

II OKW 37/24 - Wyrok

Data orzeczenia	2024-01-22
Data wpływu	2024-01-16
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny
Sędziowie	Grzegorz Czerwiński /przewodniczący/ Piotr Broda Robert Sawuła /sprawozdawca/
Symbol z opisem	6601
Hasła tematyczne	Kodeks wyborczy
Skarżony organ	Inne
Treść wyniku	Uchylono zaskarżone postanowienie
Powołane przepisy	Dz.U. 2023 nr 0 poz 2408; art. 419 § 2 w zw. z art. 419 § 2a; Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: sędzia NSA Grzegorz Czerwiński
Sędziowie sędzia NSA Robert Sawuła (spr.) sędzia del. WSA Piotr Broda po rozpoznaniu w dniu 22 stycznia 2024 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi Grupy Wyborców Gminy Kunice na postanowienie Komisarza Wyborczego w Legnicy z dnia 11 stycznia 2024 r. nr 19/2024 w przedmiocie podziału Gminy Kunice na okręgi wyborcze, ustalenia ich granic, numerów oraz liczby radnych wybieranych w każdym okręgu uchyla zaskarżone postanowienie.

Uzasadnienie

Postanowieniem Nr 19/2024 z 11 stycznia 2024 r., Komisarz Wyborczy w Legnicy działając na podstawie art. 419 § 2 w zw. z art. 419 § 2a ustawy z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. 2023, poz. 2408, uKw) orzekł w sprawie podziału Gminy Kunice na okręgi wyborcze, ustalenia ich granic, numerów oraz liczby radnych wybieranych w każdym okręgu.

W dniu 12 stycznia 2024 r. za pośrednictwem Komisarza Wyborczego w Legnicy została wniesiona przez grupę wyborców Gminy Kunice (G.S. i innych) skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego na powyższe postanowienie, zarzucając mu naruszenie art. 417 uKw oraz pkt 25 uchwały Nr 17/2023 Państwowej Komisji Wyborczej z 27 marca 2023 r. w sprawie wytycznych dla komisarzy wyborczych dotyczących podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze i podziału gmin na stałe obwody głosowania (uchwała PKW).

Skarżący uważają, że rozstrzygnięcie zawarte w zaskarżonym postanowieniu nie tylko narusza wymienione wyżej akty prawne, lecz jest oczywiście irracjonalna i nie uwzględnia stanowiska mieszkańców sołectw Golanka Górna, Bieniowice, Szczytniki nad Kaczawą i Szczytniki Małe. W jednym okręgu wyborczym zestawione są ze sobą miejscowości nie graniczące ze sobą i nie skomunikowane bezpośrednio, należące do różnych obwodów szkolnych i różnych parafii, gdy idzie o włączenie w obwód wyborczy nr 1 Szczytnik Małych i Bieniowic oraz włączenie w okręg wyborczy Golanki Górnej i Szczytnik nad Kaczawą. Położenie Golanki Górnej predestynować ma jej połączenie w jednym okręgu wyborczym z sołectwem Spalona. Zabudowa Szczytnik Małych łączy się z miejscowością Kunice, zasadnym byłoby więc dołączenie tego sołectwa do okręgu wyborczego nr 9. W skardze ponadto naprowadza się na treść art. 6 i 8 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (umowa z 15 października 1985 r., Dz. U. 1994, Nr 124, poz. 607, EKSL), uznając iż każda zmiana granic społeczności lokalnej wymaga uprzedniej konsultacji z zainteresowanymi.

Wskazując na powyższe skarżący wnoszą o uchylenie zaskarżonego postanowienia i

zobowiązanie Komisarza Wyborczego w Legnicy do uwzględnienia propozycji Wójta Gminy Kunice zawartej w piśmie z 10 stycznia 2024 r., a więc nade wszystko włączenie Golanki Górnej do miejscowości Spalona oraz Szczytnik Małych do miejscowości Kunice.

W odpowiedzi Komisarza Wyborczego w Legnicy na skargę wniesiono o jej oddalenie w całości, podnosząc że proponowany przez Wójta Gminy Kunice podział gminy na okręgi wyborcze nie spełniał wymogów prawa i nie mógł być uwzględniony. Organ wyborczy eksponował, że w następstwie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 22 grudnia 2023 r. w sprawie ustalenia, zmiany i zniesienia urzędowych nazw i rodzajów niektórych miejscowości oraz obiektów fizjograficznych (Dz. U. 2023, poz. 2799), w gminie Kunice część miejscowości Spalona staje się od 1 stycznia 2024 r. wsią Szczytniki Małe. To dało asumpt do dokonania zmian dotychczasowego podziału tej gminy na okręgi wyborcze, organ wyborczy powołał się na regulacje zawarte w art. 419 oraz zasady zawarte w art. 417 uKw, uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) z 27 marca 2023 r. nr 17/2023 (uchwała PKW), przywołał ponadto wywody wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 31 lipca 2018 r., II OKW 4/18.

Zdaniem Komisarza Wyborczego w Legnicy zaskarżone postanowienie nie zmienia żadnych granic jednostek administracyjnych gminy Kunice, a wręcz dostosowuje się do zmian powstałych w wyniku utworzenia jednostki pomocniczej wsi Szczytniki Małe. Nie są zasadne zarzuty skargi w aspekcie przywoływania naruszeń art. 6 i 8 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie, aczkolwiek nie z powodu wszystkich zarzutów w niej podniesionych.

Zgodnie z przepisami art. 420 § 1 uKw na postanowienie komisarza wyborczego w sprawach okręgów wyborczych zainteresowanej radzie gminy, a także wyborcom w liczbie co najmniej 15, przysługuje prawo wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego w terminie 3 dni od daty podania do publicznej wiadomości postanowienia, o którym mowa w art. 419 § 4. Skargę wnosi się za pośrednictwem komisarza wyborczego. Komisarz wyborczy w terminie 2 dni przekazuje skargę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę oraz informacją o posiadaniu praw wyborczych przez wnoszących skargę, w postaci papierowej lub elektronicznej. Naczelnny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów nie później niż w ciągu 5 dni od dnia jej wpływu i wydaje orzeczenie, doręczając je niezwłocznie wnoszącym skargę oraz komisarzowi wyborczemu. Od orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego nie przysługuje środek prawny.

Zachowane zostały przesłanki formalne wniesienia skargi, wniesiono ją w terminie i wnosi ją grupa osób będących uprawnionymi wyborcami w liczbie przewyższającej 15.

Uwypuklić należy, że w myśl art. 420 § 3 uKw w zakresie nieuregulowanym w tym Kodeksie do postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2023, poz. 1634 ze zm., Ppsa) dotyczące spraw ze skarg, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 1 tej ustawy, z wyłączeniem enumeratywnie wskazanych w art. 420 § 3 uKw in fine przepisów Ppsa. Naczelnny Sąd Administracyjny orzeka na podstawie akt sprawy (art. 133 § 1 Ppsa).

Pozbawione są doniosłości prawnej zarzuty skarżących odnośnie naruszenia wskazanych w skardze przepisów EKSL. Przywołane art. 6 i 8 tej Karty nie odnoszą się do zmiany granic

społeczności lokalnej, zagadnienie to normuje art. 5 EKSL stanowiąc, że "Każda zmiana granic społeczności lokalnej wymaga uprzedniego przeprowadzenia konsultacji z zainteresowaną społecznością, możliwie w drodze referendum, jeśli ustawa na to zezwala". Rzecz w tym, że zaskarżonym postanowieniem nie dokonywana zmiana granic "społeczności lokalnej", ale rozstrzygano odrębne zagadnienie – kwestię okręgów wyborczych w gminie. Niezależnie od tego chybionego zarzutu umyka uwadze skarżących, że przy piśmie Komisarza Wyborczego w Legnicy z 8 stycznia 2024 r. przesłano Wójtowi Gminy Kunice projekt zmian w okręgach wyborczych tej gminy. Wójt Gminy Kunice w piśmie z 10 stycznia 2024 r. poinformował zaś organ wyborczy o swym negatywnym stanowisku. Tym samym uznać należy, że organ wyborczy wykonał wytyczne z pkt 15 uchwały PKW, zgodnie z którymi zaleca się, aby projekty zmian w podziale na okręgi wyborcze były opracowywane w trybie roboczych konsultacji, w zależności od rodzaju jednostki samorządu terytorialnego, z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta), starostą albo marszałkiem województwa. W konsekwencji uznać należy, że powyższe zarzuty nie mogły stanowić podstawy do uchylenia zaskarżonego postanowienia.

Podstawą do uchylenia zaskarżonego postanowienia stanowiło natomiast naruszenie art. 419 § 1 uKw, stosownie do którego podział na okręgi wyborcze jest stały, z zastrzeżeniem art. 421. Wedle zaś art. 419 § 2 uKw podział na okręgi wyborcze, ich granice i numery oraz liczbę radnych wybieranych w każdym okręgu ustala komisarz wyborczy według jednolitej normy przedstawicielstwa obliczonej przez podzielenie liczby mieszkańców gminy przez liczbę radnych wybieranych do danej rady, z uwzględnieniem art. 417 i następujących zasad: 1) ułamki liczby mandatów wybieranych w okręgu wyborczym równe lub większe od 1/2, jakie wynikają z zastosowania normy przedstawicielstwa, zaokrągla się w górę do liczby całkowitej; 2) jeżeli w wyniku postępowania, o którym mowa w pkt 1, liczba radnych wybieranych w okręgach przewyższa liczby wynikające z art. 373 i art. 418 § 2, mandaty nadwyżkowe odejmuje się w tych okręgach wyborczych, w których norma przedstawicielstwa jest najmniejsza; w przypadku gdy liczba mandatów jest mniejsza od wynikającej z art. 373 i art. 418 § 2, dodatkowe mandaty przydziela się tym okręgom wyborczym, w których norma przedstawicielstwa jest największa. Powyższy przepis niewątpliwie wyraża zasadę stałości podziału gminy na okręgi wyborcze. Celem tej zasady jest ograniczenie możliwości wpływania na wynik wyborów przez zmianę granic okręgów wyborczych. Stąd też każda zmiana granic okręgów wyborczych musi mieć wyraźną podstawę prawną i w sposób przekonujący wynikać z okoliczności danej sprawy. W dotychczasowym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego zwracano też uwagę, że w sytuacji wystąpienia przesłanek do zmiany granic okręgów wyborczych podejmowane środki powinny być proporcjonalne i w największym możliwym stopniu dążyć do zachowania stałości podziału na okręgi wyborcze (por. wyroki NSA z: 13 sierpnia 2018 r., II OSK 2338/18; 27 grudnia 2023 r., II OKW 2/23; 16 stycznia 2024 r., II OKW 27/24).

Zgodnie z art. 417 uKw okręg wyborczy obejmuje część obszaru gminy (§ 1). W gminach na terenach wiejskich okręgiem wyborczym jest jednostka pomocnicza gminy. Jednostki te łączy się w celu utworzenia okręgu lub dzieli się na dwa lub więcej okręgów wyborczych, jeżeli wynika to z konieczności zachowania jednolitej normy przedstawicielstwa (§ 2). Jednostkę pomocniczą gminy dzieli się na dwa lub więcej okręgów wyborczych również wtedy, gdy w gminie liczącej do 20 000 mieszkańców liczba radnych wybieranych w danej jednostce pomocniczej byłaby większa niż 1 (§ 3 pkt 1). Analiza treści normatywnej art. 417 § 2 uKw prowadzi do wniosku, że nie powinno się tworzyć okręgów wyborczych składających się z jednostki pomocniczej gminy i części innej jednostki.

Komisarz Wyborczy w Legnicy niewątpliwie był zobowiązany do dokonania zmian w zakresie podziału gminy Kunice na okręgi wyborcze, a to z powodu przekroczenia tzw. normy przedstawicielstwa w dotychczasowym okręgu wyborczym nr 3 (w odpowiedzi na skargę (s. 3)

określony jako "współczynnik liczby mandatów" – pojęcie nieznanne w treści uKw – uwaga Sądu). Nie jest kwestionowane w skardze, że norma przedstawicielstwa w dotychczasowym okręgu nr 3 (dotychczasowy przysiółek Szczytniki Małe i część wsi Spalona) wynosi 1,57384. Jednakże z odpowiedzi na skargę, jak i z akt sprawy nie wynika, czy dołączenie nowopowstałej wsi Szczytniki Małe do okręgu wyborczego nr 1 razem z wsią Bieniowice wymaga dalszych zmian w okręgach wyborczych. Dotychczas wieś Spalona była podzielona na dwa okręgi wyborcze, z częścią tej wsi wspólny okręg wyborczy nr 2 tworzyło sołectwo Golanka Górna.

O ile wyłączenie z okręgu wyborczego nr 3 sołectwa Szczytniki Małe miałyby determinować konieczność także zmiany granic innych okręgów wyborczych, wprowadzenie tych zmian powinno wynikać wprost z akt sprawy i być przekonująco uzasadnione przez organ wyborczy. Tymczasem, ani z zaskarżonego postanowienia, ani z odpowiedzi na skargę nie wynika, dlaczego w wyniku wyłączenia sołectwa Szczytniki Małe z okręgu wyborczego nr 3, dokonano kolejnego przesunięcia pomiędzy pozostałymi okręgami, tj. nr 14 (Szczytniki nad Kaczawą), poprzez dołączenie doń sołectwa Golanka Górna, które do tej pory było w okręgu wyborczym nr 2.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, z przewidzianej w art. 419 § 1 uKw zasady stałości podziału gminy na okręgi wyborcze, interpretowanej w świetle zasady pewności prawa oraz zasady proporcjonalności (art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), wynika obowiązek szczegółowego i przekonującego uzasadnienia przez komisarza wyborczego, że w sprawie zachodziła prawnie uzasadniona konieczność każdej, nawet niewielkiej, zmiany granic okręgów wyborczych. W realiach niniejszej sprawy obowiązek ten nie został spełniony w odniesieniu do zmian w okręgu nr 14, niż ta polegająca na przesunięciu sołectwa Szczytniki Małe do innego okręgu wyborczego.

Rozpoznając sprawę ponownie Komisarz Wyborczy w Legnicy będzie miał na uwadze powyższą ocenę prawną, z której wynika, że organ wyborczy wydając nowe postanowienie w sprawie okręgów wyborczych dokonana tylko takich zmian w zakresie granic okręgów wyborczych, które są konieczne do doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem. Każda zmiana granic okręgów wyborczych, nawet jeżeli dotyczy tylko niewielkich przesunięć pomiędzy sąsiednimi okręgami, musi być natomiast szczegółowo uzasadniona z wykazaniem, że jej dokonanie jest konieczne z uwagi na wymóg z art. 417 § 2 uKw lub zajście okoliczności wskazanych w art. 421 § 1 cyt. ustawy.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) w zw. z art. 3 § 3, art. 15 § 1 pkt 5 Ppsa w zw. z art. 420 § 1 i 3 w zw. z art. 419 § 1 oraz art. 421 § 1 uKw, orzeczono jak w sentencji.