

Cytowanie

CHICAGO: A. Michalak, *Skarga konstytucyjna jako instrument ochrony praw wyborczych jednostki – uwagi na tle skarg konstytucyjnych rozpatrywanych przez Trybunał Konstytucyjny w latach 2012–2023*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 5, s. 137–150, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.05.10>

APA: Michalak, A. (2023), *Skarga konstytucyjna jako instrument ochrony praw wyborczych jednostki – uwagi na tle skarg konstytucyjnych rozpatrywanych przez Trybunał Konstytucyjny w latach 2012–2023*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 5, s. 137–150, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.05.10>

Anna Michalak

ORCID ID: 0000-0001-7430-5817

Uniwersytet Łódzki

E-mail: amichalak@wpia.uni.lodz.pl

Skarga konstytucyjna jako instrument ochrony praw wyborczych jednostki – uwagi na tle skarg konstytucyjnych rozpatrywanych przez Trybunał Konstytucyjny w latach 2012–2023

Słowa kluczowe: wybory, referendum, Trybunał Konstytucyjny, prawa wyborcze, skarga konstytucyjna

Keywords: referendum, elections, constitutional complaint, Constitutional Tribunal, electoral rights

Streszczenie

Jak się wydaje, obecnie każda próba podjęcia merytorycznej oceny działalności polskiego Trybunału Konstytucyjnego, zwłaszcza tej po 2015 r., skazana jest na konieczność odniesienia się do problemu trwającego w Polsce kryzysu konstytucyjnego, który stwarza poważne zagrożenie dla ochrony praw człowieka, zasady praworządności oraz trójpodziału władzy.

Niemniej analiza danych statystycznych pozwala na postawienie tezy, iż „popularność” skargi konstytucyjnej, jako środka ochrony wolności i praw jednostki – przynajmniej pozornie – nie została całkowicie zaprzeczona nawet w tych trudnych warunkach.

Mając na uwadze zarówno liczbę wpływających spraw, jak i liczbę wydanych przez Trybunał Konstytucyjny wyroków, można uznać, że skarga konstytucyjna nie jest powszechnie wykorzystywanym instrumentem ochrony praw wyborczych jednostki. Niemniej, zważywszy na problemy konstytucyjne poruszane we wniesionych skargach konstytucyjnych, konstrukcja tego instrumentu ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki uniemożliwia efektywną ochronę (czyli możliwość przywrócenia) naruszonych praw wyborczych jednostki.

Abstract

A Constitutional Complaint as an Instrument for Protecting Individual Electoral Rights – Comments in the Context of Constitutional Complaints Considered by the Constitutional Tribunal in 2012–2023

It seems that currently any attempt to undertake a substantive assessment of the activity of the Polish Constitutional Tribunal, especially after 2015, is doomed to the need to address the problem of the ongoing constitutional crisis in Poland.

Nevertheless, the analysis of statistical data allows us to put forward the thesis that the “popularity” of the constitutional complaint as a means of protecting individual freedoms and rights – at least seemingly – has not been completely wasted even in these difficult conditions.

It can be concluded that a constitutional complaint is not a commonly used instrument for the protection of an individual’s electoral rights. Nevertheless, given the constitutional problems raised in the constitutional complaints, the structure of this instrument of protection of the constitutional freedoms and rights of the individual prevents effective protection (ie. the possibility of restoring) the infringed electoral rights of the individual.

✱

I. Uwagi wprowadzające

Jak się wydaje, obecnie każda próba podjęcia merytorycznej oceny działalności polskiego Trybunału Konstytucyjnego, zwłaszcza tej po 2015 r., skazana jest na konieczność odniesienia się do problemu trwającego w Polsce kry-

zysu konstytucyjnego, który stwarza poważne zagrożenie dla ochrony praw człowieka, zasady praworządności oraz trójpodziału władzy¹.

Biorąc pod uwagę, iż niniejsza analiza ma dotyczyć skarg konstytucyjnych, poniżej odniosę się do tych aspektów kryzysu w działalności polskiego sądu konstytucyjnego², które przede wszystkim rodzą konsekwencje w zakresie ochrony wolności i praw jednostki, a jak się wydaje nie są dostatecznie akcentowane w pracach nad projektami działań mających w przyszłości „uzdrowić” Trybunał Konstytucyjny.

Należy podkreślić, że na opieszałość Trybunału Konstytucyjnego w rozpatrywaniu skarg konstytucyjnych zwracano uwagę także w odniesieniu do działalności tego organu sprzed 2015 r.³ Istniejąca literatura poruszająca kwestię braku efektywności tego instrumentu ochrony wolności i praw konstytucyjnych jest niezwykle bogata⁴. Co oczywiste, wieloaspektowy charakter pro-

¹ Pomijam w niniejszym tekście rozważania na temat zasadności stosowania tego określenia po 2018 r. choć zauważam toczącą się w tym zakresie dyskusję, a przede wszystkim propozycje Prof. dr hab. M. Wyrzykowskiego dotyczące wprowadzenia rozróżnienia odnośnie nazywania kolejnych etapów naruszania polskiego ustroju konstytucyjnego od 2015 r. aż do chwili obecnej.

² Ze względu na ramy opracowania nie mogę w tym miejscu odnieść się do kwestii poprawności używania określenia Trybunał Konstytucyjny do działalności tej instytucji po 2015 r., a zwłaszcza po 4 stycznia 2017 r., kiedy zapadło pierwsze orzeczenie wydane z udziałem tzw. sędziego dublera, M. Muszyńskiego (sygn. akt Ts 146/16). Wszystkie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dostępne na stronie: <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Szukaj?cid=8> (10.09.2023).

³ A. Michalak, *Trybunał Konstytucyjny – filar czy dekoracja demokratycznego państwa prawa* [w:] *Współczesne problemy sądownictwa w Republice Czeskiej i w Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Z. Witkowski, J. Jirásek, K. Skotnicki, M. Serowaniec, Toruń 2017, s. 205–224.

⁴ Z najnowszych opracowań zob. np. L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011; S. Jarosz-Żukowska, *Prawo do skargi konstytucyjnej – stan obecny i postulaty de lege ferenda* [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 827–853; P. Króliczek, *Zakres podmiotowy polskiej skargi konstytucyjnej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 1 (35), s. 35–53; R. Orłowski, *Skarga konstytucyjna a zarzuty dotyczące uchybień postępowania legislacyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 5 (63), s. 237–246; H. Wiczanowska, *The adequacy of constitutional complain as an extraordinary mean of human rights protection – comparison of the solutions of Poland and Germany*, „Toruńskie Studia Międzynarodowe” 2018, no. 11, s. 5–23; M. Kłopocka-Jasińska, *Skarga konstytucyjna na orzeczenie sądu. Model możliwy do zastosowania w Polsce*, Warszawa 2020.

blemów⁵, z jakimi mierzy się polski sąd konstytucyjny po 2015 r. wpływa także na skargową sferę jego działalności orzeczniczej. Niemniej analiza danych statystycznych pozwala na postawienie tezy, iż efektywność skargi konstytucyjnej, jako środka ochrony wolności i praw jednostki – przynajmniej pozornie – nie została całkowicie zaprzepaszczona nawet w tych trudnych warunkach. Oczywiście, z jednej strony można przypuszczać, że zmiana podejścia Trybunału Konstytucyjnego do sposobu i szybkości rozpoznawania skarg konstytucyjnych jest zamierzona⁶ i wynika ze zmniejszonego wpływu innych kategorii spraw, a zwłaszcza pytań prawnych⁷ (co ilustrują dane statystyczne zaprezentowane w tabelach poniżej). Niemniej, w świetle krytycznych postaw obywateli wobec aktualnego statusu Trybunału Konstytucyjnego, a przede wszystkim w świetle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz) w sprawie Xerox⁸ niemający wpływ skarg konstytucyjnych może dziwić. Dokonując tej konstatacji nie można jednak stracić z pola widzenia tego, iż skarga konstytucyjna w wielu przypadkach stanowi „ostatnią instancję odwoławczą”, a w niektórych przypadkach dopiero jej wniesienie realizuje konieczność wyczerpania wszystkich krajowych środków odwoławczych przed wniesieniem skargi do ETPCz.

Z tych względów niemająca „popularność” tego środka ochrony wolności i praw konstytucyjnych nie może dziwić. W związku z powyższym, a przede wszystkim mając na uwadze „ożywioną” działalność skargową Trybunału Konstytucyjnego w ostatnich latach nie można z pola widzenia tracić konsekwencji, jakie niesie uwzględnienie zarzutów skarżącego. Skut-

⁵ Kryzys legitymacji formalnej i materialnej, kryzys zarządzania, kryzys zaufania, kryzys efektywności.

⁶ Na uwagę zwraca przede wszystkim znacznie mniej rygorystyczna ocena skarg konstytucyjnych dokonywana w ramach tzw. wstępnej kontroli skutkująca niebagatelnym wzrostem odsetka skarg trafiających do merytorycznego rozpoznania. Niemniej ostatecznie większość z tych spraw jest umarzana ze względu na niespełnienie wymagań formalnych.

⁷ Za zwrócenie uwagi na konieczność podkreślenia tej zależności dziękuję Panu Prof. M. Dąbrowskiemu.

⁸ W dniu 7 maja 2021 r. ETPCz wydał wyrok w sprawie Xero Flor v. Polsce (skarga nr 4907/18). Trybunał orzekł o naruszeniu przez Rzeczpospolitą Polską prawa do sądu ustanowionego ustawą, ponieważ w składzie orzekającym Trybunału Konstytucyjnego zasiadała osoba (Mariusz Muszyński) do tego nieuprawniona, gdyż wybrana z oczywistym naruszeniem prawa krajowego. Sędzia ów został bowiem bezprawnie wybrany przez Sejm do TK na miejsce już zajęte.

kiem wyroku o niezgodności jest przecież możliwość wznowienia właściwie każdego postępowania, w którym orzekano na podstawie regulacji uznanej za niezgodną z konstytucją. O ile w przypadku wyroków o niezgodności z Konstytucją wydawanych w sprawach, nazwijmy je umownie „ustrojowymi”, można precyzyjnie określić, które postępowania zostały wznowione, a przez to „zainfekowane” konsekwencjami orzeczenia wydanego z udziałem nieprawidłowo wybranej osoby, o tyle w postępowaniach cywilnych, karnych, a zwłaszcza administracyjnych i podatkowych nie dysponujemy narzędziami umożliwiającymi ich identyfikację. Powoduje to, że niemożliwe jest nawet określenie skali tego zjawiska. Biorąc pod uwagę postulaty uznania za nieważne (nieistniejące) wyroków Trybunału wydanych w niewłaściwym składzie i konieczność ponownego rozpatrzenia spraw, powyższe spostrzeżenie powinno prowadzić do zrewidowania tak radykalnego stanowiska⁹. Jednocześnie założenie, zgodnie z którym wyrok taki może być uznany za wiążący, lecz jedynie w sprawie skarżącego, również nie rozwiąże problemu. W celu zilustrowania liczby wyroków, które potencjalnie powinny zostać uznane za nieistniejące, a w związku z tym powstałby obowiązek powtórzenia wszystkich czynności procesowych, w których brały udział osoby nieuprawnione do orzekania, poniżej przedstawiam wyimki zaczerpnięte ze statystyk trybunalskich.

⁹ Zob. Sprawiedliwość konstytucyjna po kryzysie konstytucyjnym z 14 grudnia 2018 r. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/panel/sesja-9-sprawiedliwo%C5%9B%C4%87-konstytucyjna-po-kryzysie-konstytucyjnym-blok> (16.10.2022), M. Matczak, T. Zalański, *Preferowane kierunki zmian prowadzących do przywrócenia prawidłowego funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego*, Analiza Fundacji im. Stefana Batorego, forumIdei, <https://obserwatoriumdemokracji.pl/ustawa/preferowane-kierunki-zmian-prowadzacych-do-przywrocenia-prawidlowego-funkcjonowania-trybunalu-konstytucyjnego-marcin-matczak-tomasz-zalasinski-analiza-fundacji-im-stefana-batorego-forumidei> (16.20.2022), dwa alternatywne plany reformy Trybunału Konstytucyjnego przygotowane przez członków zespołu ustrojowego Instytutu Strategii 2050, dra M. Radwan-Röhrenshef i dra hab. D. Sześciło, <https://infowire.pl/generic/release/681143/polska-2050-przedstawia-kompleksowy-plan-naprawy-trybunalu-konstytucyjnego-do-ruchodolacza-mecenas-jacek-trela> (16.10.2022). Za najbardziej systemową należy uznać analizę, która doprowadziła do powstania projektu ustawy o TK przygotowanego przez Zespół Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego <https://www.batory.org.pl/en/publikacja/the-draft-law-on-the-polish-constitutional-tribunal-genesis-and-key-proposals> (20.02.2023), oraz https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/07/Stanowisko-ZEP-projekt-ustawy-o-TK_PDF.pdf (31.05.2023).

Tabela nr 1. Działalność orzecznicza TK w latach 2011–2022*

| Rok | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Działalność orzecznicza TK | | | | | | | | | | | | |
| Wyroki ogółem | 59 | 67 | 71 | 71 | 63 | 39 | 36 | 36 | 31 | 24 | 18 | 14 |
| Umorzenia ogółem | 69 | 75 | 70* | 54 | 125 | 66 | 58 | 36 | 39 | 47 | 61 | 74 |
| Działalność orzecznicza TK w sprawach skargowych | | | | | | | | | | | | |
| Niezgodność | 6 | b.d. | 9 | 8 | 8 | 4 | 6 | 9 | 8 | 3 | 4 | 5 |
| Wyrok | 17 | 17 | 19* | 22 | 21 | 15 | 12 | 18 | 14 | 10 | 9 | 9 |
| Umorzenie | 30 | 37 | 34 | 23 | 32 | 19 | 16 | 16 | 20 | 17 | 49 | 51 |
| SK | 47 | 54 | 54 | 45 | 53 | 34 | 28 | 34 | 34 | 27 | 58 | 60 |
| Ts | 537 | 544 | 639 | 634 | 750 | 433 | 288 | 196 | 301 | 300 | 214 | 189 |
| Wstępna kontrola | | | | | | | | | | | | |
| Przekazano z Ts do SK | 30 | 67 | 71 | 44 | 48 | 31 | 32 | 32 | 102 | 142 | 81 | 107 |
| Ogółem wpływ Ts | 358 | 320 | 331 | 375 | 408 | 267 | 234 | 185 | b.d. | 173 | 311 | b.d. |
| Liczba pytań prawnych wnoszonych do TK | | | | | | | | | | | | |
| Ogółem | 59 | 50 | 58 | 80 | 135 | 21 | 21 | 15 | 23 | 15 | 14 | 12 |

* W dniu 4 stycznia 2017 r. zapadło pierwsze orzeczenie wydane z udziałem tzw. sędziego dublera (zgodnie z wyrokiem ETPCz w sprawie Xerox), M. Muszyńskiego (sygn. akt Ts 146/16). Tabela uwzględnia taki sam horyzont czasowy działalności TK co do czasu sprzed tego orzeczenia, jak i po jego wydaniu.

Typy sygnatur w postępowaniu przed TK:

SK – orzeczenia wydawane w toku merytorycznego rozpoznawania skarg konstytucyjnych.

Ts – postanowienia wydawane w toku wstępnego rozpoznawania skarg konstytucyjnych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na stronie <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Szukaj?cid=8>.

Tabela nr 2. Wyroki wydane w latach 2017*–2022 stwierdzające niezgodność z Konstytucją zaskarżonych przepisów a składy orzekające

| Rok | Liczba wyroków ogółem (100%), w tym wyroków SK** | Liczba wyroków o niezgodności (% wszystkich wyroków) | Liczba wyroków SK o niezgodności (% wszystkich wyroków SK) | Liczba wyroków o niezgodności, w wydaniu których uczestniczył sędzia dubler *** (% wszystkich wyroków o niezgodności) | Liczba wyroków SK o niezgodności, w wydaniu których uczestniczył sędzia dubler (% wszystkich wyroków o niezgodności, w wydaniu których uczestniczył sędzia dubler) |
|------|--|--|--|---|--|
| 2022 | 14/9 | 7 (50%) | 5 (55%) | 4 (57%) | 4 (100%) |
| 2021 | 18/9 | 10 (55,5%) | 4 (44%) | 8 (80%) | 4 (50%) |
| 2020 | 24/10 | 13 (54%) | 3 (30%) | 7 (53%) | 1 (14%) |
| 2019 | 31/14 | 23 (74%) | 8 (57%) | 11 (48%) | 4 (36%) |
| 2018 | 36/18 | 20 (55%) | 9 (50%) | 5 (25%) | 3 (60%) |
| 2017 | 36/12 | 20 (55%) | 6 (50%) | 10 (50%) | 1 (10%) |

* W dniu 4 stycznia 2017 r. zapadło pierwsze orzeczenie wydane z udziałem tzw. sędziego dublera (zgodnie z wyrokiem ETPCz w sprawie Xerox), M. Muszyńskiego (sygn. akt Ts 146/16).

** Wyrok SK to wyrok wydany w sprawie skargi konstytucyjnej.

*** Tj. sędzia mianowany na miejsce już obsadzone, zgodnie z wyrokiem w sprawie Xerox (nie uwzględnia wątpliwości związanych z brakiem wyłączenia się s. Pawłowicz i s. Piotrowicza, których kadencja rozpoczęła się 5 grudnia 2019 r., od orzekania o konstytucyjności ustaw, w których uchwalaniu brali udział).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na stronie <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Szukaj?cid=8> (10.09.2023).

II. Wyowiedzi TK w sprawach skarg konstytucyjnych dotyczących prawa wyborczego

Działalność orzecznicza Trybunału inicjowana skargami konstytucyjnymi w zakresie prawa wyborczego¹⁰ nie jest obszerna. W ciągu ostatnich 10 lat zapadł jeden wyrok merytoryczny (sygn. akt SK 16/14¹¹) w sprawie skargowej

¹⁰ Na potrzeby niniejszego opracowania przyjmuję, że prawa wyborcze jednostki określa art. 62 Konstytucji.

¹¹ Wyrok z 11 maja 2016 r., OTK ZU A/2016, poz. 21.

dotyczący referendum lokalnego (Trybunał uznał za zgodny z Konstytucją nadzwyczajny, przyspieszony tryb postępowania o ochronę dóbr osobistych w kampanii referendalnej)¹². W pozostałym zakresie – czy to na etapie wstępnego rozpoznania, czy kontroli merytorycznej – Trybunał uznawał, że wniesione skargi konstytucyjne nie spełniają wymagań formalnych. W konsekwencji albo odmawiał nadania im dalszego biegu (15 przypadków¹³), albo umarzał postępowanie (5 przypadków¹⁴).

Wciąż oczekujemy na rozpatrzenie skargi konstytucyjnej o sygn. akt SK 17/20. Skarga konstytucyjna dotyczy zbadania zgodności art. 82 § 3 i 5 Kodeksu wyborczego¹⁵ w zakresie, braku uregulowania uprawnienia do złożenia protestu wyborczego przez osoby, które kandydują do rady miasta w innym okręgu niż ten, na obszarze którego uprawnieni są do głosowania.

Co istotne, dla celów niniejszego opracowania przyjęto założenie, zgodnie z którym analizie poddano problematykę wskazywaną we wszystkich skargach konstytucyjnych, bez względu na ocenę prawidłowości sformułowania tego pisma procesowego. Poza analizą pozostawiono te skargi konstytucyjne, którym Trybunał ze względów formalnych odmówił nadania dalszego biegu, a sposób zreferowania – w stosownym postanowieniu TK – stanu faktyczne-

¹² Tego problemu dotyczyły również skargi konstytucyjne rozpatrywane pod: sygn. akt Ts 340/11 – postanowienie z 19 lutego 2013 r., OTK ZU 5B/2013, poz. 456, sygn. akt Ts 5/12 – postanowienie z 26 lutego 2013 r., OTK ZU 2B/2014, poz. 102), sygn. akt Ts 194/12 – postanowienie z 18 lipca 2013 r., OTK ZU 4B/2013, poz. 407. We wszystkich tych sprawach Trybunał podkreślał, że sama idea znaczącego przyśpieszenia postępowania sądowego w sprawach wyborczych zasługuje na pełną aprobatę z uwagi na szczególnie silne domniemanie jej konstytucyjności, specyfikę funkcji realizowanych przez instytucję sądowego trybu wyborczego, związanych z zagwarantowaniem uczciwej kampanii wyborczej, umożliwiającej obywatelom dostęp do zgodnych z prawdą informacji o sprawach publicznych i o kandydatach. Kampania taka powinna prowadzić do swobodnego uformowania się woli wyborców i podjęcia decyzji wyrażanej następnie w akcie głosowania. Trybunał wskazał też na szerszy kontekst ustrojowy analizowanej instytucji, kształtowany treścią art. 2 Konstytucji i statuowanej w tym przepisie zasady państwa demokratycznego. Do cech konstytucyjnych państwa demokratycznego należą zaś wolne i uczciwe wybory, których elementem jest wolna debata publiczna, prowadzona podczas kampanii wyborczej przez wszystkich zainteresowanych obywateli.

¹³ Sygnatury akt: Ts 183/11, Ts 340/11, Ts 5/12, Ts 64/12, Ts 194/12, Ts 18/13, Ts 44/13, Ts 71/13, Ts 236/14, Ts 106/15, Ts 162/15, Ts 197/15, Ts 406/15, Ts 42/16, Ts 113/21.

¹⁴ Sygnatury akt: SK 44/12, SK 30/15, SK 8/17, SK 79/19, SK 100/20.

¹⁵ Ustawa z 5 stycznia 2011 r. (Dz.U. 2022 poz. 1277, ze zm.).

go sprawy nie pozwala na zrekonstruowanie problemu konstytucyjnego, który legł u podstaw skargi. Poza analizą merytoryczną pozostawiono również ewidentne przypadki skarg wnoszonych w imieniu kwerulantów sądowych (sygnatury akt: Ts 113/21, Ts 18/13 i Ts 106/15).

Ze względu na ramy niniejszego opracowania, zasygnalizowane zostaną jedynie najistotniejsze – zdaniem autorki – problemy konstytucyjne podniesione w skargach konstytucyjnych, czy – związanych z ich oceną – wypowiedziach Trybunału, a judykaty zostaną omówione w kolejności chronologiczno-problemowej.

Przedmiotem sprawy o sygn. akt SK 44/12 była kwestia wygaśnięcia mandatu posła elekta będącego prokuratorem w stanie spoczynku. W związku z rozpatrywaniem sprawy okazało się, że organy stosujące prawo (Marszałek Sejmu i Marszałek Senatu) przyjmują różną interpretację art. 103 ust. 2 Konstytucji, w szczególności co do tego, czy pojęcie prokuratora i sędziego obejmuje również prokuratora w stanie spoczynku i sędziego w stanie spoczynku. Trybunał umorzył postępowanie, gdyż skarżący nie może art. 103 Konstytucji wskazywać jako wzorca kontroli i jednocześnie kwestionować konstytucyjności zawartego w jego treści zakazu. Zakaz wykonywania mandatu poselskiego przez prokuratora wynika z art. 103 ust. 2 Konstytucji i tylko na gruncie tego przepisu można rozstrzygnąć, czy pojęcie prokuratora, o którym w nim mowa, obejmuje również prokuratora w stanie spoczynku. Tymczasem przepis konstytucyjny nie może być przedmiotem kontroli, jego zaś wykładnia dla potrzeb jego stosowania w konkretnej sprawie pozostaje poza kognicją Trybunału.

Co oczywiste, z punktu widzenia potrzeby ochrony praw jednostki, m.in. prawa do objęcia i sprawowania mandatu parlamentarnego, wskazane byłoby ujednoczenie sposobu stosowania art. 103 ust. 2 Konstytucji. Wykładnia pojęć występujących w tym przepisie powinna w jak największym stopniu uwzględniać normy, zasady i wartości konstytucyjne. Tymczasem obecnie stosowana niejednolita i niejasna wykładnia tego przepisu wyklucza z grona posłów osoby dysponujące wiedzą prawniczą oraz długoletnim doświadczeniem w zawodzie prawniczym, które to cechy są przydatne, a nawet pożądane w procesie legislacyjnym.

W omawianym okresie w skargach konstytucyjnych dotyczących problematyki referendalnej – poza wskazaną wyżej sygn. akt SK 16/14 – kwestionowano

także brak możliwości wniesienia skargi na uchwałę rady gminy w sprawie przeprowadzenia referendum lokalnego, podjętą z inicjatywy organu stanowiącego gminy (sygn. akt SK 100/20¹⁶) oraz ograniczenie drogi sądowej do rozpoznania jego wniosku w sprawie kontroli materiałów referendalnych pod względem merytorycznym (sygn. akt SK 30/15¹⁷). W pierwszym przypadku Trybunał Konstytucyjny uznał za skargę na stosowanie prawa, a w drugim stwierdził, że w sprawie skarżącego doszło do naruszenia procedury, lecz ostatecznie jego wniosek został merytorycznie rozpoznany. W konsekwencji oba postępowania umorzono.

Natomiast w skardze konstytucyjnej o sygn. akt Ts 406/15 skarżący zarzucił, że przepisy ustawy z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym¹⁸ oraz Kodeksu wyborczego naruszają konstytucyjne prawo do wniesienia efektywnego, tj. podlegającego rozpoznaniu merytorycznemu pod kątem jego trafności i zasadności, protestu przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego z uwagi na naruszenie regulacji konstytucyjnych. Podstawy dla prawa takiej treści skarżący upatrywał w art. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 125 ust. 4 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał wskazał, że nie istnieje konstytucyjne prawo do „wniesienia efektywnego, tj. podlegającego rozpoznaniu merytorycznemu pod kątem jego trafności i zasadności, protestu przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego z uwagi na naruszenie regulacji konstytucyjnych” i odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej¹⁹.

Trybunał Konstytucyjny uznawszy, że niekorzystne względem skarżącego rozstrzygnięcie zapadło na podstawie przepisów, które nie zostały zaskarżone, umorzył również postępowanie w sprawie sygn. akt SK 79/19²⁰. W skardze kwestionowano podział gminy na okręgi wyborcze skutkujący dysproporcją między liczbami mieszkańców tych okręgów przypadającymi na pojedyncze mandaty przedstawicielskie, co przekłada się na różną siłę głosów wyborców²¹. Co istotne w swym stanowisku argumentację skarżącego podzielił również

¹⁶ Postanowienie z 12 października 2022 r., OTK ZU A/2022, poz. 73.

¹⁷ Postanowienie z 4 października 2018 r., OTK ZU A/2018, poz. 56.

¹⁸ Dz.U. 2015 poz. 318.

¹⁹ Postanowienie z 7 marca 2016 r., OTK ZU B/2016, poz. 178.

²⁰ Postanowienie z 10 stycznia 2023 r., OTK ZU A/2023, poz. 18.

²¹ Wniesiono o stwierdzenie niezgodności art. 419 § 2 pkt 1 w związku z art. 418 § 1, art. 419 § 3 oraz art. 421 § 2 Kodeksu wyborczego w zakresie, w jakim „nie zabezpiecza przysługującego mu jako wyborcy podmiotowego prawa do równości wyborów do organów stanowiących podstawowych jednostek samorządu terytorialnego ujmowanej w aspekcie materialnym, tj.

Marszałek Sejmu i choć dostrzegł wady formalne skargi konstytucyjnej, opowiedział się za niekonstytucyjnością zaskarżonych przepisów.

W skardze konstytucyjnej rozpatrywanej pod sygn. akt SK 8/17, skarżący zakwestionował konstytucyjność art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego. Zarzucił, że przepis ten nie dopuszcza innych protestów wyborczych, niż te wniesione z powodu naruszenia niektórych, enumeratywnie określonych przepisów prawa, przez co narusza art. 101 ust. 2 w związku z art. 101 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, z których wynika prawo skarżącego do wniesienia protestu wyborczego, art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji, z których wynika prawo skarżącego do uzyskania sądowego orzeczenia co do ważności wyborów, a także art. 2 w związku z art. 10 ust. 2 i art. 97 ust. 2 Konstytucji, z których wynika zbiorowe prawo wyborców (w tym skarżącego) do głosowania w sposób wolny od jakiegokolwiek przymusu fizycznego, czy psychicznego oraz od zaangażowania organów państwowych w proces wyborczy. Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 2 w związku z art. 10 ust. 2 i art. 97 ust. 2 Konstytucji nie mogą być wzorcami kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną. W pozostałym zakresie stwierdził, że skarżący nie uzasadnił zarzutu sprzeczności kwestionowanych przepisów kodeksu wyborczego z tymi wzorcami konstytucyjnymi²². Trybunał podkreślił, że ocena tego, czy i jakie konkretne naruszenia prawa miały wpływ na wynik wyborów należy wyłącznie do Sądu Najwyższego i pozostaje całkowicie poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego. Podkreślił, że nie każde naruszenie szeroko rozumianych przepisów Kodeksu wyborczego, może być podstawą skutecznego protestu wyborczego, ale tylko takie, które wpłynęło na wynik wyborów. Inne naruszenia, które ewentualnie miały miejsce w poszczególnych fazach procesu wyborczego nie mogą być powodem uwzględnienia protestu.

III. Podsumowanie

Mając na uwadze zarówno ogólną liczbę wpływających spraw, jak i liczbę wydanych przez Trybunał Konstytucyjny wyroków, można uznać, że skarga

nie gwarantuje równej (jednakowej) siły głosu każdego wyborcy, wyrażającej się we wpływie jaki głos ten wywiera na ostateczny wynik wyborów”.

²² Postanowienie z 4 grudnia 2018 r., OTK ZU A/2018, poz. 70.

konstytucyjna nie jest powszechnie wykorzystywanym instrumentem ochrony praw wyborczych jednostki. Rolę tę pełni prawo skorzystania z protestu wyborczego, choć jak wynika z przytoczonych wyżej spraw rozpatrywanych przez Trybunał Konstytucyjny, stosowne regulacje w tym zakresie zawierać mogą – jak się wydaje – pewne luki. Jednak analiza w tym zakresie wykracza poza ramy niniejszego opracowania.

Niemniej biorąc pod uwagę całokształt dotychczasowego orzecznictwa skargowego zastanawia to, że w żadnej z przywołanych wyżej spraw Trybunał Konstytucyjny nie rozważał jednej z zasadniczych przesłanek dopuszczalności rozpoznania skargi konstytucyjnej, a mianowicie aktualności naruszenia konstytucyjnych wolności i praw skarżącego²³.

Przesłanka aktualności naruszenia wolności lub praw podmiotu występującego ze skargą jest spełniona, o ile występuje związek funkcjonalny między ewentualnym orzeczeniem niezgodności zakwestionowanej regulacji a sytuacją prawną skarżącego. Chodzi o występowanie sytuacji, w której „nawet uwzględnienie przez Trybunał Konstytucyjny skargi i uznanie, że kwestionowany przepis jest niezgodny ze wskazanymi w niej wzorcami kontroli konstytucyjnej nie zmieniliby sytuacji prawnej skarżącej”²⁴. Możliwość zmiany sytuacji prawnej skarżącego jest przecież miarą efektywności skargi konstytucyjnej jako instrumentu ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki.

Jak jednak – na skutek uwzględnienia skargi konstytucyjnej – miałyby się zmienić sytuacja prawna skarżącej np. w sprawie sygn. akt SK 17/20, skoro nie uzyskała mandatu radnej w wyborach samorządowych przeprowadzonych w 2018 r., a przedmiotem skargi konstytucyjnej jest brak możliwości wniesienia przez nią protestu wyborczego w zakresie nieważności wyborów? Czy przyznanie jej możliwości wniesienia takiego protestu może zostać uznane za efektywną ochronę konstytucyjnych praw wyborczych? Podobnie w przypadku skargi konstytucyjnej kwestionującej wprowadzenie w wyborach do Parlamentu Europejskiego, które już się odbyły pięcioprocentowego progu wyborczego (sygn. akt Ts 236/14), czy naruszenia zasady równości wyborów przez ustalenie podziału gminy na okręgi wyborcze skutkującego dysproporcją między liczbami mieszkańców tych okręgów przypadającymi

²³ Dotyczy to także tych spraw, w których na tę przesłankę powoływali się inni uczestnicy postępowania, np. Marszałek Sejmu w sygn. akt SK 100/20.

²⁴ Postanowienie z 13 czerwca 2011 r., sygn. akt SK 26/09, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 46.

na pojedyncze mandaty przedstawicielskie, w przypadku, gdy wybory już się odbyły (sygn. akt SK 79/19).

Co oczywiste, związek funkcjonalny nie jest *explicite* warunkiem skargi konstytucyjnej sformułowanym w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz odpowiednich przepisach ustawy z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym²⁵. Stanowi rezultat trybunalskiej wykładni i jest stosowany powściągliwie. Niemniej, istotą skargi konstytucyjnej przesądzającą o jej efektywności jest oczekiwanie, że w przypadku jej uwzględnienia zostaną przywrócone naruszone wcześniej konstytucyjne prawa (także wyborcze) jednostki. Czy powyższa konstatacja determinuje niezbyt częste sięganie po skargę konstytucyjną w przypadku naruszenie konstytucyjnych praw wyborczych jednostki?

Literatura

Jamróż L., *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011.

Jarosz-Żukowska S., *Prawo do skargi konstytucyjnej – stan obecny i postulaty de lege ferenda* [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014.

Kłopocka-Jasińska M., *Skarga konstytucyjna na orzeczenie sądu. Model możliwy do zastosowania w Polsce*, Warszawa 2020.

Królczek P., *Zakres podmiotowy polskiej skargi konstytucyjnej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 1 (35).

Matczak M., Zalański T., *Preferowane kierunki zmian prowadzących do przywrócenia prawidłowego funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego*, Analiza Fundacji im. Stefana Batorego, forumIdei, <https://obserwatoriumdemokracji.pl/ustawa/preferowane-kierunki-zmian-prowadzacych-do-przywrocenia-prawidlowego-funkcjonowania-trybunalu-konstytucyjnego-marcin-matczak-tomasz-zalasinski-analiza-fundacji-im-stefana-batorego-forumidei>.

Michalak A., *Trybunał Konstytucyjny – filar czy dekoracja demokratycznego państwa prawa* [w:] *Współczesne problemy sądownictwa w Republice Czeskiej i w Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Z. Witkowski, J. Jirásek, K. Skotnicki, M. Serwaniec, Toruń 2017.

Orłowski R., *Skarga konstytucyjna a zarzuty dotyczące uchybień postępowania legislacyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 5 (63).

²⁵ Dz.U. 2019 poz. 2393.

Radwan-Röhrenshef M., Sześciło D., <https://infowire.pl/generic/release/681143/polska-2050-przedstawia-kompleksowy-plan-naprawy-trybunalu-konstytucyjnego-doruchu-dolacza-mecenas-jacek-trela>.

Sprawiedliwość konstytucyjna po kryzysie konstytucyjnym z 14 grudnia 2018 r. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/panel/sesja-9-sprawiedliwo%C5%9B%C4%87-konstytucyjna-po-kryzysie-konstytucyjnym-blok>.

Wiczanowska H., *The adequacy of constitutional complain as an extraordinary mean of human rights protection – comparison of the solutions of Poland and Germany*, „Toruńskie Studia Międzynarodowe” 2018, no. 11.