

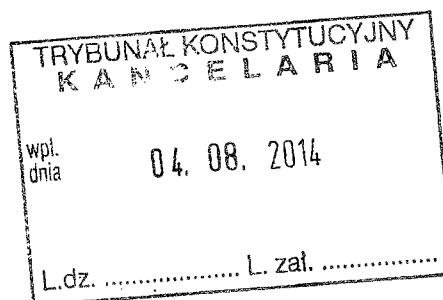


SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 1 sierpnia 2014 r.

Sygn. akt P 5/14

BAS-WPTK-485/14



Trybunał Konstytucyjny

I. Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 grudnia 2013 r. (sygn. akt P 5/14), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 420 § 2 zdanie 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.) **nie jest niezgodny** z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji oraz **jest zgodny** z art. 184 Konstytucji.

Ponadto wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

II. W wypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania, wnoszę o stwierdzenie, że:

1) art. 17 § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.), w zakresie w jakim przepis ten nakazuje odpowiednio stosować art. 17 § 1 tej ustawy w sytuacjach, gdy właściwy organ nie dokona podziału gminy na okręgi wyborcze w sposób zgodny z prawem, **jest niezgodny** z art. 87 i art. 171 ust. 2 Konstytucji oraz **nie jest niezgodny** z art. 184 Konstytucji;

2) art. 420 § 1 ustawy powołanej w punkcie 1 **jest niezgodny** z art. 171 ust. 2 Konstytucji oraz **nie jest niezgodny** z art. 184 Konstytucji;

3) art. 420 § 2 zdanie 1 ustawy powołanej w punkcie 1 **jest niezgodny** z art. 171 ust. 2 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli i stan faktyczny sprawy

1. W pytaniu prawnym skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego 10 grudnia 2013 r. w drodze postanowienia, Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA lub sąd pytający) uczynił przedmiotem kontroli następujące przepisy prawne: art. 17 § 1 i 2 w związku z art. 420 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.; dalej: kodeks albo k.w.) oraz art. 420 § 2 k.w. Wskazane przepisy łącznie składają się na mechanizm weryfikacji uchwał rad gmin w sprawie podziału gmin na okręgi wyborcze – dokonywanego na potrzeby przeprowadzenia wyborów do rad gmin. Zgodnie z art. 420 § 1 k.w., na ustalenia rady gminy w sprawach okręgów wyborczych wyborcom, w liczbie co najmniej 15, przysługuje prawo wniesienia skargi do komisarza wyborczego w terminie 5 dni od daty podania do publicznej wiadomości uchwały, o której mowa w art. 419 § 4 k.w., tj. uchwały rady gminy w sprawie okręgów wyborczych. Komisarz wyborczy rozpoznaje sprawę w terminie 5 dni i wydaje postanowienie, doręczając je niezwłocznie wnoszącym skargę oraz radzie gminy. Artykuł 420 § 2 k.w. przewiduje możliwość odwołania od postanowienia komisarza wyborczego wydanego w ww. sprawie do Państwowej Komisji Wyborczej (dalej: PKW), w terminie 5 dni od doręczenia postanowienia. Zgodnie ze zdaniem drugim tego przepisu, od orzeczenia Państwowej Komisji Wyborczej nie przysługuje środek prawny.

Niezależnie od przysługujących wyborcom wskazanych środków weryfikacji uchwały w sprawie okręgów wyborczych, art. 17 kodeksu umożliwia dokonanie podziału gminy na okręgi wyborcze przez komisarza wyborczego. Zgodnie z art. 17 § 1 k.w., jeżeli właściwe organy gminy nie wykonują w terminie lub w sposób zgodny z prawem zadań dotyczących utworzenia obwodów głosowania lub ich zmiany, powołania lub zmian w składach komisji obwodowych, właściwy komisarz wyborczy wzywa te organy do wykonania zadań w sposób zgodny z prawem w wyznaczonym terminie, a w razie bezskutecznego upływu terminu niezwłocznie wykonuje te zadania i powiadamia o tym Państwową Komisję Wyborczą. Natomiast art. 17 § 2 k.w. stanowi, że przepis § 1 stosuje się odpowiednio, jeżeli właściwy organ nie

dokonał podziału gminy, powiatu lub województwa na okręgi wyborcze w terminie lub w sposób zgodny z prawem.

2. Podniesione przez sąd pytający zagadnienie wyłoniło się na tle następującego stanu faktycznego. Komisarz Wyborczy w Krakowie, w wyniku rozpatrzenia skargi wyborców na uchwałę Rady Gminy Czernichów w sprawie podziału tej gminy na okręgi wyborcze, wydał, powołując się na art. 17 § 2 i art. 420 § 1 k.w., postanowienie, w którym stwierdził wadliwość prawną ww. uchwały i nakazał wskazanej radzie gminy podjęcie, w wyznaczonym terminie, nowej uchwały w przedmiotowej sprawie. Wobec braku przyjęcia nowej uchwały we wskazanym terminie Komisarz Wyborczy w Krakowie wydał kolejne postanowienie, w którym dokonał podziału Gminy Czernichów na okręgi wyborcze. Rada tej gminy oraz grupa zamieszkałych w gminie wyborców wniosły do PKW odwołania od powyższego postanowienia. Organ ten w uchwale nie uwzględnił odwołań. Następnie Gmina Czernichów wniosła skargę na uchwałę PKW do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Została ona odrzucona, gdyż sąd uznał, że art. 420 k.w. wyczerpująco reguluje procedurę wnoszenia skarg w sprawach podziału gmin na okręgi wyborcze, stanowiąc przy tym, że od orzeczeń PKW nie przysługuje środek prawny. Tym samym, rozpatrzenie sprawy wykracza poza zakres kognicji sądów administracyjnych. Gmina Czernichów, nie zgadzając się z takim stanowiskiem, w skardze kasacyjnej do NSA zażądała uchylenia postanowienia WSA w Warszawie oraz przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia sądowi pierwszej instancji.

II. Zarzuty pytającego sądu

1. Analiza pytania prawnego wskazuje, że NSA z kilku powodów kwestionuje wskazane jako przedmiot kontroli art. 17 § 1 i 2 w związku z art. 420 § 1 k.w., a także – osobno – art. 420 § 2 k.w. Zdaniem Sejmu, zarówno przedmiot kontroli, jak i niektóre ze wskazanych w pytaniu prawnym wzorców konstytucyjnych wymagają korekty przy zastosowaniu ugruntowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasady *falsa demonstratio non nocet*. Uzasadnienie pytania prawnego nie jest bowiem komplementarne z *petitum*.

2. Wszystkie zarzuty powiązane przez sąd pytający z art. 17 § 1 i 2 w związku z art. 420 § 1 k.w. odnoszą się do mechanizmu wyznaczania przez komisarza wyborczego okręgów wyborczych w wyborach do rad gmin na podstawie art. 17 § 2 kodeksu. W opinii Sejmu, biorąc pod uwagę wywód zawarty w uzasadnieniu pytania prawnego, przedmiot kontroli został zakreślony przez sąd pytający zbyt szeroko. Argumentacja sądu (pytanie prawne, s. 11 oraz 13-16) odnosi się ściśle do art. 17 § 2 k.w., w zakresie, w jakim przepis ten nakazuje odpowiednio stosować art. 17 § 1 k.w. w sytuacjach, gdy właściwy organ (tj. rada gminy) nie dokona podziału gminy na okręgi wyborcze w sposób zgodny z prawem. Nie ma natomiast potrzeby obejmowania zakresem kontroli trybunalskiej, nawet w związku z art. 17 § 2 k.w., art. 17 § 1 oraz art. 420 § 1 k.w. Pierwszy z tych przepisów odnosi się do wyznaczania obwodów głosowania w gminie, a – co ponownie należy podkreślić – jedynie mocą odesłania z art. 17 § 2 znajduje odpowiednie zastosowanie do wyznaczania okręgów wyborczych w gminie. Z kolei w art. 420 § 1 kodeksu została przewidziana możliwość wniesienia skargi do komisarza wyborczego od ustaleń rady gminy w sprawach okręgów wyborczych. Tymczasem z przepisów kodeksowych nie wynika, że możliwość wyznaczenia okręgów przez komisarza wyborczego w trybie art. 17 § 2 k.w. jest warunkowana skierowaniem do niego skargi, o której mowa w art. 420 § 1 kodeksu. Zatem objęcie przedmiotem kontroli ustanowionego w art. 420 § 1 k.w. mechanizmu weryfikacji uchwał rad gmin w sprawie okręgów wyborczych jest niezasadne.

Reasumując, Sejm stoi na stanowisku, że właściwy przedmiot kontroli stanowi art. 17 § 2 k.w. w zakresie określonym w *petitum* niniejszego stanowiska, tj. wyłącznie w odniesieniu do nakazu odpowiedniego stosowania art. 17 § 1 k.w. w sytuacjach, gdy właściwy organ nie dokona podziału gminy na okręgi wyborcze w sposób zgodny z prawem.

3. Istotą pierwszego z zarzutów, które, zdaniem Sejmu, odnoszą się do wskazanego wyżej przedmiotu kontroli, jest przekonanie sądu pytającego, że komisarz wyborczy, działając na podstawie art. 17 § 2 kodeksu, wydaje akt prawny – postanowienie w sprawie podziału gminy na okręgi wyborcze, którego materia winna być regulowana aktami prawa powszechnie obowiązującego. Tymczasem postanowienia komisarza wyborczego „nie mieszczą się w konstytucyjnym katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy, a tym samym

w szczególności nie są to akty prawa miejscowego. Tym samym pozycja ustrojowa komisarza wyborczego i jego kompetencje nie pozwalają na podejmowanie aktów prawa miejscowego” (pytanie prawne, s. 11). W dalszej części wyводу sąd pytający stwierdza, że „[k]westie związane ze stanowieniem przepisów dotyczących wyborów można regulować w drodze ustawy i aktu prawa miejscowego (aktu normatywnego)” (pytanie prawne, s. 13). Zauważa następnie, że okręgi wyborcze do Sejmu, Senatu i Parlamentu Europejskiego zostały wyznaczone ustawą, w załącznikach do kodeksu wyborczego, zaś do rad gmin wyznaczone są w pierwszej mierze uchwałami właściwych rad gmin, tj. aktami prawa miejscowego. Tym samym nie jest, zdaniem NSA, dopuszczalne, aby postanowienie komisarza wyborczego, które nie stanowi źródła prawa powszechnie obowiązującego, wkraczało w materię zarezerwowaną dla tego typu źródeł prawa. W konsekwencji występuje tu, zdaniem sądu, niezgodność z art. 94 i art. 87 ust. 2 w związku z art. 169 ust. 2 Konstytucji.

Podany przez NSA wzorzec kontroli wymaga, zdaniem Sejmu, korekty. Jak wskazano wcześniej, istotą omawianego zarzutu jest konstatacja, że wyznaczenie okręgów wyborczych do rad gmin stanowi materię zawarowaną dla regulacji w aktach prawa powszechnie obowiązującego. W uzasadnieniu pytania prawnego nie stwierdza się natomiast, że materia ta musi zostać uregulowana wyłącznie w aktach prawa miejscowego. Jakkolwiek sąd w pełni aprobuje wyznaczenie okręgów wyborczych uchwałami rad gmin – jako działań mających „podstawowe znaczenie dla praw członków wspólnoty samorządowej do samostanowienia” (pytanie prawne, s. 14) – to, jak podano wcześniej, stwierdza również, że kwestie związane ze stanowieniem przepisów dotyczących wyborów można regulować w drodze aktu normatywnego, podając przy tym, obok prawa miejscowego, ustawy. Zdaniem Sejmu, argumentacja ta wskazuje, że nie jest zasadne przywoływanie jako elementów wzorca kontroli art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji, które to przepisy charakteryzują akty prawa miejscowego w systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Ponadto w pytaniu prawnym nie powiązано omawianego zarzutu z art. 169 ust. 2 Konstytucji, w którym określone zostały podstawowe zasady (w tym tzw. przymiotniki wyborcze) wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Przepis ten, w opinii Sejmu, został przywołany jedynie „ornamentacyjnie”. Zarzut sądu pytającego należy natomiast powiązać z całym art. 87 Konstytucji, który łącznie – choć zarazem niepełnie – określa katalog obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej źródeł prawa powszechnie

obowiązującego. Sejm zauważa, że w przypadkach, gdy przedmiotem analizy trybunalskiej były przepisy aktów prawa wewnętrznego pod kątem ewentualnego wkroczenia zakresu ich regulacji w materię właściwą dla aktów prawa powszechnie obowiązującego, Trybunał Konstytucyjny uznawał za celowe przyjmować, że wzorcem kontroli konstytucyjności jest właśnie cały art. 87 Konstytucji (wyroki TK z: 9 listopada 1999 r., sygn. akt K 28/98; 24 lutego 2004 r., sygn. akt K 54/02).

Podsumowując, w opinii Sejmu, przedmiotem analizy powinna być kwestia zgodności art. 17 § 2 k.w., w podanym wcześniej zakresie, z art. 87 Konstytucji.

4. Kolejny zarzut odnoszący się do art. 17 § 2 k.w., w zakresie wskazanym w *petitum* niniejszego stanowiska, sąd pytający wiąże z niezgodnością z art. 171 ust. 2 Konstytucji, w myśl którego organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, że wyłącznie organy wskazane w tym przepisie uprawnione są do „do oceny legalności działań jednostek samorządu terytorialnego” (pytanie prawne, s. 16). Wyraża następnie pogląd, iż mechanizm weryfikacji uchwał rad gmin w sprawie okręgów wyborczych, który został powierzony komisarzowi wyborczemu, a „w drugiej instancji” (pytanie prawne, s. 16) Państwowej Komisji Wyborczej, stanowi zbiór czynności o charakterze nadzorczym, czyniąc ze wskazanych organów wyborczych – wbrew art. 171 ust. 2 Konstytucji – organy nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego.

Sejm zauważa, że przedmiotem omawianego zarzutu sąd pytający uczynił nie tylko opisaną wcześniej kompetencję komisarza wyborczego, o której mowa w art. 17 § 2 k.w., lecz również drugą z jego kompetencji występujących w kodeksowym mechanizmie weryfikacji uchwał rad gmin w sprawie okręgów wyborczych, tj. rozpatrywanie skarg wyborców na te uchwały w trybie art. 420 § 1 k.w. Ponadto zakwestionowano, w kontekście zgodności z art. 171 ust. 2 Konstytucji, udział PKW w procesie tej weryfikacji, który został uregulowany w niewskazanym przez sąd w tej części *petitum* pytania prawnego art. 420 § 2 kodeksu, ściślej mówiąc – w zdaniu pierwszym tego przepisu. W konsekwencji, zdaniem Sejmu, w wyniku zastosowania zasady *falsa demonstratio non nocet* należy uznać, że przedmiotem kontroli zgodności z art. 171 ust. 2 Konstytucji jest nie tylko art. 17 § 2 k.w., ujmowany

w zakresie podanym w *petitum* niniejszego stanowiska, lecz również osobno art. 420 § 1 i art. 420 § 2 zd. 1 kodeksu.

5. W kolejnej części pytania prawnego NSA stwierdza, że powierzenie komisarzowi wyborczemu i PKW kompetencji w zakresie weryfikacji uchwał rad gmin w sprawie okręgów wyborczych „prowadzi w ramach Kodeksu wyborczego do wyłączenia właściwości sądów administracyjnych w tych sprawach, co powoduje niezgodność z art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. Zarzut ten sąd pytający odnosi do ogółu kompetencji weryfikacyjnych, które zostały przyznane tym organom w analizowanej kwestii (pytanie prawne, s. 16). Dodatkowo w osobnym punkcie wyводу zawarte zostały rozważania odnoszące się do art. 420 § 2 k.w., przy czym NSA wskazał jako wzorzec kontroli art. 184 w związku z art. 169 ust. 2 Konstytucji (pytanie prawne, s. 18).

W opinii Sejmu, tak szeroko zakreślony przedmiot kontroli oznacza, że przedmiotem analizy zgodności z art. 184 Konstytucji są: art. 17 § 2 k.w. w zakresie wskazanym w *petitum* niniejszego stanowiska, a także art. 420 § 1 i § 2 kodeksu. Należy jednak zauważyć, że w odniesieniu do art. 420 § 2 k.w. uwagi sądu pytającego odnoszą się w istocie wyłącznie do zdania drugiego. W tej części przewidziane bowiem zostało, że od orzeczeń Państwowej Komisji Wyborczej, wydanych w ramach weryfikacji postanowień komisarza wyborczego podjętych na podstawie art. 420 § 1 k.w., nie przysługuje środek prawny. Zdanie pierwsze odnosi się zaś wyłącznie, co podkreślono w poprzednim punkcie niniejszego stanowiska, do przyznania PKW kompetencji rozpatrywania odwołań od wskazanych postanowień komisarza wyborczego. W rezultacie Sejm przyjmuje, że przedmiotu kontroli zgodności z art. 184 Konstytucji nie stanowi całość art. 420 § 2 k.w., lecz wyłącznie zdanie drugie tego przepisu.

Ponadto trzeba zauważyć, że nie ma potrzeby, aby w odniesieniu do art. 420 § 2 k.w. jako wzorzec kontroli przywoływać, w związku z art. 184 Konstytucji, art. 169 ust. 2 Konstytucji. Sąd pytający nie wskazał w jakim zakresie art. 169 ust. 2 Konstytucji ma modyfikować rozwiązanie przewidziane w art. 184 Konstytucji, tj. poddanie kognicji sądów administracyjnych orzekania o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego. Wprawdzie w uzasadnieniu, w części dotyczącej art. 420 § 2 k.w., został zawarty *passus* odnośnie do tej kwestii („[p]rzepis ten całkowicie eliminując prawo do sądu narusza również art. 184 w zw. z art. 169

ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w tym pozostawiając poza kontrolą sądów administracyjnych uchwały organów administracji wyborczej o podziale gminy na okręgi wyborcze, gdy tymczasem same uchwały, lecz podejmowane przez uprawnione jednostki samorządu terytorialnego, spod kontroli takiej nie zostały wyłączone” – pytanie prawne, s. 18), jednak nie zawiera on wyjaśnienia problemu rozszerzenia wzorca kontroli konstytucyjności w przedmiotowej sprawie na art. 169 ust. 2 Konstytucji. W rezultacie Sejm przyjmuje, że również w odniesieniu do art. 420 § 2 k.w. faktyczne wątpliwości sądu pytającego koncentrują się wokół problemu zgodności z art. 184 Konstytucji.

6. Ostatni z zarzutów postawionych przez sąd pytający odnosi się do kwestii zgodności art. 420 § 2 k.w. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Przedmiotem zarzutu NSA jest wyłączenie drogi sądowej od orzeczeń PKW w sprawie odwołania od postanowienia komisarza wyborczego wydawanego w odpowiedzi na skargę wyborców na uchwałę rady gminy odnoszącą się do podziału gminy na okręgi wyborcze. Sejm zauważa, że faktyczny przedmiot kontroli stanowi zdanie drugie tego przepisu, gdyż, jak wskazano w poprzednim punkcie stanowiska, uwagi sądu pytającego odnoszą się wyłącznie do przewidzianego w tej części przepisu wykluczenia środków prawnych od orzeczeń PKW.

W uzupełnieniu trzeba dodać, że sąd ściśle odnosi wyłączenie drogi sądowej do gwarantowanych konstytucyjnie wolności i praw, co uzasadnia przyjęcie w pytaniu prawnym jako wzorca kontroli konstytucyjności art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji, a nie art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (tj. ograniczenia konstytucyjnego prawa do sądu w zakresie nieobejmującym dochodzenia gwarantowanych konstytucyjnie wolności i praw). Wniosek taki płynie z analizy uzasadnienia pytania prawnego, w którym czytamy: „[w]łaśnie ograniczenie prawa do sądu zawarte w art. 420 § 2 Kodeksu wyborczego wiązać należy z potrzebą ochrony naruszonych wolności i praw, w tym realizacji biernego i czynnego prawa wyborczego przez mieszkańców wspólnoty samorządowej, jak i dopuszczalności przeprowadzenia wyborów powszechnych, równych i bezpośrednich, w tajnym głosowaniu w ramach okręgów wyborczych określonych przez organy gminy lub uprawniony organ nadzoru” (pytanie prawne, s. 18).

Reasumując, przedmiotem analizy w zakresie wyłączenia możliwości sądowej weryfikacji uchwał rad gminy w sprawie okręgów wyborczych jest zgodność art. 420 § 2 zd. 2 k.w. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

7. Należy na marginesie zauważyć, że w podsumowaniu swoich wywodów sąd pytający wiąże zarzut dotyczący ograniczenia drogi do sądu nie tylko z ochroną konstytucyjnych wolności i praw, lecz również z ochroną „samorządności gminy” (pytanie prawne, s. 18). Taka uwaga mogłaby sugerować potrzebę zbadania zgodności art. 420 § 2 k.w. z art. 165 ust. 2 Konstytucji, w myśl którego samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Jakkolwiek w uzasadnieniu pytania prawnego krótko scharakteryzowano tę regulację konstytucyjną (pytanie prawne, s. 15), to nie została ona przywołana w uzasadnieniu żadnego z zarzutów podniesionych przez sąd pytający. Artykuł 165 ust. 2 Konstytucji nie został również wskazany jako wzorzec kontroli konstytucyjności w *petitum* pytania NSA. Sejm stoi więc na stanowisku, że kwestia ta nie jest objęta zakresem wątpliwości sądu.

8. W podsumowaniu Sejm stwierdza – co znajduje odzwierciedlenie w *petitum* niniejszego pisma – że wątpliwości NSA faktycznie odnoszą się do zgodności:

- a) art. 17 § 2 k.w. w zakresie podanym w *petitum* niniejszego stanowiska z art. 87, art. 171 ust. 2 i art. 184 Konstytucji;
- b) art. 420 § 1 k.w. z art. 171 ust. 2 i art. 184 Konstytucji;
- c) art. 420 § 2 zd. 1 k.w. z art. 171 ust. 2 Konstytucji;
- d) art. 420 § 2 zd. 2 k.w. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 i art. 184 Konstytucji.

III. Analiza formalna

1. Zgodnie z art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK), każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. W art. 193 Konstytucji

sformułowane zostały zatem trzy przesłanki, których łączne spełnienie warunkuje dopuszczalność przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego:

a) przesłanka podmiotowa, zgodnie z którą pytanie prawne może być przedstawione wyłącznie przez sąd, rozumiany jako państwowy organ władzy sądowniczej;

b) przesłanka przedmiotowa, w świetle której pytanie prawne ma dotyczyć zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą;

c) przesłanka funkcjonalna, która uzasadnia wystąpienie z pytaniem prawnym jedynie wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy zawisłej przed sądem (zob. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03; 6 lutego 2007 r., sygn. akt P 33/06).

W ustabilizowanym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że zależność między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy polega na tym, iż wyrok Trybunału musi mieć wpływ na orzeczenie sądu pytającego. Zależność ta jest oparta na odpowiedniej relacji między treścią kwestionowanego przepisu i stanem faktycznym sprawy, w związku z którą pytanie zadano (zob. np. postanowienie TK z 15 maja 2007 r., sygn. akt P 13/06; wyroki TK z: 17 lipca 2007 r., sygn. akt P 16/06; 23 października 2007 r., sygn. akt P 10/07; 20 grudnia 2007 r., sygn. akt P 39/06; 19 lutego 2008 r., sygn. akt P 49/06; 27 maja 2008 r., sygn. akt P 59/07; 16 czerwca 2008 r., sygn. akt P 37/07; 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08). Przyjmuje się, że wyznaczany za pomocą przesłanki funkcjonalnej dopuszczalny zakres kontroli inicjowanej przez sąd orzekający w konkretnej sprawie jest szerszy niż w wypadku kontroli wszczynanej na podstawie skargi konstytucyjnej (zob. wyroki TK z: 1 lipca 2003 r., sygn. akt P 31/02; 16 listopada 2004 r., sygn. akt P 19/03; 30 października 2006 r., sygn. akt P 36/05; 30 października 2006 r., sygn. akt P 10/06; 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 22/07; 12 maja 2011 r., sygn. akt P 38/08). Niemniej w piśmiennictwie dominuje stanowisko, że przedmiotem kontroli konstytucyjności w trybie pytania prawnego może być wyłącznie przepis, który zostanie (powinien zostać) zastosowany w sprawie i stanowić podstawę rozstrzygnięcia sądowego, bądź też który ma bezpośrednie znaczenie dla rozstrzygnięcia w konkretnej, rozpoznawanej przez sąd sprawie (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle prawno-porównawczym*, Warszawa 2003, s. 217; L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie*

Zachodniej, Warszawa 1987, s. 265; R. Hauser, A. Kabat, *Pytania prawne jako procedura kontroli konstytucyjności prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1, s. 3; K. Kolasiński, *Zaskarżalność ustaw w drodze pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 9, s. 25; A. Wasilewski, *Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego. Problemy interpretacyjne na tle art. 193 Konstytucji RP*, „Przegląd Sądowy” 2000, nr 5, s. 5; M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 145). Odwołania do podstawy rozstrzygnięcia, konieczności, powinności lub perspektywy zastosowania kwestionowanego przepisu w konkretnej sprawie występują również powszechnie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego (wyroki TK z: 4 października 2000 r., sygn. akt P 8/00; 6 marca 2002 r., sygn. akt P 7/00; 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01; 6 maja 2003 r., sygn. akt P 21/01; 7 czerwca 2004 r., sygn. akt P 4/03; 16 listopada 2004 r., sygn. akt P 19/03; 30 maja 2005 r., sygn. akt P 7/04; 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04; 18 lipca 2006 r., sygn. akt P 6/05; postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt P 14/99; 13 grudnia 2000 r., sygn. akt P 9/00; 24 lutego 2004 r., sygn. akt P 5/03; 14 września 2005 r., sygn. akt P 7/05; 19 kwietnia 2006 r., sygn. akt P 12/05; 19 grudnia 2006 r., sygn. akt P 25/05). Skuteczne zainicjowanie konkretnej kontroli konstytucyjności przepisów w formie pytania prawnego wymaga spełnienia wymienionych wymogów, a Trybunał kontroluje na każdym etapie postępowania, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (zob. postanowienia TK z: 18 marca 2009 r., sygn. akt P 13/08; 30 czerwca 2009 r., sygn. akt P 34/07; 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08).

2. W analizowanej sprawie wątpliwości nie powinno budzić ani spełnienie przesłanki podmiotowej, skoro pytanie prawne przedstawił Naczelny Sąd Administracyjny, ani też spełnienie przesłanki przedmiotowej, jako że podawana w wątpliwość jest zgodność z Konstytucją przepisów ustawy – Kodeksu wyborczego. Sejm wyraża jednak przekonanie, że w odniesieniu do większości zarzutów nie można mówić o ziszczeniu się przesłanki funkcjonalnej, ponieważ ewentualne rozstrzygnięcie Trybunału w przedmiocie zgodności niektórych z zakwestionowanych przepisów z Konstytucją nie mogłoby wywrzeć wpływu na rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed sądem.

Kluczowym przepisem w sprawie toczącej się przed sądem pytającym jest art. 420 § 2 k.w. Należy przypomnieć, że w zdaniu drugim tego przepisu przesądza się, iż od orzeczenia Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie odwołania od postanowienia komisarza wyborczego wydanego na podstawie art. 420 § 1 kodeksu nie przysługuje środek prawny. Z wcześniejszych uwag wynika, że NSA kwestionuje art. 420 § 2 zd. 2 k.w., zarzucając mu m.in. niezgodność z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 oraz z art. 184 Konstytucji. Przedmiotem wątpliwości sądu jest wynikające ze zdania drugiego art. 420 § 2 k.w. wyłączenie drogi sądowej, w tym brak kognicji sądów administracyjnych, w odniesieniu do kontroli legalności działań PKW podjętych na podstawie tego przepisu.

Kwestia oceny konstytucyjności art. 420 § 2 zd. 2 k.w w istocie warunkuje zasadność rozpatrzenia pozostałych zarzutów zawartych w pytaniu prawnym. Jeśli Trybunał Konstytucyjny przesądziłby o niekonstytucyjności tego przepisu, co prowadziłoby do usunięcia go z systemu prawa, to derogacji uległaby szczególna ustawowa przesłanka wyłączająca drogę sądową w zakresie kontroli podejmowanych na podstawie art. 420 § 2 zd. 1 k.w. orzeczeń PKW. W rezultacie dopiero wówczas, a także jeśli na podstawie innych przepisów sąd pytający uznałby się za właściwy do rozpatrzenia sprawy leżącej u podstaw pytania prawnego, mogłaby się w toku rozpatrywania sprawy zaktualizować zasadność wyjaśnienia kwestii konstytucyjności pozostałych przepisów zakwestionowanych w pytaniu prawnym. Z kolei w razie odmiennego stanowiska Trybunału, tj. stwierdzenia konstytucyjności art. 420 § 2 zd. 2 k.w., zbadanie zasadności pozostałych zarzutów nie miałyby wpływu na rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przez NSA. Niezależnie bowiem od ich oceny, konieczne byłoby podzielenie stanowiska Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, iż rozpatrzenie sprawy wykracza poza zakres kognicji sądów administracyjnych. Merytoryczne rozpatrzenie skargi kasacyjnej byłoby więc niedopuszczalne.

Z powyższych względów Sejm stwierdza, że jedynie zbadanie zgodności art. 420 § 2 zd. 2 k.w. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 oraz z art. 184 Konstytucji jest formalnie dopuszczalne, gdyż wyłącznie między analizą konstytucyjności tego przepisu a rozstrzygnięciem sprawy zawisłej przed sądem pytającym zachodzi przesłanka funkcjonalna warunkująca możliwość rozpatrzenia przez Trybunał Konstytucyjny pytania prawnego. Sformułowanie pozostałych zarzutów podniesionych w pytaniu prawnym jest na tym etapie przedwczesne,

dlatego w tym zakresie Sejm wnosi o **umorzenie** postępowania. Z ostrożności jednak, antycypując ewentualną odmienną trybunalską ocenę formalną pytania NSA, Sejm uznaje za celowe przedstawienie stanowiska merytorycznego odnośnie do pozostałych zarzutów.

IV. Analiza zgodności art. 420 § 2 zd. 2 k.w. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 oraz z art. 184 Konstytucji

1. Wzorce konstytucyjne

1. Artykuł 184 Konstytucji przesądza, że musi istnieć system sądownictwa administracyjnego, odrębny organizacyjnie i funkcjonalnie od sądownictwa powszechnego, obejmujący Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne; w systemie tym Naczelny Sąd Administracyjny ma pełnić rolę najwyższego organu orzecznictwa (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, komentarz do art. 184, s. 4). Przechodząc zaś do kwestii właściwości sądów administracyjnych, należy zauważyć, że z art. 184 ustawy zasadniczej bezspornie wynika, iż kognicja tych sądów obejmuje, w zakresie określonym ustawą, kontrolę działalności administracji publicznej oraz orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Powyższe przesądza, że sądy administracyjne nie mogą same załatwiać określonych spraw merytorycznych (np. wydawać decyzji administracyjnych), gdyż wstąpiłyby one wtedy w rolę organu administracji lub samorządu terytorialnego (por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 917; zob. także wyroki NSA z: 24 czerwca 2005 r., sygn. akt FSK 1462/04; 31 maja 2007 r., sygn. akt I GSK 1649/06; 5 lipca 2007 r., sygn. akt I GSK 2386/06; 4 lutego 2011 r., sygn. akt II FSK 1808/09). Jest to jedna z podstawowych cech odróżniających sądownictwo administracyjne od powszechnego, które polega na rozstrzygnięciu określonej sprawy co do meritum. Biorąc pod uwagę treść art. 184 Konstytucji oraz fakt, że sądy administracyjne sprawują kontrolę „w zakresie określonym w ustawie” należy przyjąć dwie podstawowe tezy: po pierwsze, istnieje domniemanie właściwości sądów administracyjnych w sprawach z zakresu kontroli administracji publicznej; po drugie, ustawodawca może wyznaczać granice kontroli sprawowanej

przez sądy administracyjne. Oznacza to, że nie ma zakazu powierzania spraw z tego zakresu sądom powszechnym; nie ma również zakazu poddawania pod kognicję sądów administracyjnych pewnych spraw spoza „kontroli administracji publicznej” (zob. np. wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10; por. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 7-8; M. Jaśkowska, *Właściwość sądów administracyjnych (zagadnienia wybrane)* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 568-569; R. Hauser, A. Kabat, *Właściwość sądów administracyjnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, nr 2, s. 28; inaczej jednak T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sędowoadministracyjne*, Warszawa 2004, s. 27).

W zakresie dokonywanej przez NSA i inne sądy administracyjne kontroli legalności uchwał organów samorządu terytorialnego przyjmuje się, że chodzi tu o kontrolę abstrakcyjną, tj. oderwaną od indywidualnych spraw administracyjnych. Działalność sądownictwa administracyjnego w tej dziedzinie przypomina sferę działalności Trybunału Konstytucyjnego, wykraczając poza sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, o którym mowa w art. 175 ust. 1 Konstytucji. Z tego względu ustanowienie takiej działalności wymagało osobnej podstawy konstytucyjnej (por. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 9).

2. Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji brzmi: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Przepis ten jest wzorcem kontroli dookreślonym przez art. 77 ust. 2 Konstytucji, który brzmi: „Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”.

W doktrynie prawa i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się na ścisły związek pomiędzy art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Panuje bowiem zgoda co do tego, że wyrażony w art. 77 ust. 2 Konstytucji zakaz zamykania drogi sądowej naruszonych wolności i praw jest elementem konstytucyjnego prawa do sądu, którego zasadnicza część normatywna zawarta jest w art. 45 ust. 1 Konstytucji, i nie ma możliwości rozdzielenia materialnej więzi istniejącej między tymi przepisami (zob. wyroki TK z: 8 listopada 2001 r., sygn. akt P 6/01 oraz z 27 maja 2008 r., sygn. akt SK 57/06; zob. także L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 77, s. 24). Treścią prawa do sądu (zob. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97;

14 listopada 2007 r., sygn. akt SK 16/05; 17 lipca 2007 r., sygn. akt P 19/04), o którym mowa w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, jest: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym), 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd oraz 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika jednoznacznie wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw. Konstytucja wprowadza domniemanie drogi sądowej, wobec czego wszelkie ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki muszą bezpośrednio wynikać z przepisów ustawy zasadniczej (np. z art. 37 ust. 2, art. 45 ust. 2 lub art. 31 ust. 3; zob. także wyrok TK z 8 listopada 2001 r., sygn. akt P 6/01). Jednocześnie jednak ograniczenia te nie mogą odnosić się do sfery konstytucyjnych wolności i praw, gdyż z art. 77 ust. 2 Konstytucji wynika zakaz zamykania drogi sądowej ich dochodzenia.

W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że: „[a]by zagadnienie istnienia (bądź nieistnienia) prawa do sądu w ogóle mogło być rozpatrywane, istnieć musi «sprawa» to jest stan, w którym konieczne jest władcze rozstrzygnięcie o prawach określonego podmiotu w relacji do innych podmiotów równorzędnych lub w relacji do władzy publicznej, a jednocześnie natura danego stosunku prawnego wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę” (wyrok TK z 26 kwietnia 2005 r., sygn. akt SK 36/03). W innych wyrokach (zob. przykładowo wyrok TK z 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99) Trybunał wskazywał, iż termin „sprawa” należy odnosić do sporów prawnych między osobami fizycznymi i prawnymi, wynikających ze stosunków cywilnoprawnych, administracyjnoprawnych i rozstrzygnięcia o zasadności zarzutów karnych, oraz rozpatrywać w związku z ogólną funkcją sądów, którą jest „sprawowanie wymiaru sprawiedliwości” (art. 175 Konstytucji). Do praw, o których rozstrzyga sąd sprawujący wymiar sprawiedliwości, należą nie tylko te, które są objęte bezpośrednio gwarancjami konstytucyjnymi, ale także wszelkie inne, których istnienie wynika z całokształtu obowiązujących regulacji prawa materialnego (zob. wyrok TK z 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślano, że powierzenie rozpatrywania danej sprawy organowi

pozasądowemu nie budzi konstytucyjnych wątpliwości, o ile nie jest związane z wymierzaniem sprawiedliwości (zob. np. wyroki TK z: 13 czerwca 2006 r., sygn. akt SK 54/04; 1 grudnia 2008 r., sygn. akt P 54/07; 12 maja 2011 r., sygn. akt P 38/08).

2. Analiza zgodności

1. Zasadniczy wątek w argumentacji sądu pytającego na rzecz niekonstytucyjności art. 420 § 2 zd. 2 k.w. jest związany z kwestią przewidzianego w tym przepisie wyłączenia drogi sądowej, stąd rozważania odnośnie do tego zagadnienia zostaną przeprowadzone w pierwszej kolejności. Pozostałe kwestie, tj. problem zgodności z art. 171 ust. 2 i art. 184 Konstytucji, wydają się drugoplanowe. Sejm stwierdza przy tym, że w odniesieniu do tych zarzutów ponownie adekwatne są ustalenia odnoszące się do art. 17 § 2 k.w.

Wyłączenie drogi sądowej od orzeczeń Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie rozpatrzenia odwołań od postanowień komisarza wyborczego wydanych w trybie art. 420 § 1 k.w. jest bezsporne. Artykuł 420 § 2 zd. 2 k.w. stanowi bowiem *expressis verbis*, że od orzeczenia Państwowej Komisji Wyborczej nie przysługuje środek prawny. Problemem do rozważenia nie jest więc kwestia zaistnienia braku drogi sądowej w odniesieniu do dokonywanej przez organy wyborcze weryfikacji uchwał rad gmin w sprawie okręgów wyborczych, lecz ocena dopuszczalności wyłączenia drogi sądowej.

Jak wskazano wcześniej, NSA w pytaniu prawnym odnosi wyłączenie drogi sądowej do sfery konstytucyjnych wolności i praw. Łączy jednak tę kwestię nie tylko z czynnym i biernym prawem wyborczym, lecz również z „dopuszczalnością przeprowadzenia wyborów powszechnych, równych i bezpośrednich, w tajnym głosowaniu”. Zdaniem Sejmu, wywody sądu pytającego budzą istotne wątpliwości. Należy bowiem, po pierwsze, zauważyć, że przywołane przez NSA zasady prawa wyborczego, tj. powszechność, równość, bezpośredniość i tajność, przewidziane w art. 169 ust. 2 Konstytucji, nie odnoszą się do sfery konstytucyjnych wolności i praw, lecz w założeniu mają gwarantować odpowiednie ukształtowanie systemu wyborczego dotyczącego organów stanowiących jednostek samorządu – prawidłowe w kontekście aksjologicznych podstaw ustroju konstytucyjnego państwa. Nie ulega wątpliwości, że zasady te dotyczą sfery wykonywania przez wyborców swoich uprawnień w zakresie kreacji organów stanowiących w jednostkach samorządowych,

gdyż nieprawidłowe ukształtowanie przepisów prawa wyborczego, tj. naruszające zasady (przymiotniki wyborcze), o których mowa w art. 169 ust. 2 Konstytucji, może utrudnić czy wręcz uniemożliwić wykonywanie przez wyborców swoich uprawnień. Nie zmienia to jednak faktu, że zasady te nie stanowią konstytucyjnych źródeł tych uprawnień, lecz mają co do zasady charakter ustrojowy. W konsekwencji Sejm przyjmuje, że przedmiotem dalszych rozważań może być wyłącznie kwestia zgodności art. 420 § 2 zd. 2 k.w. w zakresie, w jakim przepis ten może ewentualnie wyłączać drogę sądową w odniesieniu do dochodzenia praw przysługujących wyborcom, tj. czynnego i biernego prawa wyborczego. W pozostałym zakresie przepis ten pozostaje bez związku z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Należy przypomnieć, że czynne prawo wyborcze „przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego” zagwarantowane zostało w art. 62 ust. 1 Konstytucji. Brak natomiast przepisu, w którym *explicite* zostałyby wymienione przesłanki biernego prawa wyborczego w odniesieniu do wyborów samorządowych. Nie oznacza to, jednak, że nie można go uznać za jedno z praw gwarantowanych konstytucyjnie. Po pierwsze, skoro podstawowym warunkiem korzystania z biernego prawa wyborczego jest posiadanie prawa czynnego, to wspomniany art. 62 ust. 1 Konstytucji również *de facto* odnosi się do prawa kandydowania w wyborach samorządowych. Po drugie, Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że bierne prawo wyborcze w tych wyborach „posiada konstytucyjną genezę w ustrojowej zasadzie ludowładztwa, zgodnie z którą Naród sprawuje władzę przez swych przedstawicieli lub bezpośrednio (art. 4 ust. 2 Konstytucji)” (wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07).

Przyjmując, że zarówno czynne jak i bierne prawo wyborcze w wyborach samorządowych posiadają status praw gwarantowanych konstytucyjnie, a tym samym, że odnosi się do nich bezwzględny zakaz zamykania drogi sądowej (art. 77 ust. 2 Konstytucji), Sejm inaczej niż sąd pytający ocenia skutki przewidzianego w art. 420 § 2 zd. 2 k.w. wyłączenia drogi sądowej. Kluczowe znaczenie odgrywa tu stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w obszernie przywołanym przez NSA wyroku z 18 lipca 2012 r. (sygn. akt K 14/12). Należy zauważyć, że niezgodność z powodu niedopuszczalnego zamknięcia drogi sądowej została wówczas stwierdzona jedynie w odniesieniu do art. 218 § 2 zd. 2 k.w. w zakresie postanowienia Państwowej Komisji Wyborczej w sprawach, o których mowa w art. 215 § 4 k.w., a więc odmowy rejestracji kandydata w wyborach do Sejmu

w sytuacji, gdy kandydat nie posiada prawa wybieralności. Jedynie bowiem w tym wypadku Trybunał uznał, że wyłączenie drogi sądowej bezpośrednio dotyczy konstytucyjnego prawa wybieralności w wyborach do Sejmu (art. 99 Konstytucji). W sytuacji pozostałych przesłanek odmowy rejestracji kandydatów w tych wyborach, do których również stosuje się wyłączenie drogi sądowej przewidziane w art. 218 § 2 k.w., nie doszło do „naruszenia wskazanych wzorców kontroli konstytucyjnej, bowiem sprawy te nie dotyczą bezpośrednio prawa wybieralności określonego w art. 99 Konstytucji” (wyrok TK z 18 lipca 2012 r., sygn. akt K 14/12). Oznacza to, że w celu zastosowania szczególnego konstytucyjnego standardu odnoszącego się do prawa do sądu konieczne jest wykazanie, że ograniczenie tego prawa bezpośrednio dotyka konstytucyjnych wolności i praw.

W opinii Sejmu, w przedmiotowej sprawie taki bezpośredni związek nie zachodzi. Prawidłowe wyznaczenie okręgów wyborczych w gminach jest istotne w kontekście konstytucyjnych zasad (przymiotników) odnoszących się do tych wyborów, w szczególności równości w aspekcie materialnym (zapewnienie wyborcom równej siły głosów poprzez takie ukształtowanie okręgów wyborczych, że w każdym z nich proporcja między liczbą mieszkańców a liczbą wybieranych przedstawicieli będzie jednolita – por. art. 419 § 2 k.w.). Spełnienie tego standardu ma wpływ na warunki korzystania z praw wyborczych, w szczególności prawa biernego, gdyż niezachowanie równości materialnej prowadzi do zróżnicowania szans na wybór kandydatów ubiegających się o mandat przedstawicielski w poszczególnych okręgach wyborczych. Związek z prawami wyborczymi nie jest natomiast bezpośredni. Sejm zauważa przy tym, że w przypadku odmiennej konkluzji, tj. uznania bezpośredniego związku zamknięcia drogi sądowej z możliwością dochodzenia konstytucyjnie gwarantowanych praw wyborczych, właściwie w odniesieniu do wszelkich norm prawa wyborczego należałoby odnieść zaostrożony przez art. 77 ust. 2 Konstytucji standard ochrony prawa do sądu. Całokształt norm prawa wyborczego determinuje bowiem proces wyborczy rozumiany jako warunki wykonywania czynnego i biernego wyborczego. Takie stanowisko nie koresponduje z zarysowanym wcześniej, trafnym poglądem Trybunału Konstytucyjnego.

2. Ponadto Sejm uważa za celowe wskazać, że w odniesieniu do przedmiotu wyłączenia drogi sądowej przewidzianego w art. 420 § 2 zd. 2 k.w., tj. braku

możliwości zaskarżenia orzeczenia PKW w sprawie podziału gminy na okręgi wyborcze, wątpliwe wydaje się, aby możliwe było wykazanie, iż materia ta stanowi „sprawę” w znaczeniu konstytucyjnym. Analizowane postępowanie dotyczy w istocie możliwości sądowej kontroli aktu normatywnego, jaki stanowi uchwała rady gminy (akt prawa miejscowego) w sprawie okręgów wyborczych. Zakładając, że materia ta nie pozostaje w bezpośrednim związku z wykonywaniem praw wyborczych przez uprawnionych mieszkańców danej gminy (takiego związku nie wykazał sąd pytający) należy przyjąć, że nie występuje tu „rozstrzygnięcie o prawach określonego podmiotu”, co jest koniecznym elementem stwierdzenia „sprawy”, tj. pojęcia kluczowego dla stwierdzenia zaistnienia konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Na marginesie trzeba zauważyć, że brak „sprawy” wyklucza możliwość oceny art. 420 § 2 zd. 2 k.w. w świetle konstytucyjnego prawa do sądu, nie tylko w sferze wyłączenia możliwości dochodzenia sądowego naruszonych konstytucyjnych wolności lub praw (art. 77 ust. 2 Konstytucji), lecz również w świetle ogólnych przesłanek warunkujących dopuszczalność ograniczania wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

W świetle powyższych ustaleń należy stwierdzić, że analizowany przepis Kodeksu wyborczego nie może podlegać analizie w zakresie wskazanym przez NSA, a więc że art. 420 § 2 zd. 2 k.w. **nie jest niezgodny** z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

3. Oceniając kwestię zgodności art. 420 § 2 zd. 2 k.w. z art. 184 Konstytucji, należy na wstępie stwierdzić, że przywołany przepis ustawy zasadniczej stanowi adekwatny wzorzec kontroli konstytucyjności dla omawianego rozwiązania prawnego. Przewidziane w zdaniu drugim art. 420 § 2 k.w. wykluczenie jakichkolwiek środków prawnych od orzeczeń PKW w przedmiocie odwołań od postanowień komisarza wyborczego w sprawie uchwał rad gmin dotyczących okręgów wyborczych oznacza bowiem m.in. brak możliwości zaskarżenia orzeczenia PKW do sądu administracyjnego.

Należy przypomnieć, iż źródłem wątpliwości sądu pytającego jest podkreślenie, że skutkiem art. 420 § 2 zd. 2 k.w. jest pozostawienie poza kontrolą sądów administracyjnych uchwał „organów administracji wyborczej o podziale gminy na okręgi wyborcze, gdy tymczasem same uchwały, lecz podejmowane przez uprawnione jednostki samorządu terytorialnego, spod kontroli takiej nie zostały

wyłączone”. Taki stan rzeczy jest bezsporny, gdyż z jednej strony uchwały gmin w sprawie okręgów wyborczych mogą zostać zaskarżone do sądów administracyjnych na podstawie art. 3 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) jako „akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego”, a z drugiej strony art. 420 § 2 zd. 2 k.w. wyklucza taką możliwość w odniesieniu do orzeczeń PKW podjętych w ramach weryfikacji tych uchwał. Zdaniem Sejmu, fakt ten nie prowadzi jednak do uznania, że analizowany przepis Kodeksu wyborczego narusza art. 184 Konstytucji.

Zgodnie z przywołanym wzorcem konstytucyjnym, kognicja NSA oraz innych sądów administracyjnych obejmuje, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Oznacza to, po pierwsze, że właściwość sądu administracyjnego musi zawsze wynikać z określonego przepisu ustawy zwykłej, zaś art. 184 Konstytucji nie jest przepisem mogącym zostać zastosowanym bezpośrednio (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, komentarz do art. 184, s. 5; także B. Banaszak, *op. cit.*, s. 918). Po drugie, co kluczowe w analizowanym przypadku, kognicja sądów administracyjnych odnosi się do kontroli działalności organów, które można uznać za element administracji publicznej.

W piśmiennictwie wskazuje się, że zawarte w art. 184 Konstytucji pojęcie administracji publicznej obejmuje „ogół podmiotów wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej”, tj. „organy samorządu terytorialnego, samorządowe kolegia odwoławcze organy administracji rządowej” (B. Banaszak, *op. cit.*, s. 918, 919 i cytowane tam orzecznictwo). Tak zakreślony katalog podmiotów nie obejmuje Państwowej Komisji Wyborczej, której usytuowanie ustrojowe jest szczególne, choć nie stanowi ona organu konstytucyjnego. Państwowa Komisja Wyborcza jest „stałym organem państwowym właściwym w sprawach przygotowania, organizacji oraz przeprowadzenia wyborów” (F. Rymarz, *Udział sędziów w organach wyborczych* [w:] *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990-2000)*, red. F. Rymarz, Warszawa 2000, s. 43). Skład tego organu oraz zasady jego kształtowania (zob. art. 157 k.w.) zbliżają go do władzy sądowniczej, jednak w doktrynie prawa wyklucza się jednoznacznie taką charakterystykę PKW. Jakkolwiek ustrojowy charakter tego organu jest źródłem poważnych rozbieżności (por. A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim*, Toruń

2010, s. 69-72), to w kontekście przedmiotowej sprawy istotne jest, że PKW nie sposób zaliczyć do organów administracji. Co warte podkreślenia, takie stanowisko zajął także NSA, stwierdzając w jednym ze swoich orzeczeń, że: „Państwowa Komisja Wyborcza, realizując zadania m.in. wynikające z kalendarza wyborczego, nie wykonuje typowych funkcji administracji publicznej, gdyż nie jest organem administracji publicznej, w rozumieniu art. 5 pkt 3 k.p.a. Państwowa Komisja Wyborcza, jak i pozostałe organy wyborcze, nie są podmiotami powołanymi, z mocy prawa, do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej” (postanowienie NSA z 20 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 2221/11). W tym samym orzeczeniu NSA zauważył, że: „[s]koro zadania i czynności podejmowane przez PKW, w ramach procedury wyborczej, nie są i nie mogą być władczymi działaniami organów administracji publicznej, to nie podlegają one kognicji sądów administracyjnych”.

W konsekwencji powyższych ustaleń należy stwierdzić, że art. 420 § 2 k.w. **jest zgodny** z art. 184 Konstytucji. Sejm zauważa ponadto, że podkreślona przez sąd pytający rozbieżność, polegająca na poddaniu kognicji NSA uchwał rad gmin w sprawie okręgów wyborczych, a zarazem brak tej kognicji w odniesieniu do PKW podjętych w ramach weryfikacji tych uchwał, jest przykładem rażącej niespójności przepisów prawa wyborczego, której usunięcie wymagać będzie podjęcia działań prawodawczych. Fakt ten, którego źródłem wydaje się nieprawidłowe przyznanie organom administracji wyborczej kompetencji nadzorczych nad działalnością samorządu terytorialnego (zob. niżej pkt V.2-4), może również wywoływać wątpliwości w kontekście zasad prawidłowej legislacji, posiadających swoje źródło w art. 2 Konstytucji. W pytaniu prawnym nie podniesiono jednak tego zarzutu, stąd nie jest zasadne przeprowadzenie pogłębionych rozważań odnośnie do tej kwestii.

V. Analiza pozostałych zarzutów NSA

1. Wzorce konstytucyjne

1. Treścią art. 87 Konstytucji jest wyznaczenie katalogu aktów normatywnych, w których mogą zostać zawarte normy prawa powszechnie obowiązującego. Zgodnie z tym przepisem, do aktów prawa powszechnie obowiązującego zaliczają się: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia

(ust. 1), a na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2).

Doniosłość regulacji zawartej w art. 87 Konstytucji przejawia się w dwóch aspektach. Po pierwsze, z art. 87 Konstytucji wynika, że ustrojodawca nadał systemowi źródeł prawa obowiązującemu w Polsce dualistyczny charakter, wyróżniając z jednej strony kategorię (podsystem) aktów prawa powszechnie obowiązującego, z drugiej zaś kategorię (podsystem) aktów prawa wewnętrznego. Najważniejsza różnica między tymi kategoriami dotyczy zakresu obowiązywania danego aktu – regulują one sytuację prawną wszystkich podmiotów znajdujących w zasięgu obowiązywania polskiego systemu prawnego (akty powszechnie obowiązujące) bądź też tylko podmiotów znajdujących się w stosunku podległości organizacyjnej w stosunku do organu wydającego dany akt (akty prawa wewnętrznego – por. art. 93 ust. 1 Konstytucji). Po drugie, aktom powszechnie obowiązującym ustrojodawca nadał, z punktu widzenia przepisów ustawy zasadniczej, charakter katalogu zamkniętego. Zamknięcie w płaszczyźnie podmiotowej wyraża się w tym, że akty prawa powszechnie obowiązującego mogą być stanowione wyłącznie przez organy wymienione w Konstytucji. Zamknięcie w płaszczyźnie przedmiotowej oznacza, że prawo powszechnie obowiązujące może być stanowione wyłącznie w formach (aktach) wymienionych enumeratywnie w Konstytucji (por. art. 87, art. 91 ust. 3 oraz art. 234 Konstytucji).

Z wyróżnieniem aktów prawa powszechnie obowiązującego i wewnętrznego w ścisłym związku pozostaje zagadnienie, jakiego rodzaju materie wymagają regulacji o charakterze powszechnie obowiązującym. Pod rządami obecnej Konstytucji formułowane jest stanowisko, zgodnie z którym regulacje adresowane do podmiotów, które nie podlegają organizacyjnie podmiotowi wydającemu dany akt, a także regulacje kształtujące, choćby pośrednio, ich sytuację prawną, mogą być zawarte wyłącznie w aktach powszechnie obowiązujących (por. m.in.: K. Działocha [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 1999, komentarz do art. 87, s. 1-4; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 118-123, a także wyroki TK z: 1 grudnia 1998 r., sygn. akt K 21/98; 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 25/99).

Akty o mocy powszechnie obowiązującej nie tworzą jednolitej kategorii – po pierwsze mają one różną moc prawną, po drugie odmienny pozostaje zakres spraw, które mogą regulować. W tej drugiej kwestii zasadniczy podział opiera się na

wyróżnieniu aktów samoistnych oraz aktów wykonawczych. Pierwsza kategoria obejmuje akty, które mogą być stanowione w sposób samodzielny, tzn. do ich wydania nie jest konieczne zamieszczenie upoważnienia w innym akcie. Z kolei akty wykonawcze są wydawane tylko na podstawie wyraźnego upoważnienia zawartego w akcie samoistnym i mają służyć jego realizacji, nie mogą natomiast samodzielnie regulować jakichkolwiek materii (por. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 127).

2. W art. 171 ust. 2 Konstytucji wskazane zostały organy upoważnione do wykonywania nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego – Prezes Rady Ministrów, wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe. Przepis ten uzupełnia art. 171 ust. 1 Konstytucji, w którym została ustanowiona zasada nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, a także określono jedyne kryterium tego nadzoru – legalność. W piśmiennictwie podkreśla się, że: „[k]ategoryczne sformułowania art. 171 ukazują, iż niezależnie od ilości poziomów organizacji samorządu terytorialnego dwa tylko organy administracji rządowej będą kompetentne w nadzorze weryfikacyjnym: wojewoda i Prezes Rady Ministrów” (J. Boć, uwagi do art. 171 Konstytucji [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 271). Oznacza to, że nie jest dopuszczalne przyznawanie kompetencji nadzorczych innym organom.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że konstytucyjna instytucja nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego stanowi „jedną z najistotniejszych gwarancji wykonywania przez samorząd terytorialny zadań publicznych w ramach i na podstawie przepisów prawa” (uchwała TK z 27 września 1994 r., sygn. akt W 10/93). Zarazem nadzór ten stanowi ograniczenie fundamentalnej zasady samodzielności samorządu terytorialnego, której konstytucyjnym źródłem jest art. 16 ust. 2 Konstytucji, w myśl którego samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (zob. wyroki z: 8 maja 2002 r., sygn. akt K 29/00 oraz 16 września 2008 r., sygn. akt SK 76/06).

Pojęcie „nadzoru” obarczone jest nieostrością, lecz Trybunał, dookreślając je, odwołuje się do ustaleń teoretycznych dokonanych w literaturze z zakresu prawa administracyjnego. Zauważa, że: „[d]ominuje [...] tendencja do traktowania nadzoru jako możliwości władczego wkraczania w działalność organu nadzorowanego w celu

jej korygowania. Oznacza [nadzór – uwaga własna] czynność prawną, dokonywaną w formie określonych środków prawnych, zwanych środkami nadzoru” (wyrok TK z 7 grudnia 2005 r., sygn. akt Kp 3/05). Innymi słowy, „przez nadzór należy rozumieć określone procedury, dające odpowiednim organom państwowym, wyposażonym w stosowne kompetencje, prawo ustalania stanu faktycznego, jak też korygowania działalności organu nadzorowanego” (zob. uchwałę TK z 5 października 1994 r., sygn. akt W 1/94, a także wyroki TK z: 9 grudnia 2003 r., sygn. akt P 9/02 oraz 7 grudnia 2005 r., sygn. akt Kp 3/05).

Środki nadzoru mogą odnosić się zarówno do organów jednostek samorządu terytorialnego (np. przewidziana w art. 171 ust. 3 Konstytucji możliwość rozwiązania przez Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, organu stanowiącego samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza Konstytucję lub ustawy), jak i ich działalności, w tym uchwałodawczej (w tym również bezczynności prawotwórczej, zob. wyrok TK z 7 grudnia 2005 r., sygn. akt Kp 3/05). Z kolei dobór tych środków należy, w granicach wyznaczonych przez normy konstytucyjne, do zakresu swobody legislacyjnej ustawodawcy, przy czym Trybunał podkreśla wymóg zagwarantowania efektywności nadzoru („istnieje konieczność wyposażenia organu nadzoru w środki, które mogą doprowadzić do osiągnięcia stanu zgodnego z prawem” – wyrok TK z 7 grudnia 2005 r., sygn. akt Kp 3/05). Typowymi środkami nadzoru są nie tylko kompetencje do weryfikacji czynności podejmowanych przez organy samorządu terytorialnego, lecz również tzw. rozstrzygnięcia zastępcze, które umożliwiają wykonanie przez organ nadzorujący czynności, którą winien był wykonać odpowiedni organ jednostki samorządu terytorialnego. W przywoływanym wcześniej wyroku o sygn. akt Kp 3/05 Trybunał zauważył, że: „w konstytucyjnym pojęciu nadzoru zawarta jest dopuszczalność działań zastępczych w szczególności wówczas, gdy nie istnieją żadne przeszkody prawne w wykonaniu przez organ stanowiący swoich obowiązków i w ten sposób odzyskania prawa do samodzielnego realizowania przypisanej kompetencji”.

2. Analiza zgodności art. 17 § 2 k.w. z art. 87, art. 171 ust. 2 i art. 184 Konstytucji

1. Jak wskazano we wcześniejszej części stanowiska, art. 17 § 2 k.w. m.in. upoważnia komisarza wyborczego do dokonania podziału gminy na okręgi wyborcze

w sytuacji, gdy gmina nie wykona tej czynności w terminie lub w sposób zgodny z prawem. Zgodnie z art. 167 § 3 kodeksu, komisarz wyborczy w zakresie swoich ustawowych uprawnień wydaje postanowienia, co oznacza, że wykonanie kompetencji, o której mowa w art. 17 § 2 k.w., wymaga wydania przez komisarza właśnie takiego aktu.

Należy zauważyć, że w analizowanym przepisie powielone zostało rozwiązanie prawne obowiązujące przed wejściem w życie kodeksu wyborczego. Artykuł 203a ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190 ze zm.) stanowił: „Jeżeli właściwe organy nie wykonują w terminie, w sposób zgodny z prawem zadań dotyczących utworzenia obwodów głosowania, powołania obwodowych komisji wyborczych, sporządzenia spisów wyborców lub podziału gminy na okręgi wyborcze, właściwy komisarz wyborczy wzywa te organy do wykonania zadań w sposób zgodny z prawem w wyznaczonym terminie, a w razie bezskutecznego upływu terminu niezwłocznie wykonuje te zadania i powiadamia o tym Państwową Komisję Wyborczą”.

W uzasadnieniu pytania prawnego NSA zasadnie podnosi, że rozwiązanie zawarte w art. 17 § 2 k.w. ma charakter wyjątkowy. Wyłączając ten przepis, w innych regulacjach kodeksu wyborczego wyznaczenie okręgów wyborczych jest dokonywane albo na poziomie ustawowym – w załącznikach do kodeksu (zob. załączniki nr 1, 2 i 3, w których wyznaczono odpowiednio okręgi wyborcze w wyborach do Sejmu, Senatu i Parlamentu Europejskiego), albo aktami prawa miejscowego (art. 419 § 2-4, art. 455 i art. 463 k.w.). Szczególny przypadek stanowią wybory Prezydenta Rzeczypospolitej, gdyż z uwagi na to, że wybór dotyczy jednej osoby (obsadzany jest jeden mandat), „okręg wyborczy” stanowi terytorium całego państwa, co sprawia, że zbędne jest zakreślanie w przepisach prawa wyborczego jego granic.

Zdaniem sądu pytającego, wyznaczenie okręgów wyborczych stanowi materię właściwą źródłom prawa powszechnie obowiązującego, gdyż, jak podano wcześniej, determinuje wykonywanie „praw członków wspólnoty samorządowej do samostanowienia”. Stanowisko to koresponduje z dotychczasowym orzecnictwem sądów administracyjnych, w którym podkreśla się, że uchwały rad gmin w sprawie okręgów wyborczych zawierają normy prawne (tj. spełniające cechy abstrakcyjności i generalności), które adresowane są „nie tylko do komisji wyborczych, ale w równym

stopniu do wyborców przez określenie miejsca wykonywania przez nich czynnego prawa wyborczego” (wyrok NSA z 24 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 2001/09). Nie bez znaczenia jest także pogląd, że wyznaczanie stałych okręgów wyborczych w gminach ma również „olbrzymie znaczenie dla zapewnienia demokratycznego charakteru postępowania wyborczego” (wyrok WSA w Poznaniu z 22 września 2009 r., sygn. akt II SA/Po 350/09).

Sejm podziela przedstawione wyżej stanowiska, zauważając ponadto, że wyznaczenie okręgów wyborczych w gminach można uznać za element „przeprowadzania” wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 169 ust. 2 Konstytucji materia ta wymaga regulacji ustawowej, co, zdaniem Sejmu, należy odczytywać jako wymóg uregulowania jej w aktach prawa powszechnie obowiązującego o mocy równej ustawie albo wydanych na podstawie ustawy. Z przywołanego przepisu nie należy jednak wywodzić, że wszelkie aspekty „przeprowadzania” wyborów organów stanowiących, np. zakreślenie granic okręgów wyborczych we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego, winno nastąpić wprost w ustawie. Zdaniem Sejmu w analizowanym zakresie wystarczające jest wprowadzenie na poziomie ustawowym szczegółowych wytycznych odnoszących się do wyznaczania okręgów wyborczych, zaś samo wyznaczenie może następować w drodze aktów prawa miejscowego. Taki stan rzeczy odpowiada przywołanej przez sąd pytający zasadzie decentralizacji, która została uregulowana w art. 15 ust. 1 Konstytucji, a także zasadom pomocniczości (preambuła do Konstytucji) oraz samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2 Konstytucji). Wyznaczanie okręgów wyborczych w drodze aktów prawa miejscowego wydaje się również korespondować z orzecnictwem konstytucyjnym. Trybunał Konstytucyjny, analizując dopuszczalność stosowania w wyborach samorządowych zarówno proporcjonalnych, jak i większościowych formuł wyborczych, zauważył, że: „[z]e względu na duże zróżnicowanie jednostek samorządowych między jednostkami różnego szczebla i, szczególnie co do liczby mieszkańców, między jednostkami tego samego szczebla (zwłaszcza między gminami – jednostkami podstawowymi) nie byłaby wskazana zbyt daleko posunięta uniwersalizacja rozwiązań wyborczych” (wyrok TK z 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06).

Z uwagi na fakt, że w przepisach Konstytucji obowiązujący w Rzeczypospolitej Polskiej system źródeł prawa powszechnie obowiązującego został zamknięty

(tj. wyczerpująco podzielony na źródła prawa powszechnie obowiązującego oraz wewnętrznie obowiązującego), zaś postanowienia komisarza wyborczego nie zostały w przepisach ustawy zasadniczej zaliczone do katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, należy przyjąć, że postanowienia te są źródłami prawa o charakterze wewnętrznym. Oznacza to, że w odniesieniu do nich znajduje zastosowanie art. 93 Konstytucji, w którym, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, zawarta została charakterystyka wszelkich źródeł prawa wewnętrznie obowiązującego, a nie wyłącznie tych aktów, które zostały w przywołanym przepisie wymienione *expressis verbis* (por. wyrok TK z 1 grudnia 1998 r., sygn. akt K 21/98). Postanowienia komisarza wyborczego winny więc, zgodnie z art. 93 ust. 1 Konstytucji, obowiązywać tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty. Tymczasem, jak wynika z dotychczasowych ustaleń, materia postanowień wydanych w trybie art. 17 § 2 k.w. jest znacznie szersza, stanowiąc w istocie kategorię spraw właściwych do uregulowania w aktach prawa powszechnie obowiązującego. Nie bez znaczenia jest przy tym również fakt, że postanowienie komisarza wydane na podstawie analizowanego przepisu – stanowiące źródło prawa o charakterze wewnętrznym – służy korekcie uchwały rady gminy, a więc aktu prawa miejscowego o charakterze powszechnie obowiązującym. Taki stan rzeczy jest systemowo niedopuszczalny, gdyż moc prawna aktów prawa wewnętrznie obowiązującego jest niższa od wszelkich aktów powszechnie obowiązujących (por. art. 93 ust. 3 Konstytucji), co m.in. oznacza, że akty wewnętrzne nie mogą „zastępować” aktów powszechnie obowiązujących. W konsekwencji, mając powyższe na uwadze, Sejm stwierdza, że art. 17 § 2 k.w. w zakresie wskazanym w *petitum* niniejszego stanowiska, jest **niezgodny** z art. 87 Konstytucji. Materia postanowień komisarza wyborczego wydawanych w trybie art. 17 § 2 k.w. jest bowiem właściwa dla aktów prawa powszechnie obowiązującego.

2. Przechodząc do analizy zgodności art. 17 § 2 kodeksu z art. 171 ust. 2 Konstytucji, należy stwierdzić, że postanowienie komisarza w sprawie podziału gminy na okręgi wyborcze stanowi przykład rozstrzygnięcia weryfikującego czynność wykonaną przez organ jednostki samorządu terytorialnego. Analizowany przepis upoważnia komisarza do wydania tzw. rozstrzygnięcia zastępczego, tj. prawidłowego wykonania czynności, którą winien był wykonać odpowiedni organ jednostki samorządu terytorialnego albo którą wykonał w sposób nieprawidłowy. Tego typu

rozstrzygnięcia stanowią typowe rozwiązania nadzorcze, utrwalone w polskim systemie prawnym (por. np. art. 98a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym; t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.). Należy również zauważyć, że w literaturze przedmiotu jednoznacznie zaklasyfikowano kompetencje komisarza wyborczego odnoszące się do podziału gminy na okręgi wyborcze jako „czynności nadzorcze” (K.W. Czaplicki, *uwagi do art. 93 ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 268). Nieistotne jest przy tym, że uwaga ta odnosiła się do nieobowiązujących już regulacji prawnych zawartych w ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Jak wskazano wcześniej, rozwiązanie zawarte w art. 17 § 2 k.w., a w istocie także pozostałe przepisy objęte zakresem pytania prawnego NSA, zostały niemal *in extenso* powielone w aktualnie obowiązującym prawie wyborczym.

Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że art. 17 § 2 k.w., w zakresie określonym w *petitum* niniejszego stanowiska, jest **niezgodny** z art. 171 ust. 2 Konstytucji. Wobec wyczerpującego określenia w ustawie zasadniczej organów uprawnionych do nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego niedopuszczalne jest przyznawanie ustawą kompetencji nadzorczych innym organom niż wojewoda, Prezes Rady Ministrów albo regionalna izba obrachunkowa.

3. Na marginesie Sejm zauważa, że wadliwe – w kontekście art. 171 ust. 2 Konstytucji – rozwiązanie zawarte obecnie w art. 17 § 2 k.w. pojawiło się w systemie prawnym w 2004 r., w wyniku przyjęcia ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 102, poz. 1055). Natomiast w pierwotnej wersji w art. 203a ust. 1 tej ordynacji, wprowadzonym ustawą z dnia 15 lutego 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 23, poz. 220 ze zm.), przewidziane było rozwiązanie, które wydaje się odpowiadać wymogom zawartym w art. 171 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten nie kreował bowiem możliwości wydawania przez komisarza wyborczego rozstrzygnięć zastępczych, lecz upoważniał go do wezwania odpowiednich organów gmin „do

wykonania zadań w sposób zgodny z prawem w wyznaczonym terminie”, a w razie bezskutecznego upływu terminu – do wystąpienia do wojewody o zastępcze ich wykonanie. Dokonana w 2004 r. modyfikacja doprowadziła do swego rodzaju „konkurencji” między kompetencjami nadzorczymi wojewody oraz nowo wprowadzonymi postanowieniami komisarza wyborczego. Zarówno w ówczesnym, jak i obecnym stanie prawnym wojewoda jest bowiem uprawniony do weryfikowania legalności uchwał rad gmin w sprawie okręgów wyborczych, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

4. Odnosząc się do kwestii zgodności art. 17 § 2 k.w. z art. 184 Konstytucji, Sejm stwierdza, że zakres tego przepisu pozostaje bez związku z kwestią kognicji sądów administracyjnych. Jak wskazano wcześniej, zakwestionowaną w pytaniu prawnym treścią tego przepisu jest wyłącznie przyznanie komisarzowi wyborczemu kompetencji odnośnie do wezwania właściwego organu gminy do dokonania podziału gminy na okręgi wyborcze (względnie korekty wadliwie dokonanego podziału), a także, w razie braku odpowiedniej reakcji organu gminy, do zastępczego wykonania tej czynności. Zdaniem Sejmu należy w konsekwencji uznać, że art. 17 § 2 k.w. w analizowanym zakresie **nie jest niezgodny** z art. 184 Konstytucji.

3. Analiza zgodności art. 420 § 1 k.w. z art. 171 ust. 2 i art. 184 Konstytucji

Przechodząc do analizy art. 420 § 1 k.w., Sejm uznaje za wskazane podkreślić, że w odniesieniu do kwestii zgodności zarówno tego przepisu z art. 171 ust. 2 Konstytucji, jak i art. 184 Konstytucji, w istotnej części zasadne jest posłużenie się argumentacją zawartą w wywodzie dotyczącym konstytucyjnoprawnej oceny art. 17 § 2 k.w. Stąd w niniejszym punkcie stanowiska nie jest celowe obszerne przytaczanie dokonanych wcześniej ustaleń.

Jak wspomniano wyżej, w art. 420 § 1 k.w. wprowadzone zostało prawo wniesienia skargi do komisarza wyborczego na ustalenia rady gminy w sprawach okręgów wyborczych, a także towarzysząca mu kompetencja komisarza odnośnie do wydania postanowienia w sprawie powyższych ustaleń. Podobnie do rozwiązania zawartego w art. 17 § 2 kodeksu, komisarz uzyskuje więc możliwość weryfikacji uchwały rady gminy, natomiast na podstawie art. 420 § 1 k.w. nie przysługuje mu

osobna możliwość wydania rozstrzygnięcia zastępczego. Niezależnie jednak od tej różnicy, trzeba stwierdzić, że przewidziany w analizowanym przepisie mechanizm również stanowi przykład rozstrzygnięcia o charakterze nadzorczym. Należy bowiem przypomnieć dokonaną wcześniej charakterystykę konstytucyjnego pojęcia nadzoru nad samorządem terytorialnym, z której wynika, że przez nadzór należy rozumieć kompetencje organów państwowych do ustalania stanu faktycznego, jak też korygowania działalności organu nadzorowanego. Tym samym, zdaniem Sejmu, art. 420 § 1 k.w. również należy uznać za **niezgodny** z art. 171 ust. 2 Konstytucji.

W uzupełnieniu należy zauważyć, że w analizowanym przepisie nie zostały określone materialne przesłanki wniesienia skargi do komisarza wyborczego, co może prowadzić do wniosku, że możliwość zaskarżania uchwał rady gminy w sprawie okręgów wyborczych występuje każdorazowo, bez związku z wątpliwościami co do legalności podjętej przez radę uchwały. Innymi słowy, literalna wykładnia art. 420 § 1 k.w. prowadzi do wniosku, że komisarz władny jest do kontroli podziału gminy na okręgi wyborcze nie tylko pod kątem zgodności z prawem, lecz również z wszelkich innych powodów o charakterze pozaprawnym (np. celowości, efektywności). Taki stan rzeczy dodatkowo wzmacniałby argumentację na rzecz wadliwości art. 420 § 1 k.w., lecz w tym miejscu w kontekście art. 171 ust. 1 Konstytucji, który wprowadza legalność jako jedyne dopuszczalne kryterium nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego. Przepis ten nie został jednak przez sąd pytający wskazany jako wzorzec kontroli konstytucyjności w sprawie, stąd Sejm nie rozwija tego wątku rozważań.

Analiza art. 420 § 1 k.w. pod kątem zgodności z art. 184 Konstytucji prowadzi do wniosku, który jest zbieżny z konkluzjami wyводу odnoszącego się do art. 17 § 2 kodeksu. Mechanizm rozpatrywania przez komisarza wyborczego skarg wyborców na ustalenia rady gminy w sprawach okręgów wyborczych pozostaje bez związku z kognicją sądów administracyjnych odnośnie do kwestii podziału gmin na okręgi wyborcze. W rezultacie Sejm stwierdza, że art. 420 § 1 k.w. **nie jest niezgodny** z art. 184 Konstytucji.

4. Analiza zgodności art. 420 § 2 zd. 1 k.w. z art. 171 ust. 2 Konstytucji

Przechodząc do analizy zgodności art. 420 § 2 zd. 1 k.w. z art. 171 ust. 2 Konstytucji, Sejm, analogicznie do rozważań dotyczących art. 17 § 2 i art. 420 § 1

kodeksu, stwierdza, że przewidziana w omawianym przepisie kompetencja Państwowej Komisji Wyborczej do rozpatrywania odwołań od postanowień komisarza wyborczego w sprawie uchwał rad gmin dotyczących okręgów wyborczych stanowi środek nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 171 ust. 1 Konstytucji. Tym samym, skoro w art. 171 ust. 2 Konstytucji Państwowa Komisja Wyborcza nie została wymieniona jako jeden z organów nadzorczych, to przyznanie jej kompetencji w tym zakresie przez ustawodawcę jest niedopuszczalne. Należy więc stwierdzić, że art. 420 § 2 zd. 1 k.w. **jest niezgodny** z art. 171 ust. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz