

Warszawa dnia 25 maja 1999 r.

Opinia

w sprawie skargi do Trybunału Konstytucyjnego kwestionującej konstytucyjność pewnych rozwiązań ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich (sygn. SK. 6/99)

1/ Trudno uznać obwieszczenie Wojewódzkiego Komisarza Wyborczego za rozstrzygnięcie, mocą którego "organ administracji publicznej (sc. tenże Wojewódzki Komisarz Wyborczy) orzekł ostatecznie o wolnościach i prawach (obywatela) ...określonych w Konstytucji", co jest materialną przesłanką wniesienia przez obywatela lub inny uprawniony podmiot skargi konstytucyjnej, zgodnie z art. 79 Konstytucji. Przy ustalaniu wyników głosowania w wyborach do władz publicznych takim "rozstrzygnięciem", orzekającym ostatecznie o prawach danego obywatela (prawie do zrealizowania swego biernego prawa wyborczego, tj. do rzeczywistego uzyskania mandatu radnego), jest bowiem sama decyzja ciała wyborczego, która jest naturalnie decyzją polityczną a nie prawną i która żadnej kontroli prawnej, z istoty rzeczy, podlegać nie może. Kontroli prawnej podlegać może jedynie dochowanie ustawowej procedury podejmowania tej decyzji politycznej, jednakże w przedmiotowej skardze niedociągnięć w tej kwestii jednak się nie zarzuca (np. złego przeprowadzenia wskazanych przez prawo operacji rachunkowych), co zresztą i tak mogłoby być jedynie przedmiotem tzw. protestu wyborczego do sądu wojewódzkiego (art. 58 i nast. ordynacji), a nie przedmiotem skargi konstytucyjnej. Natomiast "obwieszczenie", podające jedynie do wiadomości publicznej wyniki tych operacji, posiada raczej charakter czynności technicznej niż czynności prawnej (decyzji), nawet jeśli z faktem tym związane są pewne dalsze konsekwencje, jak np. nabycie przez zwyciężkich kandydatów statusu posła czy radnego. Formalnie rzecz biorąc już powyższa konstatacja co do charakteru "obwieszczenia" wyklucza możliwość potraktowania analizowanych w niniejszej opinii pism: obywatela i organizacji politycznej, jako formalnych skarg konstytucyjnych.

2/ W przedmiotowej "skardze konstytucyjnej" zarzuca się również naruszenie szeregu zasad konstytucyjnych, poprzez wprowadzenie w ordynacji wyborczej tzw. klauzul zaporowych. Jest to zagadnienie które było już, choć w odniesieniu do wyborów do Sejmu, przedmiotem wyroku Sądu Najwyższego III SW 59/63 z dnia 22.X.1993 r. (por. Przegląd Sejmowy nr 1/1994 r. z zamieszczoną tam glosą niżej podpisanego). Warto nadmienić, że zagadnienie to było również przedmiotem wyroków trybunałów konstytucyjnych innych państw, znających także tę klauzulę. Uznawana jest ona wprawdzie za pewne naruszenie zasady równości prawa wyborczego, gdyż powołuje różną "siłę" głosów poszczególnych wyborców a nawet możliwość całkowitej bezskuteczności pewnych głosów - ale z drugiej strony za rozwiązanie, realizujące inną doniosłą wartość konstytucyjną, mianowicie konieczność kreowania zdolnego do działania, funkcjonalnego organu przedstawicielskiego a zwłaszcza parlamentarnego. Takie też stanowisko zajęł polski Sąd Najwyższy w przytoczonym wyroku, choć w charakterze *obiter dicta*. Argumentacja rozwijana zwykle przy tej okazji, dotycząca wyborów parlamentarnych może być również, *mutatis mutandi*, przeniesiona do oceny systemu wyborczego organów stanowiących samorządu terytorialnego, zwłaszcza zaś do organów przedstawicielskich stosunkowo dużych korporacji samorządowych, jakimi są sejmiki wojewódzkie. Od sprawności działania tych sejmików zależeć będzie rozstrzygnięcie o bardzo istotnych sprawach terenowych i sprawność ich działania również stanowi, porównywalną ze sprawnością działania parlamentu, wartość konstytucyjną. Z istoty rzeczy wyborów samorządowych wynika również, że pułap owych klauzul zaporowych odnosić się musi do liczby mieszkańców danej jednostki terytorialnej i ustalonego odsetka ich głosów, a nie do wyników głosowania w skali całego państwa, jak błędnie podnosi analizowane pismo.

W każdym jednak razie decyzja o wprowadzeniu lub zaniechaniu wprowadzania klauzuli zaporowej, stanowiąca w państwie demokratycznym wybór pewnej wartości konstytucyjnej kosztem innej, musi być uznana za leżącą całkowicie w sferze swobodnej decyzji ustawodawcy. Natomiast decyzja o wysokości tej klauzuli zaporowej może już podlegać ocenie prawnej, z punktu widzenia dochowania zasady sprawiedliwości społecznej. W każdym razie nawet klauzula 8-mio procentowa, przyjęta jak wiadomo w ordynacji wyborczej do Sejmu, nie została zakwestionowana w przytoczonym orzeczeniu SN.

3/ Inne ukształtowanie prawa wyborczego w gminach do 20.000 mieszkańców i w gminach powyżej tej

granicy mieszkańców, również nie stanowi naruszenia wymogów wynikających z konstytucyjnej zasady równości prawa wyborczego, co zarzuca analizowane pismo. Zróżnicowanie gmin w tej sytuacji widzieć należałoby raczej jako potwierdzenie tej równości, która to zasada wymaga, aby jednakowo traktować podmioty obiektywnie równe, natomiast podmioty obiektywnie nierówne należy traktować w sposób zróżnicowany i proporcjonalnie do stopnia zróżnicowania. Nie ulega zaś wątpliwości, że jedynie w stosunkowo niewielkich społecznościach lokalnych istnieje możliwość rzeczywiście osobistego kontaktu między wyborcami a kandydatami, natomiast w jednostkach większych wybory muszą być już siłą rzeczy zdominowane przez partie polityczne i wystawianych przez nie kandydatów. Pod względem warunków przeprowadzenia wyborów, małe i duże gminy, a tym bardziej powiaty i województwa, są rzeczywiście zróżnicowane.

Bliższe rozważenie tej kwestii w odniesieniu do analizowanych pism jest zresztą całkowicie bezprzedmiotowe gdyż, jak z nich wynika, autor nie był kandydatem do żadnej rady gminnej, a więc o występowaniu ze skargą konstytucyjną nie może tu być w ogólne mowy.

Opracował: Paweł Sarnecki