



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 lutego 2024 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: sędzia NSA Grzegorz Czerwiński
Sędziowie: sędzia NSA Paweł Miładowski
sędzia del. WSA Grzegorz Antas (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 12 lutego 2024 r.
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi Grupy Wyborców Gminy Kunice
na postanowienie Komisarza Wyborczego w Legnicy
z dnia 30 stycznia 2024 r. nr 44/2024
w przedmiocie podziału Gminy Kunice na okręgi wyborcze, ustalenia ich granic,
numerów oraz liczby radnych wybieranych w każdym okręgu

oddala skargę.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Starszy sekretarz sądowy

Katarzyna Zychora

UZASADNIENIE

Komisarz Wyborczy w Legnicy (dalej: Komisarz Wyborczy) postanowieniem z 30 stycznia 2024 r., nr 44/2024, działając w trybie art. 419 § 2 i § 2a ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2408), dalej: k.w., dokonał podziału Gminy Kunice na okręgi wyborcze, ustalił ich granice, numery oraz liczbę radnych wybieranych w każdym okręgu. Wskazane postanowienie zostało podane do publicznej wiadomości i podlegało ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego (z 2 lutego 2024 r., poz. 885).

Wskazane postanowienie Komisarz Wyborczy wydał w następstwie uchylenia przez Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 22 stycznia 2024 r., II OKW 37/24 poprzedzającego je postanowienia z 11 stycznia 2024 r. nr 19/2023, którym Komisarz Wyborczy dokonał podziału Gminy Kunice na okręgi wyborcze, ustalił ich granice, numery oraz liczbę radnych wybieranych w każdym okręgu.

W dniu 2 lutego 2024 r. za pośrednictwem Komisarza Wyborczego skargę na postanowienie z 30 stycznia 2024 r. złożyła do Naczelnego Sądu Administracyjnego Grupa Wyborców Gminy Kunice pozostających mieszkańcami sołectw: Szczytniki nad Kaczawą, Golanka Górna i Bieniowice, wnosząc o jego uchylenie. Skarżący zarzucili postanowieniu naruszenie art. 417 k.w. oraz pkt. 25 uchwały Nr 17/2023 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 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. Skarżący zauważyli, że postanowienie Komisarza Wyborczego z 11 stycznia 2024 r. nr 19/2023 zostało uchylone przez Naczelny Sąd Administracyjny, a mimo to Komisarz Wyborczy wydał ponownie postanowienie o takiej samej treści, jak wcześniej zaskarżone przez mieszkańców Gminy Kunice. Zdaniem skarżących, podział Gminy Kunice na okręgi wyborcze przyjęty w postanowieniu nie uwzględnia stanowiska mieszkańców sołectw Golanka Górna, Bieniowice, Szczytniki nad Kaczawą oraz Szczytniki Małe. Skarżących wyjaśnili, że nie do zaakceptowania jest objęcie okręgiem nr 14 sołectw Golanka Górna i Szczytniki nad Kaczawą, ponieważ Sołectwo Golanka Górna powinno być połączone z Sołectwem Spalona zgodnie z propozycją Wójta Gminy Kunice, a Szczytniki Małe powinny tworzyć wspólny okręg wyborczy z Sołectwem Kunice.

W odpowiedzi na skargę Komisarz Wyborczy wniósł o jej oddalenie, wyjaśniając, że zaskarżonym postanowieniem dokonał zmian w istniejącym podziale Gminy Kunice na okręgi wyborcze w zakresie niezbędnym z uwagi na wymogi obowiązującego prawa, kierując się stanowiskiem wyrażonym przez Naczelnego Sąd Administracyjny w wyroku z 22 stycznia 2024 r. Zmiany granic okręgów dotyczą okręgów nr 1, 2, 3 i 14.

Naczelnego Sądu Administracyjnego zważył, co następuje:

Kwestionowane postanowienie Komisarza Wyborczego z 30 stycznia 2024 r., nr 44/2024 dokonujące na podstawie art. 419 § 2 i § 2a k.w. podziału Gminy Kunice na okręgi wyborcze wraz z ustaleniem nowych ich granic nie cechuje się wadliwością wazącą na ocenie legalności zaskarżonego aktu. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, należy zgodzić się z Komisarzem Wyborczym odnośnie do wniosku, że wyznaczony uchwałą nr XXXIV/201/18 Rady Gminy Kunice z dnia 28 lutego 2018 r. podział Gminy Kunice na okręgi wyborcze pozostawał niezgodny z prawem, co wymuszało jego dostosowanie do wymagań przewidzianych w k.w. Przeprowadzenie nowego podziału na okręgi wyborcze, wiążącego się m.in. z ustaleniem nowych ich granic, nie narusza w sposób niedopuszczalny zasady stałości okręgów wyborczych.

Pomimo, że z art. 419 § 1 k.w. wynika, iż podział gminy na okręgi wyborcze jest stały, zasada ta nie obowiązuje, jeżeli dotychczasowy podział pozostaje niezgodny ze szczegółowymi zasadami wynikającym z k.w. Taka sytuacja miała miejsce w przedmiotowej sprawie i znalazła potwierdzenie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 stycznia 2024 r., II OKW 37/24, którym jakkolwiek Sąd uwzględnił złożoną przez Grupę Wyborców Gminy Kunice skargę, co prowadziło do zakwestionowania legalności postanowienia z 11 stycznia 2024 r. nr 19/2023, tym niemniej w swojej ocenie prawnej, która ma charakter wiążący, stwierdził, że Komisarz Wyborczy w Legnicy niewątpliwie był zobowiązany do dokonania zmian w zakresie dotychczasowego podziału gminy Kunice na okręgi wyborcze.

W orzeczeniu tym Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjął, że nie może budzić wątpliwości zasadność zmiany okręgów wyborczych nr 1 i 2 w zakresie, w jakim wieś Szczytniki Małe, pozostająca dotychczas z częścią Sołectwa Spalona w okręgu nr 2, stworzyć miałyby wspólny okręg wyborczy (nr 1) z Sołectwem Bieniowice. Z akt sprawy nie wynika jednakże, jak wyjaśnił Naczelnego Sąd Administracyjny, by dołączenie nowo powstałej wsi Szczytniki Małe do okręgu wyborczego nr 1 razem z

wsią Bieniowice wymagało dalszych zmian w okręgach wyborczych. Ta uwaga odnosiła się do wyłączenia Sołectwa Golanka Górna z okręgu wyborczego nr 2, co przewidywało zaskarżone postanowienie, i utworzenia przez nie wraz z Sołectwem Szczytniki nad Kaczawą okręgu nr 14. Sformułowanie w wyroku z 22 stycznia 2024 r. przez Naczelnego Sądu Administracyjnego powyższego wniosku, wbrew stanowisku prezentowanemu w rozpatrywanej skardze, nie może jednakże dowodzić, że oparcie się przez Komisarza Wyborczego na założeniu analogicznym do przyjętego w poprzednim postanowieniu, tj. prowadzącym nie tylko do opisanej powyżej zmiany granic okręgów wyborczych nr 1 i 3, ale również ustanowienia wspólnego okręgu wyborczego nr 14 przez Sołectwo Golanka Górna i Sołectwo Szczytniki nad Kaczawą, pozostaje wadliwe. Istotą zgłoszonych przez Naczelnego Sądu Administracyjnego zastrzeżeń nie było bowiem uznanie, że przepisy k.w. wykluczają taki kształt okręgu wyborczego, ale wyłącznie zwrócenie uwagi na fakt, iż z zaskarżonego postanowienia, ani z odpowiedzi na skargę wystarczająco nie wynikało, dlaczego organ wyborczy stwierdził konieczność dokonania przesunięcia pomiędzy okręgami nr 2 i 14. Naczelnego Sądu Administracyjnego zauważył, że z przewidzianej w art. 419 § 1 k.w. zasady stałości podziału gminy na okręgi wyborcze, interpretowanej w świetle zasady pewności prawa oraz zasady proporcjonalności (art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji), wynika obowiązek szczegółowego i przekonującego uzasadnienia przez komisarza wyborczego, że w sprawie zachodzi prawnie uzasadniona konieczność zmiany dotychczasowych granic okręgów wyborczych.

Rozpoznając sprawę ponownie, Komisarz Wyborczy miał na uwadze powyższą ocenę i stosując się do niej, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, w wymagany sposób wykazał konieczność stworzenia wspólnego okręgu wyborczego przez sołectwa Golanka Górna i Szczytniki nad Kaczawą z uwagi na wymóg art. 417 § 2 k.w. Ustawodawca w art. 417 § 2 zd. 1 k.w. wskazał, że w gminach na terenach wiejskich okręgiem wyborczym jest jednostka pomocnicza gminy. Jak wynika z art. 417 § 2 zd. 2 k.w., tylko w wyjątkowych sytuacjach, tj. jeżeli konieczność taka wynika z zachowania normy przedstawicielstwa, o czym mowa jest w art. 419 § 2 k.w., dopuszczalne jest łączenie jednostek pomocniczych gminy lub ich dzielenie w celu utworzenia okręgu wyborczego. Przepis art. 417 § 3 k.w. przewiduje, że jednostkę pomocniczą gminy dzieli się na dwa lub więcej okręgów wyborczych, gdy w gminie liczącej do 20 000 mieszkańców liczba radnych

wybiranych w danej jednostce pomocniczej byłaby większa niż 1. Taka sytuacja w niniejszej sprawie dotyczy Sołectwa Spalona, które zostało podzielone na 2 okręgi wyborcze (nr 2 i 3) z uwagi na normę przedstawicielstwa - 1,916, Sołectwa Kunice podzielonego na 4 okręgi wyborcze (nr 6, 7, 8 i 9) z uwagi na normę przedstawicielstwa - 3,987 oraz Sołectwa Rosochata (okręgi wyborcze nr 12 i 13). Założeniem, na którym powinien się oprzeć komisarz wyborczy, jest zasada, zgodnie z którą sołectwa mogące samodzielnie tworzyć okręg wyborczy nie powinny być łączone z innymi sołectwami, jeżeli istnieje możliwość dokonania podziału w inny sposób. Kodeks wyborczy zasadniczo nie przewiduje możliwości łączenia jednostki pomocniczej gminy z częścią innej jednostki pomocniczej gminy i o ile wyjątek od przywołanej zasady, której obowiązywanie podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 22 stycznia 2024 r., mógł być odnoszony do Sołectwa Piotrówek, którego niewielka liczba mieszkańców przekładająca się na normę przedstawicielstwa (0,323) i szczególne położenie wymuszały połączenie z częścią Sołectwa Rosochata (okręg wyborczy nr 12), o tyle, jak zasadnie przyjął Komisarz Wyborczy, nie mógł zostać rozszerzony na Sołectwo Golanka Górna.

Wedle art. 419 § 2 k.w. 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 k.w. 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 k.w., mandaty nadwyżkowe odejmuje się w tych okręgach wyborczych, w których norma przedstawicielstwa jest najmniejsza. Z przedstawionej przez Komisarza Wyborczego analizy norm przedstawicielstwa w poszczególnych jednostkach pomocniczych Gminy Kunice wynika, że liczba mandatów przypadających na Radę Gminy Kunice, wynikających z zastosowania normy przedstawicielstwa, wyniosłaby 16, wobec czego musiała znajdować zastosowanie reguła przewidziana w art. 419 § 2 pkt 2 k.w. Jej następstwem jest przyjęcie, że wskutek połączenia sołectw Golanka Górna i Szczytniki nad Kaczawą w okręg wyborczy jednostki te powinny uzyskać prawo do wyboru jednego radnego. Komisarz Wyborczy zwrócił uwagę na to, że wyłączona z

okręgu nr 2 wieś Golanka Górna posiada normę przedstawicielstwa - 0,528, natomiast tworzące dotąd samodzielnie okręg nr 14 Sołectwo Szczytniki nad Kaczawą - 0,625, co oznacza, że kwestionowane przez skarżących działanie Komisarza Wyborczego dotyczy dwóch sąsiadujących ze sobą sołectw posiadających najmniejszą normę przedstawicielstwa w Gminie Kunice.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, wskazana zmiana granic spornych okręgów wyborczych została dokonana zgodnie z zasadami, które wiążąco określa k.w., w tym pozostaje zgodna z wymaganiem określającym nieprzekraczalny termin (najpóźniej na 3 miesiące przed upływem kadencji), w którym zmiana granic okręgów wyborczych może być dokonana (art. 421 § 1 k.w.). Wyjaśnienia Komisarza Wyborczego odpowiadają wskazaniom wynikającym z wyroku z 22 stycznia 2024 r., albowiem podstawa podjęcia zaskarżonego postanowienia potwierdza niezbedność połączenia omawianych sołectw, jak i odwołuje się do postępowania przez Komisarza Wyborczego zobiektywizowanymi kryteriami takiego działania. Komisarz Wyborczy zmienił ustalony podział Gminy Kunice na okręgi wyborcze, dokonując korekty granic jedynie w zakresie koniecznym do tego, by podział ten odpowiadał prawu, który to warunek nie zachodziłby, gdyby Sołectwo Golanka Górna podlegało wnioskowanemu przez skarżących połączeniu z Sołectwem Spalona, które z uwagi na liczbę mieszkańców (norma przedstawicielstwa 1,916) powinno tworzyć dwa samodzielne okręgi wyborcze.

Nie podważa prawidłowości zaskarżonego postanowienia powoływana w skardze argumentacja odwołująca się do aspektów społecznych i uwarunkowań lokalnych. Akcentowany fakt utrzymywania silnych więzi społeczno-kulturowych z konkretnym sołectwem (jego mieszkańcami), czemu towarzyszy brak podobnych relacji z innym sołectwem, nie może być czynnikiem determinującym podział gminy na okręgi wyborcze, w ramach których dokonuje się podziału mandatów do ciała przedstawicielskiego. Ocena ta dotyczy również wpływu na ukształtowanie granic okręgów wyborczych względów mających związek z infrastrukturą sołectw łączonych w jeden okręg wyborczy i stanem połączenia komunikacyjnego miejscowości znajdujących się na terenie danej gminy. Wymaga przypomnienia, że obowiązek uwzględniania podczas ustalania okręgów wyborczych przestrzennych, ekonomicznych i społecznych uwarunkowań wyznaczających więzi oraz interesy miejscowej wspólnoty obywateli zamieszkujących na obszarze tworzonego okręgu przewidywał art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad

gmin (Dz. U. z 1996 r. Nr 84, poz. 387). Przepis ten został jednakże uchylony z dniem 11 sierpnia 1998 r. przez art. 212 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190 ze zm.). W ustawie tej, podobnie jak w przypadku aktualnie obowiązującego aktu (k.w.), ustawodawca nie zdecydował się, określając pozycję sołectwa jako jednostki pomocniczej podczas tworzenia okręgów wyborczych, na wprowadzenie do przepisów regulujących system wyborczy do rad gmin tożsamej zasady, nadając jej wiążący prawnie charakter.

Mając na uwadze powyższe, Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 151 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634) w zw. z art. 420 § 1 i 3 k.w. orzekł, jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Starszy sekretarz sądowy

Katarzyna Zychora