasad określonych w m. in. w art. 417, 418 i 419 Kodeksu wyborczego. W opinii WSA w W , jeżeli podział gminy został dokonany zgodnie z wymogami tych przepisów, nie ma podstaw do podważania zgodności z prawem dokonanego podziału, uznać bowiem należy, iż zasada materialnej równości wyborów skonkretyzowana przez ustawodawcę we wskazanych przepisach dopuszcza rozpiętość siły głosu w ramach mandatu przy zastosowaniu jednolitej normy przedstawicielstwa od 0, 5 do 1,49 [jednolitej normy przedstawicielstwa] na 1 mandat (załącznik 9).

Korzystając z uprawnień wynikających z art. 420 § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dziennik Ustaw z 2017 r. poz. 15 i 1089 oraz z 2018 r. poz. 4, 130 i 138) Skarżący wraz z grupą mieszkańców S w dniu czerwca 2018 r. wniósł za pośrednictwem pełnomocnika skargę od orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W do Naczelnego Sądu Administracyjnego, zarzucając przedmiotowemu orzeczeniu 1/ zastosowanie błędnej wykładni, a w związku z tym niewłaściwe zastosowanie 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 poprzez uznanie, że sens tej zasady uzależniony jest całkowicie od przepisów ustawy Kodeks wyborczy, a w konsekwencji liczby mieszkańców przypadające na jeden mandat przedstawicielski w poszczególnych okręgach wyborczych mogą różnić się od siebie niemal trzykrotnie, a konsekwencji 2/ zastosowanie błędnej wykładni, a w związku z tym

niewłaściwe zastosowanie art. 419 § 1 oraz art. 419 § 2 ustawy Kodeks wyborczy w związku z art. 369 ustawy Kodeks wyborczy w związku z art. 169 ust. 2 zd. 1 Konstytucji RP poprzez uznanie za Państwową Komisją Wyborczą za zgodny z prawem dokonanego przez Radę Miasta S                    podziału Miasta S                    na jednomandatowe okręgi wyborcze różniące się od siebie pod względem liczby mieszkańców niemal dwuipółkrotnie (załącznik 10).

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia                    sierpnia 2018 r. (Sygn. akt                    ) oddalił skargę kasacyjną. W myśl stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażonego w uzasadnieniu wyroku, brak jest podstaw do przyjęcia, że podział S                    na okręgi wyborcze, dokonany przez radę Miasta S                    uchwałą nr                    , narusza zasadę równości wyborów, podział ten bowiem, zdaniem NSA, jest zgodny z art. 419 § 2 pkt. 1 i § 3 w zw. z 421 § 2 Kodeksu wyborczego, tj. ułamki liczby mandatów zostały zaokrąglone zgodnie z określonymi w tym przepisie zasadami. Orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego jest ostateczne i nie podlega zaskarżeniu. Na orzeczenie to nie wniesiono nadzwyczajnego środka zaskarżenia(załącznik 11).

## **II. Niezgodność art. 419 § 2 pkt. 1 w związku z art. 418 § 1, art. 419 § 3 oraz art. 421 § 2 Kodeksu wyborczego z podmiotowym prawem do równości wyborów zagwarantowanym w art. 169 ust. 2 zd. 1 Konstytucji RP.**

### **Zdaniem Skarżącego należy zważyć co następuje:**

i/ Zasada równości wyborów jest zasadą konstytucyjną. Zasada ta wyrażona jest w art. 169 ust. 2 zd. 1 Konstytucji RP oraz powtórzona w art. 369 Kodeksu wyborczego. Uważa się powszechnie, że obok zasady powszechności, zasady bezpośredniości oraz zasady tajności wyborów stanowi ona jeden z fundamentów systemu wyborczego. Zasady te uznawane są w doktrynie prawa konstytucyjnego za podstawowe założenia wszelkiego rodzaju procedur kształtowania politycznej reprezentacji obywateli (członków wspólnot samorządowych), przesądzające o ich demokratycznym charakterze. W opinii czołowych przedstawicieli doktryny brak urzeczywistnienia tych zasad sprawia, iż „wybory *ex definitione* nie mogą przybrać demokratycznego charakteru” (por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2010).

W celu rozpoznania elementarnego sensu konstytucyjnej zasady równości wyborów konieczne jest odwołanie się do znaczenia pojęcia równych wyborów jako tzw. pojęcia

zastanego (por. K. Składowski, *Zasada równości wyborów a wybory do Senatu w kodeksie wyborczym*, w: K. Skotnicki, *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011, s. 269; Anna Rakowska-Trela, *Komentarz do art. 96 Konstytucji*, <http://www.annarakowska.pl/post/komentarz-do-art-96-konstytucji-rp-26/>).

Wbrew stanowisku Naczelnego Sądu Administracyjnego, tożsamemu ze stanowiskiem Państwowej Komisji Wyborczej, zgodnie z którym „zasada równości wyborów została skonkretyzowana w art. 417-419 Kodeksu wyborczego” (str. 3 zaskarżonej do WSA w W uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia czerwca 2018 r.), znaczenia tego rodzaju pojęć nie ustala się w oparciu o definicję przedstawioną przez prawodawcę, ale w drodze analizy ewolucyjnego rozwoju tegoż znaczenia, z uwzględnieniem poglądów formułowanych na jego temat w doktrynie. W konsekwencji, za całkowicie chybiony uznać należy zaaprobowany przez Naczelną Sąd Administracyjny pogląd WSA w W, wyrażony na str. 6 wyroku z dnia czerwca 2018 r., niedokonujący rozróżnień w zakresie przedmiotowego odniesienia art. 169 ust. 2 zd. 1 oraz art. 169 ust. 2 zd. 2 Konstytucji RP. W myśl opinii WSA:

„W przypadku okręgów jednomandatowych podział jednostki [samorządu terytorialnego] na okręgi jest szczególnie istotny z uwagi na zapewnienie równości wyborów, o czym mowa w art. 369 Kodeksu wyborczego oraz w art. 169 ust. 2 Konstytucji RP. Zgodnie ze zdaniem drugim tego ostatniego przepisu zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów określa ustawa. Normę tę należy odczytywać jako wymóg uregulowania tej materii w aktach prawa powszechnie obowiązującego o mocy równej ustawie. Realizację tej zasady zapewnia Kodeks wyborczy ściśle uzależniając podział gminy na okręgi wyborcze i ewentualne dokonywanie zmian w tym podziale przy przestrzeganiu zasad określonych m. in. w art. 417, 418 i 419 Kodeksu wyborczego.”

Godzi się podkreślić, że powyższa opinia WSA w W pozostaje całkowicie sprzeczna ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lutego 2005 r., postulującym wyraźne rozróżnienie pomiędzy normatywnym sensem zdania pierwszego oraz zdania drugiego art. 169 ust. 2 Konstytucji RP:

„[W] art. 169 ust. 2 zdaniu pierwszym uległy konstytucyjnemu utrwaleniu (uzyskując przy tym nadrzędną moc prawną) cztery podstawowe zasady determinujące wybory do organów stanowiących samorządu terytorialnego. Są to zasady: powszechności, równości, bezpośredniości wyborów oraz zasada tajnego głosowania. W pozostałym zakresie, zgodnie z dyspozycją ustrojodawcy konstytucyjnego, zawartą w art. 169 ust. 2 zdaniu drugim



Konstytucji, określenie zasad trybu zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunków ważności wyborów stało się konstytucyjną kompetencją szczegółową ustawodawcy zwykłego” (Wyrok z dnia 8 lutego 2005 r., sygn. akt K 17/03, podkreślenie dodane).

ii/ Zasada równości wyborów w aspekcie materialnym sprowadza się do wymogu, aby głos każdego wyborcy miał tę samą siłę, wpływając w równym stopniu na wynik wyborów. Za podstawowe zabezpieczenie równości materialnej wyborów do rad gmin należy uznać zachowanie stałej proporcji między pojedynczym mandatem przedstawicielskim, a przypadającą nań liczbą mieszkańców okręgu, któremu jest on przypisany. Stanowisko takie znajduje odzwierciedlenie w szeroko rozumianej doktrynie (Por. M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2011, ss. 49-50 – „W wyborach parlamentarnych i samorządowych [równość w znaczeniu materialnym] wyraża się w przyjęciu określonego kształtu i rozmiaru okręgu wyborczego oraz liczby mandatów przypadających na ten okręg. Wybory równe powinny odbywać się poprzez zastosowanie jednolitej normy przedstawicielstwa [...][podkreślenie dodane]”; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa, 2010, s. 158: „W znaczeniu materialnym zasada równości wymaga, by głos każdego wyborcy miał tę samą siłę, a więc, by mniej więcej w tym samym stopniu wpływał na wynik wyborów. Tym samym, każdy mandat poselski musi przypadać na taką samą, mniej więcej, liczbę wyborców. Gdyby bowiem z okręgu wyborczego liczącego np. 100 000 mieszkańców wybierano jednego posła, a z okręgu wyborczego liczącego 200 000 mieszkańców - też tylko jednego posła, to siła głosu wyborcy z tego drugiego okręgu byłaby dwukrotnie słabsza od siły głosu wyborcy z pierwszego okręgu. W takiej sytuacji należałoby albo okręg większy podzielić na dwa okręgi po 100 000 wyborców, albo też okręgowi większemu przyznać dwa mandaty. W systemie wyborczym opartym na okręgach jednomandatowych liczba mieszkańców przypadająca na każdy okręg musi więc być mniej więcej taka sama. [podkreślenie dodane]”; P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 234. „Wpływ na przestrzeganie (lub nie) zasady równości materialnej ma pierwszej kolejności wielkość okręgu wyborczego oraz liczba mandatów przypadających na ten okręg. Jeżeli proporcja mieszkańców(lub wyborców) okręgów wyborczych do liczby mandatów w nich obsadzanych jest we wszystkich okręgach taka sama lub zbliżona, wówczas można przyjąć, iż zasada równości w sensie materialnym została spełniona.” [podkreślenie dodane]; S. Grabowska, K. Składowski, *Podstawowe pojęcia*

z zakresu prawa wyborczego (w:) *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, red. S. Grabowska, K. Składowski, Kraków 2006, s. 16: „Równość materialna zwana też zasadą równej siły głosu, wymaga, głos każdego wyborcy w podobnym stopniu wpływał na wyniki wyborów. Nie chodzi wszak o zapewnienie realnie równego wpływu każdego głosu, lecz o stworzenie wyborcy potencjalnej szansy oddania głosu równego siłą z głosami innych wyborców. Cel ten jest realizowany przez właściwy podział kraju na okręgi wyborcze, to znaczy taki, w którym na każdy mandat w każdym okręgu wyborczym przypadać będzie taka sama liczba mieszkańców” [podkreślenie dodane]). Stanowisko czołowych przedstawicieli polskiego prawoznawstwa odnośnie sensu zasady materialnej równości wyborów jest dokładnym odzwierciedleniem poglądów dominujących w światowej literaturze przedmiotu: „Jeżeli równość głosów ma zostać zagwarantowana, to przy podziale na okręgi wyborcze należy zadbać o równy stosunek liczby wybieranych reprezentantów do liczby ludności (ew. uprawnionych w każdym z okręgów (zasada równej reprezentacji). Jak słusznie podkreśla Karl-Heinz Seifert, postulat równości wyborów, jest dziś praktycznie najważniejszą ze wszystkich zasad prawa wyborczego”. D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa, 2004, s. 38, 75, podkreślenie dodane).

Podstawowy sens zasady równości wyborów potwierdzony zostaje w stanowisku Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo, tzw. Komisji Weneckiej, przedstawionym w dokumencie: „Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych. Wytyczne i raport wyjaśniający”. Odnosząc się do dopuszczalnych odchyień od ściśle rozumianej proporcji między pojedynczym mandatem przedstawicielskim, a przypadającą nań liczbą mieszkańców określonego obszaru wyborczego – odchyień koniecznych ze względu na realne uwarunkowania podziału takiego obszaru na okręgi wyborcze – dokument ten w art. 2.2 pkt 1-4 stwierdza, co następuje:

„2.2 Równa siła głosu: mandaty winny być równomiernie rozdzielone między okręgi wyborcze.

1. Powinno to dotyczyć co najmniej wyborów do niższej izby parlamentu oraz wyborów regionalnych i lokalnych
2. obejmuje to jasne i zbilansowane rozdzielanie mandatów między okręgi wyborcze na podstawie jednego z następujących kryteriów rozdziału: zaludnienia, liczby krajowych mieszkańców (włączając mniejszości narodowe), liczby zarejestrowanych wyborców oraz ewentualnie - liczby osób aktualnie głosujących. Można sobie wyobrazić stosowną kombinację tych kryteriów,

3. pod uwagę można brać kryteria geograficzne i administracyjne, a nawet można przyjąć historycznie uzasadnione granice okręgów.

4. dopuszczalne odstępstwo od norm nie powinno przekraczać 10%, a na pewno nie powinno być większe, niż 15% - za wyjątkiem szczególnych okoliczności (ochrona skupisk mniejszości narodowych, rzadko zaludnione jednostki administracyjne) [Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych. Wytyczne i raport wyjaśniający, Wenecja, 18-19 październik, 2002, podkreślenie dodane].”

Powyższe zasady zostały przez Komisję Wenecką powtórzone w opublikowanym przed rokiem „Raportie na temat wyznaczania granic okręgów wyborczych oraz alokacji mandatów” [*Report on Constituency Delineation and Seat Allocation*, Venice Commission, Study No. 873/2017, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)034-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)034-e)

Należy podkreślić, iż mimo dominującego wśród przedstawicieli polskiej doktryny przekonania o braku możliwości uznania dokumentu przygotowanego przez organ doradczy Rady Europy za konwencję międzynarodową w sensie klasycznym, w znacznej liczbie opracowań wyrażana jest opinia, w myśl której zalecenia Komisji Weneckiej powinny być traktowane jako, jeśli nie w pełni wiążące, to przynajmniej nieobojętne, przy interpretacji szczegółowych regulacji prawa wyborczego. Za koniecznością poszanowania wytycznych Komisji Weneckiej jako istotnych dyrektyw wyznaczających optymalny model prawa wyborczego w państwach respektujących zasady demokracji i prawa człowieka opowiada się m. in. Marek Safjan. Dokument Komisji Weneckiej odczytywać należy, zdaniem tego autora, w powiązaniu z art. 9 Konstytucji RP, ponieważ przystępując do Rady Europy w trybie umowy międzynarodowej Polska „zobowiązała się co najmniej pośrednio do szanowania wspólnych ideałów i zasad stanowiących wspólne dziedzictwo urzeczywistnianych za pośrednictwem organów Rady Europy (por. art. 1 Statutu), przynajmniej w zakresie pewnego kierunku, czy tendencji ustawodawczych [Zdanie odrębne Sędziego TK Marka Safjana od wyroku z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06].” W zgodzie z takim stanowiskiem pozostaje glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 3 listopada 2006 r. autorstwa M. Masternak-Kubiak. Oddziaływanie tworzonych w ramach Rady Europy aktów o charakterze *soft law*, takich jak Kodeks dobrych praktyk wyborczych, polega, zdaniem Masternak-Kubiak, nie tyle na wskazywaniu wyraźnych obowiązków ciążących na państwach członkowskich, ile na prezentowaniu standardów oceny prawidłowości praktyki prawotwórczej oraz służeniu za miernik rzetelności legislacji. Choć omawianego dokumentu

nie można uznać za odrębne źródło prawa międzynarodowego, podstawę jego obowiązywania stanowi ratyfikowany przez Polskę Statut Rady Europy, i stąd należy go rozpatrywać w świetle art. 9 konstytucji, a w konsekwencji interpretować wszelkie odstępstwa od sformułowanych w nim zasad jako – w istocie - naruszenie wiążących zobowiązań międzynarodowych (M. Masternak-Kubiak, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r. (sygn. akt K 31/06)*, w: *Przegląd Sejmowy*, 2 (79)/2007, s. 174, 175). Z kolei zdaniem F. Rymarza „z uwagi na źródło pochodzenia, członkostwo Polski w Radzie Europy, akceptowane w państwach demokratycznych standardy wyborcze, [wytyczne zawarte w Kodeksie dobrych praktyk wyborczych] nie mogą być obojętne z punktu widzenia polskiej konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa, w ramach której wytyczne te mają silne oparcie (F. Rymarz, *O wyższy poziom legislacji i stabilizację polskiego prawa wyborczego*, w: F. Rymarz (red.), *Iudices electionis custodes. Sędziowie kustoszami wyborów. Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, Warszawa 2007, s. 152). Tym samym normatywny wpływ zaleceń Komisji Weneckiej na kształt systemu wyborczego rozpoznany zostaje jako rodzaj oddziaływania pośredniego, realizującego się poprzez tworzenie szczególnego rodzaju podłoża dla wykładni art. 2 Konstytucji RP.

iii/ Nie ulega wątpliwości, że przypisanie określonemu przepisowi Konstytucji statusu zasady (normy) ustrojowej nie eliminuje możliwości wyprowadzenia z tegoż przepisu szczególnego rodzaju prawa podmiotowego. Teza ta znajduje pełne potwierdzenie w stanowisku polskiego Trybunału Konstytucyjnego, przedstawionym w postanowieniu z dnia 24 października 2001 r. Odwołując się do artykułowanych w doktrynie poglądów stwierdza w nim Trybunał co następuje:

„w Konstytucji winny być określone: podmiot uprawniony, podmiot zobowiązany, treść obowiązku ciążącego na podmiocie zobowiązanym oraz okoliczności, w których dany podmiot ma spełnić określony obowiązek. Elementy te mogą być wyznaczone *expressis verbis* w tekście przepisów konstytucji lub ustalone w drodze wykładni” [Postanowienie z dnia 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01, podkreślenie dodane].

W następnym akapicie dokonuje Trybunał tego rodzaju wykładni w odniesieniu do art. 32 Konstytucji:

„Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego stanowisko zakładające, iż art. 32 Konstytucji stanowi jedynie <<zasadę ustrojową>>, nie jest w pełni prawidłowe. Przepis ten wyraża bowiem

zarówno zasadę równości jako normę (zasadę) prawa przedmiotowego, jak i – będące pochodną tej zasady – szczególnego rodzaju prawo podmiotowe, prawo do równego traktowania”.

Będąca przedmiotem powyższego stanowiska Trybunału ogólna zasada równości jest w powszechnej opinii jednym z filarów współczesnych systemów demokratycznych. Jej podstawowa treść, artykułowana *expressis verbis* w całym szeregu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, sprowadza się do nakazu jednakowego traktowania wszystkich adresatów norm prawnych, charakteryzujących się w takim samym stopniu tą samą, relewantną cechą, a zarazem przyzwolenia na odmienne traktowanie podmiotów, które takiej cechy nie posiadają. Ze względu na treść niniejszej skargi jest rzeczą znamionną, iż ogólną zasadę równości uważa się powszechnie za *lex generalis* w stosunku do wszystkich pozostałych norm konstytucyjnych, artykułowanych za pomocą pojęcia równości. Przepisy te otrzymują tym samym status konkretyzacji ogólnej normy równościowej [por. B. Banaszak, *Zasada równości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: L. Garlicki, A. Szmyt (red.) *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, Warszawa 2003, s. 23]. W odniesieniu do konstytucyjnej zasady równości wyborów stanowisko takie reprezentuje na gruncie polskiego prawoznawstwa cały szereg badaczy. Zależność między ogólną zasadą równości a zasadą równości wyborów ujęta zostaje w ten sposób przez B. Michalaka, przedstawiającego implementację równości formalnej i materialnej wyborów jako „warunek konieczny choć niewystarczający dla realizacji przez system wyborczy zasady równości w ogóle”. Brak zabezpieczenia tych dwóch atrybutów procesu wyborczego równoznaczny jest z całkowitym pozbawieniem danego systemu cechy równości (demokratyczności), co w konsekwencji prowadzić musi - poprzez „faktyczne zróżnicowanie jednostek i/lub całych grup” - do jego delegitymizacji [B. Michalak, *Realizacja zasady równości na gruncie prawa wyborczego*, [w:] *Oblicza nierówności społecznych. Studia interdyscyplinarne*, red. J. Klebaniuk, Warszawa 2007, s. 227, 230]. Za konkretyzację ogólnej zasady równości w obszarze prawa wyborczego uznaje zasadę równości wyborów K. Składowski. Stanowi ona, wedle niego, jeden z elementów ogólnej zasady równości, składającej się z „szeregu zasad ustanawiających węższe pojmowanie równości w odniesieniu do bardziej szczegółowych sytuacji, czy dziedzin życia” [K. Składowski, *Zasada równości wyborów a wybory do Senatu w kodeksie wyborczym*, w: K. Skotnicki, *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011, s. 271-272, 277]. Pogląd ten pozostaje w zgodzie ze stanowiskiem J. Buczkowskiego, dotyczącym przepisów zawartych w poprzedzających

Kodeks wyborczy ordynacjach wyborczych. Zasada równości praw wyborczych, będąca bezpośrednią konkretyzacją zasady równości obywateli wobec prawa i wynikającego z niej zakazu dyskryminacji, odnosi się, zdaniem J. Buczkowskiego, do „jednego z najistotniejszych praw politycznych” [J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 131]. Jako znaczące w kontekście tego rodzaju wypowiedzi uznać można również poglądy analogiczne, formułowane w prawoznawstwie innych państw opartych o system demokracji przedstawicielskiej. Przykładem takiego stanowiska jest niezwykle jednoznaczne orzeczenie niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, według którego zasada równości wyborów „jest formą zastosowania powszechnej równości ogólnej (art. 3 ust. 1 [niemieckiej] ustawy zasadniczej), a wszelkie uchybienia zasadzie równości wyborów oznaczają również naruszenie art. 3 ustawy zasadniczej (E, 208, (247))”.

Nie sposób nie zauważyć, że sformułowany w art. 169 ust. 2 zd. 1 Konstytucji RP postulat równości samorządowych procedur wyborczych, w warstwie stylistycznej odnoszący się do samej instytucji wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, jest w istocie cechą, którą należy przypisać specyficznej relacji pomiędzy głosem każdej osoby uprawnionej do wzięcia udziału w wyborach, a tychże wyborów rezultatem. W ten właśnie sposób ujmowana jest w doktrynie zasada materialnej równości wyborów: „[r]ówność w znaczeniu materialnym oznacza, iż siła (znaczenie) głosu każdego wyborcy powinna być równa (jednakowa)” [M. Chmaj, W. Skrzydło: *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa, 2011, s. 49-50], co „wyrażać ma się we wpływie, jaki ten głos wywiera na ostateczny wynik wyborów” [J. Buczkowski: *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 141]. Zasada ta jest zatem zachowana, gdy „siła każdego oddanego głosu wpływa w równej mierze na wyniki wyborów” [A. Burda: *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 1977, s. 95]. We wszystkich tych sformułowaniach zasada materialnej równości wyborów powiązana zostaje w sposób ścisły ze szczególnego rodzaju uprawnieniem przysługującym bezpośrednio każdej jednostce biorącej/mogącej wziąć czynny udział w wyborach określonych w prawie jako wybory równe.

Odnosząc się do ewentualnych argumentów, poddających w wątpliwość rozszerzone ujęcie potencjału polskiej ustawy zasadniczej w zakresie możliwości wywodzenia z jej treści publicznych praw podmiotowych, należy wskazać na głęboko ugruntowaną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wykładnię podmiotowych praw i wolności jako wykraczających poza treść rozdziału II Konstytucji RP. W postanowieniu z dnia 3 listopada 2004 r. Trybunał

stwierdza: „Podstawowy katalog praw i wolności obywatelskich został zawarty w rozdziale II Konstytucji, zatytułowanym: Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela. Nie jest to, oczywiście, katalog wyczerpujący. Niektóre z podmiotowych praw i wolności o randze konstytucyjnej zostały wymienione poza rozdziałem II” [postanowienie z dnia 3 listopada 2004 r., Sygn. akt SK 24/01]. Pogląd ten wyrażony jest również w postanowieniu Trybunału z dnia 2 lipca 2003 r.: „Trybunał Konstytucyjny uznaje za celowe stwierdzić, że podstawą skargi konstytucyjnej może być norma konstytucyjna bez względu na to, w której części Konstytucji została zamieszczona, jeżeli jej treścią są prawa i wolności człowieka lub obywatela” [postanowieniu z dnia 2 lipca 2003 r., Sygn. akt Ts 128/02].

Biorąc pod uwagę sformułowany przez Trybunał warunek, uzależniający możliwość wprowadzania skonkretyzowanych norm dotyczących wolności i praw z ogólnych norm Konstytucji od uprzedniego ustalenia, że regulacja tych praw nie wynika z rozdziału II [postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2013 r., Sygn. akt Ts 71/13], należy zauważyć, że prawa do dysponowania równą (jednakową) siłą głosu w porównaniu z siłą głosu przysługującą wszystkim pozostałym wyborcom biorącym udział w wyborach określonych w Konstytucji jako wybory równe nie sposób wywieść z art. 62 ust. 1, znajdującego się w rozdziale II Konstytucji RP, w podrozdziale dotyczącym praw i wolności politycznych. Artykuł art. 62 ust. 1 Konstytucji RP, poręczający podmiotowe prawo do głosowania, czyli tzw. czynne prawo wyborcze, przyznaje obywatelom polskim, którzy najpóźniej w dniu głosowania ukończyli 18 lat, prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego. Tym samym proklamowane w art. 62 ust. 1 Konstytucji RP czynne prawo wyborcze ujęte zostaje kumulatywnie jako odnoszące się do wyborów na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej, wyborów parlamentarnych oraz wyborów przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego. Spośród określonych w Konstytucji RP przymiotów demokratycznych wyborów jedynie trzy, tj. ich powszechność, bezpośredniość i tajność, dotyczą wszystkich typów wyborów wymienionych w powołanym artykule. Atrybut równości przypisuje ustrojodawca konstytucyjny wyborom do Sejmu (art. 96 ust. 2 Konstytucji RP), wyborom na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 127 ust. 2 Konstytucji RP) oraz wyborom do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (art. 169 ust. 2 Konstytucji RP). Konstytucja RP nie wyposaża w przymiot równości wyborów do Senatu RP (art. 97 ust. 2). W konsekwencji, cechy równości wyborów w aspekcie materialnym nie można na gruncie art. 62 ust. 1 Konstytucji RP uznać za nieodłączny atrybut instytucji wyborów. Tym samym

rzeczony przepis ustawy zasadniczej nie może stanowić źródła podmiotowego prawa do posiadania równej (jednakowej) siły głosu, wyrażającej się we wpływie, jaki głos ten wywiera na ostateczny wynik wyborów.

Wynikająca z wzajemnej relacji wspomnianych przepisów specyfika Konstytucji RP powoduje, że w pełni zasadna wydaje się teza o szczególnego rodzaju rozszczeniu konstytucyjnych uprawnień związanych z możliwością aktywnego uczestnictwa w procedurach wyborczych. Z jednej strony, w art. 62 ust. 1 ustawy zasadniczej konstytucyjną gwarancją objęte zostaje prawo obywateli do wybierania własnych przedstawicieli, w tym prezydenta, członków pierwszej i drugiej izby parlamentu oraz funkcjonariuszy organów samorządu terytorialnego. Z drugiej strony, kluczowe aspekty procedury wyborczej, gwarantujące obywatelom odpowiedni standard realizacji tegoż prawa – powszechność, bezpośredniość, tajność oraz równość - umocowane zostają w innych przepisach ustawy zasadniczej, odrębnie dla każdego typu wyborów. O ile w odniesieniu do trzech pierwszych zasad możliwe jest uznanie, że jako przypisane wszystkim procedurom wyborczym stanowią one konieczne uzupełnienie proklamowanego w art. 62 ust. 1 Konstytucji ogólnego prawa do głosowania, o tyle – z przedstawionych wyżej powodów - nie daje się w ten sposób ujmować zasady równości wyborów. Ze względu na pozbawienie jej w art. 97 ust. 2 Konstytucji uniwersalnego zakresu obowiązywania, zasada ta – i związane z nią podmiotowe prawo do równych wyborów - zachowuje na gruncie polskiej ustawy zasadniczej systemową odrębność względem podstawowej treści czynnego prawa wyborczego. W przypadku wyborów samorządowych, podmiotowe prawo do ich równości wywodzić zatem należy z art. z art. 169 ust. 2 zd. 1 rozpatrywanego w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 62 ust. 1 Konstytucji RP.

Jest rzeczą znamioną, że ściśle podmiotowy charakter zasady równości wyborów ujmowanej w jej aspekcie materialnym eksponuje w sposób pośredni – choć zarazem niezwykle wyrazisty - sam Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 3 listopada 2006 r., dotyczącym wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. W całym szeregu sformułowań zawartych w uzasadnieniu rzeczonoego wyroku zachowanie zasady materialnej równości wyborów wiąże Trybunał z ideą wyborów „sprawiedliwych”. W opinii Trybunału, „podział na okręgi wyborcze winien być <<sprawiedliwy>>, tzn. uwzględniający <<równość materialną>> formalnie równoprawnych kandydatur oraz <<materialnie równą>> siłę głosu każdego wyborcy”, choć zarazem „[p]rzyjęcie określonego sposobu rozdziału mandatów w wyborach parlamentarnych jest [...] zawsze kompromisem między dwiema wartościami: ideą



równości materialnej wyborów, odzwierciedlającą szerzej pojmowaną ideę wyborów sprawiedliwych, oraz ideą wyborów <<skutecznych>>.” Zestawienie „równości” i „sprawiedliwości” wyborów przybiera postać też jeszcze silniejszych w dalszej w części przedmiotowego uzasadnienia:

„Sposób podziału mandatów między konkurujące podmioty wyborcze (komitety) nie tyle odnosi się do zasady równoprawnej konkurencji, ile do idei wyborów sprawiedliwych, obejmującej również zasadę równości materialnej. Jak wspomniano wyżej, zasada równości materialnej jest bowiem dyrektywą nakazującą uwzględnianie jej w maksymalnym stopniu. [...] Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, niemożność pełnego uwzględnienia dyrektywy materialnej równości wyborów, a w konsekwencji idei sprawiedliwych wyborów, nie oznacza, że stopień deformacji woli wyborców będący tego konsekwencją jest bez znaczenia [Wyrok z dnia 3 listopada 2006 r., Sygn. akt K 31/06, ss. 14-17]”.

Dokonane w powyższych stwierdzeniach przyporządkowanie zasady równości materialnej wyborów idei „sprawiedliwości” tychże wyborów pociąga za sobą w sposób nieuchronny uwypuklenie odpowiadającego owej zasadzie podmiotowego prawa do materialnie równych wyborów. Przywołane przez Trybunał pojęcie sprawiedliwości pojawia się w zasadniczym tekście Konstytucji jedynie sześć razy, przy czym w pięciu przypadkach (art. 45, art. 175, art. 177, art. 182 oraz art. 187 Konstytucji RP) odnosi się ono do najszerzej rozumianych struktur i instytucji wymiaru sprawiedliwości. Jedynym przypadkiem zastosowania przez ustrojodawcę pojęcia „sprawiedliwości” przy formułowaniu normy o charakterze ogólnym jest art. 2 Konstytucji RP, stwierdzający, iż „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.” Spośród dwóch składowych słownikowej definicji pojęcia sprawiedliwości społecznej – „1. przyznanie człowiekowi tego, co z tytułu jego wkładu pracy lub zasług słusznie mu się należy” oraz „2. przyznanie każdej jednostce należnych jej praw wynikających z zasad demokracji” [<http://sjp.pwn.pl/sjp/sprawiedliwosc-spooleczna;2523364.html> , dostęp 17. 12. 2016] - zastosowanie w odniesieniu do analizowanej kwestii znaleźć może wyłącznie sformułowanie drugie. Nie ulega wątpliwości, że sformułowanie to wskazuje w sposób jednoznaczny na możliwość wyprowadzania praw podmiotowych z unormowań stanowiących odzwierciedlenie idei sprawiedliwości społecznej, a zatem również podmiotowego prawa do równych wyborów z odpowiadającej mu konstytucyjnej zasady równości wyborów.

iv/ Nie sposób nie zauważyć, iż uznane przez Naczelną Sąd Administracyjny za zgodne z prawem – w oparciu o treść art. 419 § 2 pkt. 1 w związku z art. art. 418 § 1, art. 419 § 3 oraz art. 421 § 2 Kodeksu wyborczego -ustalenia Rady Miasta S z dnia kwietnia 2018 r. w sprawie podziału miasta na okręgi wyborcze skutkują zaistnieniem rażącej nierówności między poszczególnymi okręgami wyborczymi, wyrażających się w diametralnie różnej sile głosów zamieszkujących je wyborców. Dysproporcja pomiędzy okręgiem nr 4 oraz okręgami nr 2 i nr 13 prowadzi do sytuacji, w której siła głosu wyborcy zamieszkującego okręg nr 4 jest niemal  $2\frac{1}{2}$  razy (2.36) większa, niż siła głosu wyborcy z okręgu nr 2 oraz okręgu nr 13. Tym samym ustalenia Rady Miasta S o podziale miasta na okręgi wyborcze, zachowujące zgodność z art. 419 § 2 pkt. 1 i § 3 w zw. z 421 § 2 Kodeksu wyborczego, stanowią oczywiste pogwałcenie zasady równości wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego, wyrażonej w art. 369 kodeksu wyborczego, a zarazem naruszają art. 169 ust. 2 zd. 1 Konstytucji RP, będący konstytucyjnym umocowaniem tejże zasady.

Należy podkreślić, że **art. 419 § 2 pkt. 1 w związku z art. art. 418 § 1, art. 419 § 3 oraz art. 421 § 2 Kodeksu wyborczego zezwala na tworzenie w gminach o liczbie ludności równej lub mniejszej niż 20 000 okręgów wyborczych obowiązujących w wyborach do organów stanowiących tychże gmin w taki sposób, że siła głosu wyborców zamieszkujących różne okręgi wyborcze może się od siebie różnić prawie trzykrotnie (2,98 razy)**. Niezależnie od wszelkich innych unormowań konkretyzujących treść zasady równości wyborów w aspekcie materialnym, **istnienie tego rodzaju przepisu w Kodeksie wyborczym jest jawnym pogwałceniem art. 169 ust. 2 Konstytucji, gwarantującego poszanowanie zasady równości wyborów do organów stanowiących podstawowych jednostek samorządu terytorialnego, tj. stanowiącego zabezpieczenie przysługującego wyborcy podmiotowego prawa do dysponowania równą (jednakową) siłą głosu w porównaniu z siłą głosu przysługującą wszystkim pozostałym wyborcom biorącym udział w wyborach określonych w Konstytucji jako wybory równe.**

Okolicznością potęgującą dotkliwość naruszeń podmiotowego prawa do równości wyborów do rad gmin, wynikających z wspomnianego przepisu Kodeksu wyborczego, jest ich całkowita arbitralność. W przypadku gmin o liczbie ludności wynoszącej do 20 000 mieszkańców, posiadających jednostki pomocnicze, arbitralność ta wynika wprost z treści art. 417 Kodeksu wyborczego, przypisującego poszczególnym jednostkom pomocniczym status jednomandatowych okręgów wyborczych niezależnie od wszystkich innych parametrów - pod jedynym warunkiem, że liczba ich mieszkańców mieści się w przedziale od 0,5 do 1,49

jednolitej normy przedstawicielstwa określonej dla danej gminy. W przypadku gmin miejskich, nieposiadających jednostek pomocniczych - takich jak miasto S - ustalenie granic między jednomandatowymi okręgami wyborczymi, a tym samym określenie liczby ich mieszkańców w przedziale od 0,5 do 1,49 jednolitej normy przedstawicielstwa, pozostaje do 1 stycznia 2019 wyłączną kompetencją rad tychże gmin, podejmujących stosowne uchwały zwykłą większością głosów, a zarazem nieskrępowanych żadnymi dodatkowymi ograniczeniami. Możliwość zamiany podjętych w tym zakresie rozstrzygnięć przez komisarzy wyborczych, przejmujących od 1 stycznia 2019 odpowiednie kompetencje od rad gmin, będzie znacznie ograniczona ze względu na wynikającą z art.421 § 1 Kodeksu wyborczego konieczność uprzedniego wystąpienia na terenie danej gminy poważnych zmian dotyczących liczby jej mieszkańców (liczby mieszkańców poszczególnych okręgów wyborczych), lub też zaistnienia innych rzadkich przypadków, takich jak tworzenie nowych gmin lub podział / łączenie istniejących gmin.

**Nie ulega wątpliwości, iż całkowicie arbitralny charakter naruszeń podmiotowego prawa do materialnie równych wyborów do rad gmin, dopuszczonych w treści art. 419 § 2 pkt. 1 w związku z art. art. 418 § 1, art. 419 § 3 oraz art. 421 § 2 Kodeksu wyborczego, stoi w bezpośredniej sprzeczności z zakazem jakiegokolwiek dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym, wyrażonym w art. 32 ust. 2 Konstytucji RP. Jednocześnie owe arbitralne odstępstwa od wyborczej normy równościowej, gwarantowanej w odniesieniu do wyborów samorządowych w art. 169 ust. 2 zd. 1 Konstytucji RP, nie znajdują żadnego uzasadnienia na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, dopuszczającego ustanawianie ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw wyłącznie w formie ustawy oraz tylko w ściśle określonych przypadkach, a zarazem wykluczającego możliwość naruszania istoty owych wolności i praw. Jest rzeczą oczywistą, że naruszenie tego rodzaju miało miejsce wraz z przyjęciem przez Radę Miasta S uchwały nr , radykalnie osłabiającej siłę głosu Skarżącego, zamieszkałego w utworzonym mocą w/w uchwały okręgu wyborczym nr , w stosunku do siły głosu mieszkańców innych okręgów wyborczych, w szczególności okręgów nr 4 i nr 5.**

Należy na koniec zauważyć, że wynikające z treści art. 419 § 2 pkt 1 w związku z art. art. 418 § 1, art. 419 § 3 oraz art. 421 § 2 Kodeksu wyborczego przyzwolenie na pogwałcenie konstytucyjnej zasady równości wyborów przy tworzeniu jednomandatowych okręgów wyborczych w gminach do 20 000 mieszkańców, wyrażające się w nawet trzykrotnym



#### **IV. Informacja o niewniesieniu nadzwyczajnego środka zaskarżenia od prawomocnego wyroku**

Na orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z      sierpnia 2018r. (Sygn. akt      ) nie wniesiono nadzwyczajnego środka zaskarżenia.

Wobec powyższego wskazać należy, że niniejsza skarga konstytucyjna jest usprawiedliwiona i zasługuje na uwzględnienie, dlatego wnoszę jak w *petitum* skargi.



**Adwokat Grzegorz Rybicki**

Załączniki:

1. Pełnomocnictwo.
2. Dowód uiszczenia opłaty skarbowej od pełnomocnictwa.
3. Uchwała nr      Rady Miasta S      w sprawie podziału miasta S na okręgi wyborcze z      kwietnia 2018 r.
4. Odpis skargi wyborców do Komisarza Wyborczego w S      z      kwietnia 2018 r. na ustalenia Rady Miasta S      w sprawie podziału miasta S      na okręgi wyborcze, przyjęte w uchwale nr      z      kwietnia 2018 r..
5. Odpis postanowienia Komisarza Wyborczego w S      nr      z dnia      kwietnia 2018 r.
6. Odpis odwołania wyborców do Państwowej Komisji Wyborczej      maja 2018 r. od postanowienia Komisarza Wyborczego w S
7. Odpis uchwały Państwowej Komisji Wyborczej      z dnia      czerwca 2018, nieuwzględniającej odwołania od postanowienia Komisarza Wyborczego w S
8. Odpis skargi      wyborców do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W      na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej.
9. Odpis wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W      z dnia      czerwca sygn. akt.

10. Odpis skargi wyborców do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W
11. Odpis wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z sierpnia 2018 r.
12. Opis pisma Naczelnego Sądu Administracyjnego do pełnomocnika skarżących z potwierdzeniem doręczenia wyroku kończącego postępowanie w sprawie w dniu 14 września 2018 r.
13. 3 odpisy skargi wraz z załącznikami.