

II OKW 7/18 - Wyrok NSA

Data orzeczenia	2018-08-14	<i>orzeczenie prawomocne</i>
Data wpływu	2018-08-09	
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny	
Sędziowie	Jolanta Rudnicka Małgorzata Miron Zofia Flasińska /przewodniczący sprawozdawca/	
Symbol z opisem	6601	
Hasła tematyczne	Inne	
Skarżony organ	Inne	
Treść wyniku	Oddalono skargę	
Powołane przepisy	Dz.U. 2018 poz 754 art. 17 par. 1 i 2, art. 167 par.3, art. 419 par. 1 i 2 pkt 2, art. 421, art. 450, art. 453 , art. 454 par. 2 i 3 <i>Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy - tekst jedn.</i>	

SENTENCJA

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: Sędzia NSA Zofia Flasińska (spr.) Sędziowie Sędzia NSA Małgorzata Miron Sędziowie Sędzia NSA Jolanta Rudnicka po rozpoznaniu w dniu 14 sierpnia 2018 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi Grupy Wyborców Gminy [...] na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia [...] sierpnia 2018 r. nr [...] w przedmiocie podziału na okręgi wyborcze oddała skargę.

UZASADNIENIE

Rada Powiatu [...] uchwałą z [...] maja 2018 r., nr [...], dokonała podziału powiatu [...] na okręgi wyborcze, ustaliła ich granice i numery oraz liczbę radnych wybieranych w każdym okręgu wyborczym.

Postanowieniem z [...] czerwca 2018 r. Komisarz Wyborczy [...] stwierdził niezgodność z prawem dokonanego podziału powiatu [...] na okręgi wyborcze i wezwał Radę Powiatu [...] do dokonania podziału w sposób zgodny z prawem w terminie do 16 lipca 2018 r.

Rada Powiatu [...] uchwałą z [...] lipca 2018 r., nr [...], ponownie dokonała podziału powiatu [...] na okręgi wyborcze.

Postanowieniem z [...] lipca 2018 r. Komisarz Wyborczy [...] stwierdził, że podział ten nie jest zgodny z prawem i dokonał podziału powiatu na okręgi wyborcze.

Nie zgadzając się z tym rozstrzygnięciem, grupa wyborców w ustawowym terminie wniosła odwołanie, zarzucając zaskarżonemu postanowieniu naruszenie art. 421 § 1 w zw. z art. 450 Kodeksu wyborczego przez dokonanie nowego podziału powiatu [...] na okręgi wyborcze, podczas gdy przepisy te zezwalają jedynie na zmianę granic okręgów w już istniejącym podziale. Odwołujący się przedstawili własną propozycję podziału powiatu [...] na okręgi wyborcze.

Państwowa Komisja Wyborcza (dalej również: "Komisja") uchwałą z [...] sierpnia 2018 r., nr [...], utrzymała w mocy zaskarżone postanowienie. W uzasadnieniu Komisja wskazała, że dotychczasowy podział na okręgi wyborcze wprowadzony uchwałą z [...] czerwca 2014 r. wymagał zmian ze względu na zmiany liczb mieszkańców poszczególnych gmin położonych na obszarze powiatu. Podział ten, podobnie jak podział wprowadzony uchwałą z [...] maja 2018 r. i następnie z [...] lipca 2018 r. był niezgodny z art. 454 § 2 Kodeksu

wyborczego, gdyż niektóre gminy mogące samodzielnie stanowić okręgi wyborcze były połączone w okręgi z innymi gminami. Organ wywiódł, że na obszarze powiatu [...] położonych jest 9 gmin, spośród których 5 (gmina C., gmina D., gmina K., gmina K. i gmina S.) powinny, co do zasady, stanowić samodzielnie okręgi wyborcze, ponieważ przypadające im na podstawie jednolitej normy przedstawicielstwa ułamkowe liczby mandatów wynoszą od 2,59 do 5,49. Pozostałe 4 gminy (gmina J., gmina M., gmina S. i gmina Ź.) nie mogą samodzielnie stanowić okręgów wyborczych, ponieważ przypadające im ułamkowe liczby mandatów wynoszą od 0,59 do 2,32, a zatem powinny zostać połączone ze sobą w okręgi wyborcze lub w miarę konieczności wynikającej z topografii powiatu powinny zostać połączone w okręgi wyborcze z gminami mogącymi samodzielnie stanowić okręgi.

Zdaniem Komisji sąsiadujące ze sobą gminy J., M. i S. mogą wspólnie tworzyć okręg wyborczy, podczas gdy gmina Ź. sąsiaduje wyłącznie z gminami mogącymi samodzielnie stanowić okręgi wyborcze (gminą K. i gminą S.), w związku z czym musi zostać połączona w okręg wyborczy z jedną z tych gmin. Komisja argumentowała, że utworzenie okręgu wyborczego obejmującego gminy S. i Ź. prowadziłoby do powstania mandatu nadwyżkowego, który należałoby odjąć w okręgu, który stanowi gmina C., co jest niemożliwe, ponieważ jest to okręg 3-mandatowy. W konsekwencji powyższego należało utworzyć okręg obejmujący gminy K. i Ź..

W ocenie Komisji podział dokonany przez Komisarza Wyborczego jest jedynym zgodnym z przepisami ze względu na wzajemne położenie gmin leżących na obszarze powiatu [...] i liczby ich mieszkańców.

Jednocześnie Komisja odnosząc się do podziału zaproponowanego przez odwołujących się wyjaśniła, że jest on niezgodny z art. 454 § 2 Kodeksu wyborczego, gdyż przewiduje połączenie w okręgi wyborcze gmin mogących samodzielnie stanowić okręgi (gminy D. i C.) oraz połączenie w okręg wyborczy gminy mogącej samodzielnie stanowić okręg z gminą niemogącą stanowić okręgu (gminy K. i J.).

Nie zgadzając się z powyższą uchwałą, Grupa Wyborców Gminy [...] wniosła do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę, w której wskazała, że gminy J. i M. nie sąsiadują ze sobą bezpośrednio, a zatem ich łączenie w okręg wyborczy jest nieprawidłowe, zbyt daleko idące i narusza zasadę stałości okręgów. Z kolei zdaniem Skarżących za połączeniem gminy J. z gminą K. przemawia wzajemne sąsiedztwo gmin, tworzenie jednego kręgu wyborczego w poprzednich wyborach, przypadanie na gminy J. i K. 4 mandatów a na okręg S. i M. 3 mandatów, co umożliwia otrzymanie 6 mandatu przez okręg S. i Ź..

W odpowiedzi na skargę Państwowa Komisja Wyborcza wniosła o jej oddalenie. W uzasadnieniu organ wskazał, że zasada stałości podziału na okręgi wyborcze nie dotyczy przypadków, gdy konieczna jest zmiana podziału z powodu jego niezgodności z przepisami Kodeksu wyborczego. Ponadto Komisja wskazała gminy J., S. i M. składające się na okręg wyborczy nr [...] stanowią łącznie spójny obszar. Organ argumentował, że propozycja podziału powiatu [...] przedstawiona przez Skarżących jest niezgodna z przepisami Kodeksu wyborczego, gdyż przewiduje połączenie w jeden okręg wyborczy dwóch gmin mogących stanowić odrębne okręgi wyborcze oraz połączenia gminy K. mogącej stanowić samodzielny okręg wyborczy z gminą J. niemogącą stanowić samodzielnego okręgu wyborczego pomimo braku takiej konieczności.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga nie zawiera usprawiedliwionych podstaw.

Przedmiotem rozpoznawanej skargi jest uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z [...] sierpnia 2018 r., nr [...], utrzymująca w mocy postanowienie Komisarza Wyborczego [...] z [...] lipca 2018 r. w sprawie podziału

powiatu [...] na okręgi wyborcze.

Sposób podziału powiatu na okręgi wyborcze określa Kodeks wyborczy stanowiąc w art. 454 § 2, że okręgiem wyborczym jest gmina. Jednocześnie Kodeks wyborczy dopuszcza łączenie gmin w okręgi wyborcze wyłącznie w przypadku, gdy liczba radnych przypadająca na którąkolwiek z gmin, wynikająca z normy przedstawicielstwa dla okręgów, wynosiłaby mniej niż 3, o czym stanowi art. 454 § 3 tej ustawy.

Zgodnie z art. 17 § 1 Kodeksu wyborczego, 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. 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). Tym samym działanie nadzorcze organu wyborczego obejmuje zarówno sytuacje, gdy organ nie wykona w określonym terminie obowiązku wynikającego z ogólnie obowiązującego przepisu prawa, jak i sytuacje, w których właściwy organ wprawdzie wykona ciężący na nim obowiązek w wymaganym terminie, ale uczyni to w sposób naruszający prawo. W każdym z tych przypadków komisarz wyborczy, jest władny wydać rozstrzygnięcie w formie postanowienia (art. 167 § 3 Kodeksu wyborczego), które wiąże adresatów.

W rozpoznawanej sprawie Komisarz Wyborczy [...] postanowieniem z [...] lipca 2018 r., wobec niezgodnego z prawem podziału powiatu [...] na okręgi wyborcze (art. 17 § 1 i 2 Kodeksu wyborczego), dokonał podziału tego powiatu na okręgi wyborcze. Komisarz uznał dokonany przez Radę Powiatu [...] za niezgodny z prawem, gdyż w jego ramach doszło do utworzenia jednego okręgu wyborczego z gmin mogących stanowić samodzielne okręgi wyborcze oraz połączenia gminy mogącej stanowić samodzielny okręg wyborczy z gminą nie niemogącą stanowić samodzielnego okręgu wyborczego w sytuacji, w której możliwe było utworzenie odrębnego okręgu wyborczego złożonego wyłącznie z sąsiednich gmin niemogących samodzielnie stanowić odrębnych okręgów wyborczych. Postanowienie Komisarza Wyborczego [...] zostało utrzymane w mocy zaskarżoną uchwałą Państwowej Komisji Wyborczej z [...] sierpnia 2018 r.

W sprawie kluczowa do rozstrzygnięcia pozostaje kwestia, czy podział dokonany postanowieniem Komisarza Wyborczego [...] z [...] lipca 2018 r. jest prawidłowy. W ocenie Sądu na to pytanie należy odpowiedzieć twierdząco, gdyż art. 454 § 2 i 3 Kodeksu wyborczego, ustanawiają zasadę, że okręgiem wyborczym do rad powiatów jest gmina, a łączenie gmin w okręgi wyborcze możliwe jest wyłącznie w przypadku, gdy liczba radnych przypadająca na którąkolwiek z gmin, wynikająca z normy przedstawicielstwa dla okręgów, wynosiłaby mniej niż 3.

Przenosząc powyższe uwagi na stan rozpoznawanej sprawy stwierdzić należy, że proponowany przez Radę Powiatu [...] podział powiatu na okręgi wyborcze nie spełnia wymogu określonego w art. 454 § 2 i 3 Kodeksu wyborczego. Gminy D. i C. mogące stanowić samodzielne okręgi wyborcze zostałyby połączone w jeden okręg wyborczy, a gmina M. niemogąca stanowić samodzielnego okręgu wyborczego zostałaby połączona z gminą K. mogącą stanowić odrębny, samodzielny okręg wyborczy, podczas gdy możliwe było połączenie niemogących stanowić odrębnych okręgów wyborczych sąsiadujących ze sobą gmin M., S. i J. w jeden okręg wyborczy.

Mając powyższe na względzie stwierdzić należy, że podział dokonany postanowieniem Komisarza

Wyborczego [...] z [...] lipca 2018 r., następnie zatwierdzony przez Państwową Komisję Wyborczą zaskarżoną uchwałą, jest zgodny z powołanymi przepisami Kodeksu wyborczego i nie powoduje powstania nadmiarowego mandatu, którego odjęcie zgodnie z art. 419 § 2 pkt 2 w zw. z art. 450 Kodeksu wyborczego od liczby mandatów obsadzanych w okręgu wyborczym, na który składa się gmina C. spowodowałoby zmniejszenie liczby mandatów obsadzanych z tego okręgu poniżej minimalnej liczby określonej w art. 453 tej ustawy.

Odnosząc się do zarzutu, że podział na okręgi wyborcze ustanowiony postanowieniem Komisarza Wyborczego jest nieprawidłowy ze względu na topografię powiatu i narusza zasadę stałości okręgów, wskazać należy, że wprawdzie art. 419 § 1 w zw. z art. 450 Kodeksu wyborczego przewiduje, że podział powiatu na okręgi wyborcze jest stały, to jednak czyni to z zastrzeżeniem, że w przypadkach określonych w art. 421 tej ustawy możliwe jest dokonanie w określonym terminie zmian granic okręgów wyborczych m.in. z uwagi na zmianę liczby mieszkańców. W tym miejscu należy zaznaczyć, że w wyniku zmiany liczby mieszkańców w gminach wchodzących w skład powiatu [...] zmianie uległa liczba radnych w dotychczasowym okręgu wyborczym nr [...] i odjęcie powstałego mandatu nadwyżkowego wymagało zmiany granic okręgów wyborczych, zwłaszcza, że z uwagi na zmiany demograficzne gmina C. uzyskała zdolność do utworzenia samodzielnego okręgu wyborczego. Oznacza to, że w rozpoznawanej sprawie prawnie dopuszczalna była zmiana granic okręgów wyborczych. Ponadto odnotować należy, że gminy M., S. i J. niemogące stanowić samodzielnych, odrębnych okręgów wyborczych zgodnie z podziałem na okręgi wyborcze wprowadzonym postanowieniem Komisarza Wyborczego z [...] lipca 2018 r. tworzą jeden, spójny terytorialnie okręg wyborczy. Odnotować przy tym należy, że zasady łączenia gmin w okręgi wyborcze określone w art. 454 Kodeksu wyborczego nie przewidują, aby wszystkie gminy łączone w okręg wyborczy sąsiadowały ze sobą wzajemnie. Możliwe jest zatem takie ukształtowanie okręgu wyborczego złożonego z kilku gmin, w którego przypadku co najmniej dwie gminy nie mają wspólnej granicy, ale okręg wyborczy stanowi spójne terytorium. Tym samym wspomniany zarzut należało uznać za nieuzasadniony.

Z tych względów Naczelny Sąd Administracyjny, działając na podstawie art. 151 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji.