

Małgorzata Masternak-Kubiak¹

Rola sądu administracyjnego w procesie podziału gminy na okręgi wyborcze

Słowa kluczowe: prawo wyborcze, okręgi wyborcze, równość wyborów, odwołanie, prawo do sądu, sąd administracyjny

Keywords: electoral law, electoral constituencies, electoral equality, appeal court, right to access to court

Streszczenie

Sposób określenia podziału na okręgi wyborcze oraz ustalenia liczby mandatów przypadających na okręg jest wyrazem realizacji zasady równości wyborów w znaczeniu materialnym. Właściwy podział danego terytorium na okręgi wyborcze stanowi gwarancję przestrzegania równości prawa wyborczego. Kodeks wyborczy z 2011 r., pierwotnie stanowił, że od orzeczeń Państwowej Komisji Wyborczej wydanych w ramach weryfikacji postanowień komisarza wyborczego, nie przysługuje środek prawny. Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 6 kwietnia 2016 r., orzekł, że regulacja ta jest niezgodna z Konstytucją. Ustawą z 11 stycznia 2018 r. wprowadzono dwuinstancyjną kontrolę legalności podziału gminy na okręgi wyborcze (przed wojewódzkim sądem administracyjnym i przed Naczelnym Sądem Administracyjnym). Następnie uznano jednak, że biorąc pod uwagę, że czynności wyborcze związane z tworzeniem okręgów wyborczych oraz zmianie ich granic, objęte są kalendarzem wyborczym i muszą być wykonywane bez zbędnej zwłoki, że procedura sądowej kontroli powinna, zakładać szybkość i sprawność postępowania w tej materii. Ustawą z 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz

¹ Autorka jest profesorem nadzwyczajnym w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. E-mail: gosia_m@prawo.uni.wroc.pl.

niektórych innych ustaw znowelizowano przepisy w zakresie właściwości i trybu sądowej kontroli aktów organów wyborczych podejmowanych w sprawach tworzenia okręgów wyborczych oraz dotyczące terminu złożenia odwołania i skargi do sądu. Postępowanie sądowe w tej materii stało się jednoinstancyjne, gdyż skargi na uchwały Państwowej Komisji Wyborczej dotyczące podziału na okręgi wyborcze ma rozpoznawać wyłącznie Naczelny Sąd Administracyjny.

Summary

The role of the administrative court in the process of dividing a commune into constituencies

The manner of determining the division of a commune into electoral constituencies and determining the number of seats per district is an expression of the implementation of the principle of equality of elections in a material sense. The proper division of a commune into constituencies is a guarantee of the equality of electoral law. The Electoral Code of 2011, originally stipulated that no legal remedy was available to the decisions of the National Electoral Commission issued as part of the verification of the provisions of the electoral commissioner. The Constitutional Tribunal, by a verdict of 6 April 2016, ruled that this regulation is unconstitutional. The Act of January 11, 2018 introduced a two-instance control of the legality of the division of the commune into constituencies (before the provincial administrative court and before the Supreme Administrative Court). Subsequently, it was considered that, given that electoral activities related to the formation of constituencies and the change of their borders are covered by the electoral calendar and must be carried out without undue delay that the judicial review procedure should assume speed and efficiency of proceedings in this matter. The Act of June 15, 2018 amending the Act – Election Code and certain other acts amended the provisions on the jurisdiction and mode of judicial review of the electoral bodies' acts on matters related to the creation of constituencies and on the deadline for lodging appeals and complaints to the court. Court proceedings in this matter have become one-instance, and complaints about resolutions of the National Electoral Commission regarding the division of communes into electoral constituencies are to be recognized only by the Supreme Administrative Court.

I.

Samorząd terytorialny stanowi element ustroju państwa. Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji samorząd uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Istotą samorządu terytorialnego jest powierzenie, wybranym przez mieszkańców danego terytorium organom, zarządzania sprawami lokalnymi. Wspólnoty mieszkańców samodzielnie kreują lokalne organy władzy publicznej. Państwo zaś gwarantuje samodzielność tych wspólnot i prawnie określa zakres ich samodzielności. Zgodnie z art. 165 ust. 2 Konstytucji samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. O samodzielności samorządu świadczy nie tylko niezależność od administracji rządowej, ale także istnienie pochodzących z wyborów organów, możliwość przeprowadzania referendum lokalnego, istnienie mienia komunalnego oraz udział samorządów w dochodach publicznych².

Korporacje terytorialne wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Zgodnie z art. 169 ust. 2 Konstytucji organy stanowiące wybierane są na czteroletnie kadencje, licząc od dnia wyborów. Wybory muszą mieć charakter powszechny, równy, bezpośredni i odbywają się w głosowaniu tajnym. Z przywołanego przepisu Konstytucji wynika, że w wyborach samorządowych stosuje się podstawowe zasady prawa wyborczego. Zasady te stanowią przesłankę uznania wyborów za demokratyczne. Brak gwarancji ich realizacji w danych wyborach powoduje, że demokracja obsadzania miejsc w organach jednostek samorządu terytorialnego jest podawany w wątpliwość. Dostrzec też trzeba, że przepis ten stwarza ustawodawcy większą swobodę w regulacji prawnej wyborów do jednostek stanowiących samorządu terytorialnego niż w przypadku wyborów do Sejmu. Do ustawodawcy należy zasadniczo wyważenie proporcji między realizacją idei wyborów sprawiedliwych (idea równości materialnej), co ma słabsze umocowanie konstytucyjne niż w przypadku wyborów do Sejmu, a zasadą sprawnego działania władz publicznych (art. 2 Konstytucji) oraz zasadą decentralizacji władzy publicznej, uregulowaną w Konstytucji (art. 15 ust. 1)³.

² Zob. wyrok TK z 7 grudnia 2005 r., Kp 3/05, OTK ZU 2005, nr 11A, poz. 131.

³ Por. wyrok TK z 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK Z.U. 2006, nr 10A, poz. 147.

Przepis art. 169 ust. 2 Konstytucji wprost odsyła do regulacji ustawowej: „zasady i tryb zgłaszania kandydatów”, a także „przeprowadzania wyborów” oraz określenie warunków ważności wyborów. Konstytucja pozostawiła zatem ustawodawcy regulację prawną tych przesłanek, wpływających istotnie na realizację „materialnej równości” wyborów oraz (szerzej) na realizację idei wyborów sprawiedliwych. Zasady i tryb zgłaszania kandydatów, przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów określają: ustawa z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy⁴ oraz ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych⁵.

Istotne znaczenie w realizacji praw wyborczych ma kształt okręgów i ich granice. Wydzielenie okręgów ma wpływ, na kogo wyborca może głosować. Zatem określenie miejsca wykonywania przez obywateli ich czynnego i biernego prawa wyborczego ma relewantne znaczenie dla demokratycznego procesu wyborczego. Istnieje bowiem zależność między kształtem okręgów (w tym ich granicami) a tym, na kogo wyborca może głosować. W wyroku K 31/06 Trybunał Konstytucyjny przyjął, że: „podział na okręgi wyborcze, w ramach których dokonuje się podziału mandatów do ciała przedstawicielskiego, ma znaczenie podstawowe z punktu widzenia istoty demokracji. Sposób wydzielenia okręgów może bowiem deformować zasadę równości odnoszoną do rywalizujących kandydatów. Poszczególni kandydaci mogą uzyskać mandat dzięki poparciu różnej liczby głosów. Podział na okręgi powinien być sprawiedliwy, tzn. uwzględniający równość materialną równoprawnych kandydatur oraz materialnie równą siłę głosu każdego wyborcy. Podział na okręgi wyborcze winien więc uwzględniać realia społeczne, ale nie powinien być dokonywany dla realizacji doraźnego celu politycznego. Winien on funkcjonować możliwie długo, aby tworzyć przesłanki rzeczywiście równoprawnej konkurencji”. Należy mieć na uwadze, że w przypadku tworzenia okręgów wyborczych bardzo łatwo jest, przewidując wynik głosowania na konkretnym terenie, odpowiednio kształtować granice okręgów wyborczych w celu osiągnięcia oczekiwanego rezultatu (politycznego) wyrażającego się niczym nieuzasadnionym,

⁴ Dz.U. 2018, poz. 754 i 1000.

⁵ Dz.U. poz. 130.

w świetle zasady równości, preferowaniu określonej grupy wyborców⁶. Może to doprowadzić do manipulacji przy wytyczaniu ich granic, czyli przyzwolenie na tolerowanie zjawiska *gerrymanderingu*, polegającego na zakreślaniu granic okręgów wbrew uwarunkowaniom geograficznym i historycznym w celu pozbawienia niektórych wyborców możliwości wprowadzenia swoich reprezentantów do organów przedstawicielskich. Nieuzasadnione zniekształcenie granic okręgów wyborczych, a przez to siły głosu wyborców, w celu zwiększenia szans wyborczych, nie może mieć miejsca w demokratycznym państwie prawnym. W piśmiennictwie wskazuje się, że analiza takich zjawisk pozwala na wydzielenie dwóch strategicznych typów *gerrymanderingu* polegających odpowiednio na łączeniu (mieszaniu) wyborców różnych partii politycznych w jednym okręgu wyborczym w celu zrealizowania potencjału wyborców przeciwnika bądź tworzeniu twierdz (bastionów) zwolenników konkretnego ugrupowania. Trzeba podkreślić, że w szczególności w małych miejscowościach, gdzie ludzie dobrze się znają, ale także chociażby na podstawie analizy dotychczasowych wyników głosowania, łatwo jest przewidzieć preferencje wyborcze poszczególnych mieszkańców⁷.

Gwarancją przestrzegania równości prawa wyborczego jest właściwy podział danego terytorium na okręgi wyborcze. Ma on także znaczenie przy two-

⁶ Równość prawa wyborczego stanowi element, który ma determinować sposób funkcjonowania podmiotów uczestniczących w procesie wyborczym i ubiegających się o mandaty, a więc zapewnić równość szans wszystkim kandydatom w wyborach; zob. B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1993, s. 157. S. Grabowska i K. Składowski postulują, aby głos każdego wyborcy „w podobnym stopniu wpływał na wynik wyborów”. Autorzy zwracają uwagę, że funkcjonowanie ram prawnych zapewniających taką równość, a nie praktyczne oddziaływanie regulacji prawnych, ma wpływ na ostateczny podział mandatów. W tym kontekście eksponują „zasadę równości szans” odnoszącej się do biernego prawa wyborczego. To właśnie z punktu widzenia tej zasady „analizie poddawane są wszelkie zagadnienia związane z równą pozycją konkurujących ze sobą w toku postępowania wyborczego partii politycznych czy też poszczególnych kandydatów”. S. Grabowska, K. Składowski, *Podstawowe pojęcia z zakresu prawa wyborczego*, [w:] *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, red. S. Grabowska, K. Składowski, Kraków 2006, s. 16. Zob. też P. Uziębło, *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2013, s. 57–58.

⁷ Zob. K. Skotnicki, *Funkcje wyborów a wielkość okręgów wyborczych*, Wykłady im. Prof. dr Wacława Komarnickiego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Centrum Studiów Wyborczych, Toruń 2010.

rzeniu okręgów wyborczych w wyborach samorządowych. Sposób określenia podziału na okręgi wyborcze oraz ustalenia liczby mandatów przypadających na dany okręg jest wyrazem realizacji zasady równości wyborów w znaczeniu materialnym. Właściwy kształt okręgu wyborczego jest gwarancją tej równości. Zgodnie z art. 419 § 1 Kodeksu wyborczego podział gminy na okręgi wyborcze jest stały. Podkreślenia wymaga, że wyznaczenie okręgów wyborczych w wyborach lokalnych jest materią powszechnie obowiązującego prawa, gdyż determinuje wykonywanie praw podmiotowych członków wspólnoty samorządowej do samostanowienia. Akty w sprawie okręgów wyborczych zawierają bowiem normy prawne, które adresowane są nie tylko do komisji wyborczych, ale w równym stopniu do wyborców przez określenie miejsca wykonywania przez nich czynnego prawa wyborczego. Wyznaczanie stałych okręgów w gminach ma znaczenie dla zapewnienia demokratycznego charakteru postępowania wyborczego⁸. Z tych względów proces ten powinien podlegać sądowej kontroli.

Kodeks wyborczy uchwalony 5 stycznia 2011 r., pierwotnie stanowił w art. 420 § 2, że od orzeczeń PKW wydanych w ramach weryfikacji postanowień komisarzy wyborczego podjętych na podstawie art. 420 ust. 1 Kodeksu, nie przysługuje środek prawny⁹. Po rozpoznaniu pytania prawnego NSA, TK wyrokiem z 6 kwietnia 2016 r., sygn. akt P 5/14¹⁰ orzekł, że: „art. 420 § 2 zdanie drugie ustawy z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm.) jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 oraz art. 77 ust. 2 oraz art. 165 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”¹¹. W wyniku tego orzeczenia utraciła moc obowiązującą norma zawarta w zdaniu drugim § 2 art. 420 Kodeksu wyborczego, jako naruszająca prawo do sądu, poprzez uniemożliwienie oceny prawidłowości podziału na okręgi wyborcze w toku

⁸ Zob. wyrok NSA z 11 października 2017 r., sygn. akt II OSK 2074/17, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query (20.06.2018). oraz wyrok WSA w Poznaniu z 22 września 2009 r., sygn. akt II SA/Po 350/09, LEX nr 603146.

⁹ W doktrynie podkreśla się, że choć możliwe jest wprowadzenie ograniczeń w zakresie korzystania z prawa dostępu do sądu (np. poprzez ustanowienie pewnych wymogów proceduralnych), to w przypadku naruszeń praw i wolności ustawodawca nie może wykluczyć dostępu do „jakiegokolwiek sądu przewidzianego w art. 175 Konstytucji RP”, M. Haczkowska, [w:] *Komentarz. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, s. 169.

¹⁰ OTK ZU A 2016 r., poz. 15.

¹¹ Wyrok został opublikowany w Dz.U. 2016, poz. 1232.

postępowania wyborczego przez niezależny sąd. W ocenie Trybunału możliwość weryfikacji działalności organu władzy publicznej w zakresie tworzenia okręgów wyborczych dotyczy bezpośrednio konstytucyjnego prawa wyborczego, określonego w art. 62 Konstytucji, i służy realizacji równości prawa wyborczego. Z tego względu brak sądowej kontroli określonej uchwały PKW w sprawie podziału okręgów wyborczych narusza prawo do sądu, gdyż uniemożliwia ocenę prawidłowości podziału gminy na okręgi wyborcze w toku postępowania wyborczego przez niezależny sąd. Tylko niezależny, bezstronny i niezawisły sąd może ostatecznie rozstrzygać o prawach lub wolnościach jednostki także o przysługującym jednostce prawie wyborczym w wyborach do jednostek samorządu terytorialnego. Trybunał wywiódł, że materia związana wyznaczeniem okręgów wyborczych w gminach jest elementem przeprowadzania wyborów do organów stanowiących i zgodnie z art. 169 ust. 2 Konstytucji wymaga regulacji ustawowej. Przy czym na poziomie ustawowym ustanawia się wytyczne odnoszące się do wyznaczania okręgów wyborczych, zaś wyznaczenie okręgów wyborczych, ich granic i numerów oraz liczbę radnych wybieranych w okręgu, następuje w drodze aktu prawa miejscowego – uchwały rady gminy ogłoszonej w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym (art. 419 § 4 Kodeksu wyborczego). Trybunał zwrócił uwagę, że: „jeżeli uchwała rady gminy w sprawie podziału na okręgi wyborcze jest aktem prawa miejscowego, natomiast postanowienie komisarza wyborczego zmieniające tę uchwałę nie ma takiego charakteru, podobnie jak orzeczenie PKW tego dotyczące, to należy uznać, iż rozstrzygnięcia te nie mogą pozostawać poza kontrolą sądową. Nieumocowane konstytucyjnie działania organów wyborczych, w wyniku których dochodzi *de facto* do zmian w aktach prawnych mających umocowanie w systemie źródeł prawa, muszą podlegać kontroli sądów”¹².

W ocenie TK sąd administracyjny, jako sąd pytający jest właściwy do oceny legalności procedury podziału gminy na okręgi wyborcze. Przyjął zatem, że jest to sprawa sądownoadministracyjna. Trybunał zwrócił uwagę, że przepis art. 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹³ (dalej: P.p.s.a.), zawiera definicję legalną sprawy sądo-

¹² Zob. A. Rakowska-Trela, *Głosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 6 kwietnia 2016 r. W sprawie sygn. akt P 5/14*, „Studia Wyborcze” 2016, t. 22, s. 105–113.

¹³ T.j. Dz.U. 2018, poz. 1302.

woadministracyjnej: jest nią sprawa z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz każda inna sprawa, do której stosuje się przepisy P.p.s.a. na podstawie odrębnych ustaw. Charakteryzując sprawę pod względem materialnym, przepis art. 1 P.p.s.a. posługuje się ujęciem przedmiotowym, tj. wskazuje, że podstawowym przedmiotem sprawy jest kontrola administracji publicznej. Określenie „właściwość” zostało użyte jako oznaczające zakres kompetencji rzeczowej (przedmiotowej) sądownictwa administracyjnego¹⁴. Biorąc pod uwagę kryterium materialne – podstawową cechą tego rodzaju spraw jest to, że są sprawami z zakresu kontroli działalności administracji publicznej, natomiast kryterium formalne wskazuje, że sprawą sądowno-administracyjną jest także każda sprawa, do której przepisy P.p.s.a. stosuje się z mocy ustaw szczególnych. Trzeba przy tym mieć na względzie, że przepisy prawne wyznaczające zakres kompetencji sądów administracyjnych zawierają wyrażenia o niedookreślonej treści („sprawa z zakresu administracji publicznej”, „akt lub czynność z zakresu administracji publicznej”), co powoduje w tym przypadku nieostrość ich zakresów, zwłaszcza jeśli uwzględnić, że pojęcie administracji publicznej ewoluuje¹⁵. Skoro materialne określenie sprawy dopełnia element formalny, jakim jest odesłanie do ustaw odrębnych przekazujących jeszcze inne sprawy do postępowania sądowno-administracyjnego, to konstytutywną cechą rozumienia sprawy sądowno-administracyjnej *sensu largo* musi być kontrola działalności administracji wyborczej, dokonywana w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

Trybunał uznał, że brak sądowej kontroli uchwały PKW w sprawie podziału okręgów wyborczych narusza prawo do sądu. Uniemożliwia bowiem ocenienie prawidłowości podziału na okręgi wyborcze w toku postępowania wybor-

¹⁴ Por. K. Celińska-Grzegorzczak, R. Hauser, Rozdział IV, *Kompetencja sądów administracyjnych*, [w:] *System prawa administracyjnego*, Tom X, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, wyd. 2, s. 11 i nast.

¹⁵ Podkreślenia wymaga, że ustalając znaczenie zwrotu „sprawa sądowno-administracyjna”, ustawodawca odwołuje się do normatywnego pojęcia „administracji publicznej” (np. w wyrażeniach „kontrola działalności administracji publicznej”, „akty lub czynności z zakresu administracji publicznej”), którego znaczenie nie zostało dotąd w doktrynie prawa administracyjnego ustalone w sposób bezsporny. Zob. A. Wilczyńska, *Administracja publiczna jako wyznacznik sprawy z zakresu administracji publicznej*, „Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Iuridica” 2009, nr 69, s. 101–102; zob. też postanowienie TK z 23 maja 2018 r., sygn.. SK 22/17, OTK ZU A/2018, poz. 27.

czego przez niezależny sąd. Dochodzi do naruszenia art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji.” W świetle treści art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji ustawa nie może nikogo pozbawiać prawa do sądu w dochodzeniu ochrony jego wolności lub praw konstytucyjnych. To znaczy, że w dochodzeniu swoich praw i wolności jednostka winna mieć zagwarantowaną możliwość drogi sądowej. Niezależny, bezstronny i niezawisły sąd może ostatecznie rozstrzygać o prawach lub wolnościach jednostki. Ten konstytucyjny wymóg, wynikający z powyższych przepisów dotyczy również przysługującego jednostce prawa wyborczego w wyborach do jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto prawo dostępu do sądu, wynikające także z art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r.¹⁶, musi mieć charakter efektywny i rzeczywisty¹⁷. Jednakże prawo gwarantowane w art. 6 EKPCz obejmuje jedynie sprawy dotyczące oskarżenia w sprawach karnych oraz praw i obowiązków o charakterze cywilnym. Wprawdzie Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPCz) przyjmuje szeroką interpretację tych pojęć, ale w wyroku wydanym w sprawie *Pierre Bloch p. Francji*¹⁸ Trybunał wskazał, że sprawy dotyczące praw wyborczych, jako praw politycznych, są wyłączone spod ochrony wynikającej z art. 6 ust. 1 Konwencji. Orzecznictwo ETPCz w zakresie dopuszczalności art. 6 ust. 1 EKPCz wskazuje, że Trybunał konsekwentnie odmawia uznania praw wyborczych za prawa o charakterze cywilnym, dla których zagwarantowano w Konwencji prawo do rzetelnego procesu sądowego, a co za tym idzie, prawo dostępu do sądu¹⁹.

W sprawie P 5/14 TK stanął na stanowisku, że w państwie demokratycznym, w sprawach wyborczych dotyczących tzw. geografii wyborczej, mającej znaczenie dla realizacji materialnej równości wyborów, konieczne jest za-

¹⁶ Dz.U. 1993, Nr 61, poz. 284 ze zm.

¹⁷ P. Hofmański, A. Wróbel, [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1–18*, red. L. Garlicki, Warszawa 2010, s. 289–295.

¹⁸ Wyrok ETPCz z 21 października 1997 r. w sprawie *Pierre-Bloch p. Francji*, skarga nr 24194/94 § 50–52.

¹⁹ Zob. np. postanowienie Europejskiej Komisji Praw Człowieka z 6 maja 1985 r. w sprawie *Priorello p. Włochom*, skarga nr 11068/84 oraz postanowienie ETPCz z 6 marca 2003 r. w sprawie *Zdanoka p. Łotwie*, skarga nr 58278/00. Zob. też M. Masternak-Kubiak, A. Hauser, *Dostęp do sądu w świetle kodeksu wyborczego*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Fej-Paszkiwicz, „Acta Iuridica Lebusana”, t. 1, Zielona Góra 2015, s. 137–138.

gwarantowanie sądowej drogi weryfikacji prawidłowości ustalania okręgów wyborczych²⁰. Jeśli chodzi o określanie podziału gminy na okręgi wyborcze, istotne jest zachowanie równowagi między prawem gminy, której samodzielność podlega ochronie sądowej z mocy art. 165 ust. 2 Konstytucji, a stopniem ingerencji organów wyborczych w sposób dokonywania tego podziału. Podział na okręgi z punktu widzenia wymogów określonych w art. 419 Kodeksu wyborczego może mieć wady zarówno z powodu działań komisarza i jego zarządzenia, jak i z powodu uchwały rady gminy. Kompetencja gminy w zakresie samodzielnego wydzielania okręgów mocą własnej uchwały winna być równoważona możliwością działań organów wyborczych. Kontrolę w tym zakresie powinien przeprowadzać niezawisły sąd.

II.

Ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, znowelizowała szereg przepisów Kodeksu wyborczego, m.in. art. 420. W § 1 tego przepisu przewidziano, że „Na postanowienie komisarza wyborczego w sprawach okręgów wyborczych zainteresowanej radzie gminy, a także wyborcom w liczbie co najmniej 15, przysługuje prawo wniesienia skargi do Państwowej Komisji Wyborczej w terminie 3 dni od daty podania do publicznej wiadomości postanowienia, o którym mowa w art. 419 § 4. Państwowa Komisja Wyborcza rozpoznaje sprawę w terminie 5 dni i wydaje postanowienie, doręczając je niezwłocznie wnoszącym skargę oraz komisarzowi wyborczemu. W myśl § 2: „Na postanowienie PKW przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego, w terminie 3 dni od daty podania postanowienia PKW do publicznej wiadomości. Sąd administracyjny rozpoznaje sprawę w ciągu 5 dni od dnia jej wniesienia i wydaje orzeczenie. Od orzeczenia sądu administracyjnego przysługuje prawo wniesienia skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje skargę w ciągu 5 dni i wydaje orzeczenie.”. Tą nowelizacją ustawodawca wykonał wyrok TK z 6 kwietnia 2016 r., sygn. akt P 5/14. Przyjął, że Kodeks wyborczy, jako ustawa szczególna w rozumie-

²⁰ Zob. M. Masternak-Kubiak, A. Hauser, op.cit., s. 140–142.

niu art. 1 P.p.s.a., ustanowi wyraźne podstawy kompetencyjne sądów administracyjnych do kontroli aktów organów wyborczych podejmowanych w sprawach tzw. geografii wyborczej²¹.

Ustawą z 11 stycznia 2018 r. unormowano zaskarżalność postanowień komisarza wyborczego, a następnie zaskarżalność postanowień PKW. Zagwarantowano, że postępowanie w sprawach podziału gminy na okręgi będzie postępowaniem prowadzonym w dwóch instancjach sądowych – przed wojewódzkim sądem administracyjnym i przed NSA. Przepis art. 420 Kodeksu wyborczego w związku z art. 12 ust. 1 ustawy z 11 stycznia 2018 r. wyznacza legitymację podmiotową do wniesienia skargi. Jednakże regulacja w art. 420 i art. 12 powołanej ustawy z 11 stycznia 2018 r. nie jest precyzyjna i wyczerpująca, gdy idzie o termin wniesienia skargi, czy odwołania na rozstrzygnięcie organu wyborczego.

Skarga wnoszona na podstawie Kodeksu wyborczego jest odrębnym rodzajem od skargi regulowanej w art. 3 § 2 P.p.s.a. Należy bowiem do skarg, o których stanowi art. 3 § 3 P.p.s.a. (sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę i stosują środki określone w tych przepisach). Zasadniczo regulacja zawarta w przepisach ustawy szczególnej, jako *lex specialis*, ma pierwszeństwo przed regulacją w ustawie procesowej. Przepis art. 9 § 1 Kodeksu wyborczego ustanowił regułę ogólną dla zachowania terminu do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Stanowi on, że ilekroć w Kodeksie jest mowa o upływie terminu do wniesienia skargi, odwołania lub innego dokumentu do sądu, organu wyborczego, urzędu gminy, konsula albo kapitana statku, należy przez to rozumieć dzień złożenia skargi, odwołania lub innego dokumentu w sądzie, organowi wyborczemu, w urzędzie gminy, w konsulacie lub kapitanowi statku. Przepis ten wprowadza odmienne uregulowanie odnośnie do zachowania terminu, niż przewidziane w P.p.s.a., która stanowi, że oddanie pisma w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe²² lub w polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 P.p.s.a.). Należy

²¹ Zob. W. Kręcisz, *Konsekwencje wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 5/14 dla zakresu kognicji sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 2, s. 29–33.

²² T.j. Dz.U. 2017, poz. 1481 ze zm.

wskazać, że zgodnie z przepisami Kodeksu wyborczego wszelkie odwołania lub skargi wnosi się bezpośrednio do organu. Jest to wyjątek od obowiązującej we wszystkich procedurach zasady, że nadanie w urzędzie pocztowym w terminie ustawą przewidzianym jest równoznaczne ze złożeniem skargi²³. Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 21 maja 2018 r., sygn. akt II OZ 584/16²⁴ zwrócił uwagę, że z woli ustawodawcy przepis art. 420 w nowym brzmieniu, na podstawie art. 19 pkt 1 ustawy z 11 stycznia 2018 r., wejdzie w życie dopiero 1 stycznia 2019 r. Oznacza to, że do 31 grudnia 2018 r. prawo wniesienia skargi na orzeczenie PKW, podlega reżimowi normatywnemu przewidzianemu w art. 12 ust. 3 ustawy z 11 stycznia 2018 r. Uprawnienie określone w art. 12 ust. 3 ma zastosowanie do podziału gminy przez radę gminy na okręgi wyborcze w wyborach do rady gminy, które miało nastąpić w terminie 60 dni od wejścia w życie ustawy (art. 12 ust. 1 ustawy z 11 stycznia 2018 r.). Powołany przepis art. 12 ust. 3 nie odsyła zatem do całości przepisów Kodeksu wyborczego, w tym art. 9 § 1. W konsekwencji do czasu wejścia w życie znowelizowanego art. 420 Kodeksu wyborczego, dla zachowania terminu do wniesienia skargi na orzeczenie PKW zastosowanie znajdują reguły określone w P.p.s.a., w tym art. 83 § 3. Wystarczające jest zatem oddanie pisma (skargi) w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego przed upływem terminu do wniesienia skargi²⁵.

²³ Por. wyrok NSA z 23 lutego 2016 r., sygn. akt II OSK 103/16, LEX nr 1992042.

²⁴ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 maja 2018 r., sygn. akt II OZ 584/16, [w:] Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query (20.06.2018).

²⁵ Odmiennie stanowisko w tej materii zaprezentował NSA w postanowieniu z dnia 22 czerwca 2018 r. sygn.. II OZ 698/18, [w:] Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query (20.06.2018). Sąd uznał, że skoro art. 12 ust. 3 ustawy z 11 stycznia 2018 r. odsyła do odpowiedniego stosowania art. 420 Kodeksu wyborczego w dotychczasowym brzmieniu, to uwzględniając regulację art. 12 ust. 1 ustawy z 11 stycznia 2018 r. nie ma podstaw do odrzucenia stosowania art. 420 w dotychczasowym brzmieniu. „Regulacja zawarta w art. 420 Kodeksu wyborczego jest uzupełniona regulacją weryfikacji na drodze postępowania sądowoadministracyjnego. Przesądza to o całościowej regulacji, a nie o odrębnej przedmiotowo regulacji zawartej w art. 12 ust. 3 [...] ustawy z 11 stycznia 2018 r.”. Zdaniem NSA postanowienia zawarte w przepisach końcowych ustawy zmieniającej dotyczące materii uzupełniającej przez uregulowanie prawa do sądu administracyjnego nie dają podstaw do wyprowadzenia braku unormowania zachowania terminu do wniesienia skargi do sądu, odchodząc od regulacji szczególnej w Kodeksie wyborczym na rzecz zasad

III.

Wykładnia przepisów prawa wyborczego zawarta w powyższym postanowieniu skłoniła ustawodawcę do zmiany przepisów prawa wyborczego. Ustawodawca miał na uwadze, że czynności wyborcze polegające na utworzeniu okręgów wyborczych oraz zmianie ich granic objęte są kalendarzem wyborczym i muszą być wykonywane bez zbędnej zwłoki. Procedura sądowej kontroli powinna, więc zakładać szybkość i sprawność postępowania w tej materii.²⁶ Ustawą z 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw²⁷ znowelizowano przepisy ustawy z 11 stycznia 2018 r. w zakresie właściwości i trybu sądowej kontroli aktów organów wyborczych podejmowanych w sprawach tworzenia okręgów wyborczych oraz dotyczące terminu złożenia odwołania i skargi do sądu. Dokonano skrócenia procedury sądowo-administracyjnej w sprawach skarg na uchwały PKW dotyczące podziału na okręgi wyborcze, w myśl której skargi te ma rozpoznawać NSA. Dążenie do przyspieszenia postępowania w tych sprawach spowodowało przyznanie kompetencji do ich rozpoznawania sądowi drugoinstancyjnemu. Zmiana ta ma na celu przeciwdziałanie ewentualnym problemom w szybkim zakończeniu postępowań przed sądami w powyższych sprawach. Zgodnie z art. 6 pkt 1 lit. b ustawy z 15 czerwca 2018 r. przepis art. 420 § 2 otrzymu-

ogólnych wynikających z regulacji P.p.s.a. Nie można zaaprobować powyższej wykładni, gdyż ogranicza ona prawo do sądu. Wyraźny brak systemowej spójności oznacza, że ustawodawca w art. 12 ust. 3 ustawy z 11 stycznia 2018 r. zaniechał odwołania do art. 9 § 1 Kodeksu wyborczego. Wobec takiej regulacji niedopuszczalne jest przyjęcie, że przepis art. 9 § 1 jest stosowany i jako *lex specialis* stanowi wyłączną podstawę złożenia skargi do sądu. Szczególna ustawa wyborcza, nowelizująca Kodeks wyborczy, musi wprost – precyzyjnie i jednoznacznie stanowić o zastosowaniu przepisu art. 9 § 1 regulującego przesłanki i termin do wniesienia skargi, czy odwołania od rozstrzygnięcia komisarza. Nie można, więc uznać, że odesłanie do tego przepisu było zbędne, gdyż postanowiono o odpowiednim stosowaniu art. 420 Kodeksu wyborczego. Jednostka nie powinna ponosić ujemnych konsekwencji takiej wykładni prawa wyborczego, która zamyka jej dostęp do sądu w sprawie podziału na okręgi wyborcze i realizacji zasady równości materialnej prawa wyborczego. Wobec nieprecyzyjnych regulacji dotyczących terminu do wniesienia skargi, gdyż przepis art. 12 ust. 3, nie odsyła do całości przepisów Kodeksu wyborczego, w tym art. 9 § 1, dla zachowania terminu do wniesienia skargi na orzeczenie PKW zastosowanie znajdują reguły określone w P.p.s.a.

²⁶ Zob. W. Kręcis, s. 32.

²⁷ Dz.U. 2018 r., poz. 1349.

je brzmienie: „Na postanowienie PKW przysługuje prawo wniesienia skargi do NSA, w terminie 3 dni od daty podania tego postanowienia do publicznej wiadomości. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów nie później niż w ciągu 5 dni od dnia jej wniesienia. Od orzeczenia NSA nie przysługuje środek prawny”. Przepis § 3 art. 420 stanowi, że w zakresie nieuregulowanym w Kodeksie do postępowania przed NSA stosuje się odpowiednio przepisy P.p.s.a. dotyczące spraw ze skarg, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 1 tej ustawy, z wyłączeniem art. 52–55, art. 61 § 2–6, art. 90, art. 91 § 2, art. 93, art. 96–122, art. 145 § 1 pkt 1 lit. b, pkt 2 i 3 oraz art. 243–262, z tym, że termin, o którym mowa w art. 193 tej ustawy wynosi 5 dni.

Ustawa z 15 czerwca 2018 r., w art. 6 pkt 2 lit. a, dokonuje zmiany w art. 12 ustawy z 11 stycznia 2018 r. Ustęp 3 art. 12 otrzymał brzmienie: „Przepis art. 420 ustawy, o której mowa w art. 5, w brzmieniu dotychczasowym, stosuje się odpowiednio, z tym że na postanowienie PKW przysługuje prawo wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 3 dni od daty podania tego postanowienia do publicznej wiadomości. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów nie później niż w ciągu 5 dni od dnia jej wniesienia. Od orzeczenia NSA nie przysługuje środek prawny”. Zgodnie z art. 6 pkt 2 lit. b po ust. 3 art. 12 dodaje się ust. 3a i 3b. Przepis art. 12 ust. 3a stanowi, że do postępowania przed NSA stosuje się odpowiednio przepisy P.p.s.a. dotyczące spraw ze skarg, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 1 tej ustawy, z wyłączeniem wskazanych przepisów P.p.s.a, z tym, że termin, o którym mowa w art. 193 tej ustawy wynosi 5 dni.

Jeżeli wskutek przeprowadzonej kontroli NSA stwierdzi istnienie naruszeń prawa wyborczego przez organy administracji wyborczej w stopniu uzasadniającym uwzględnienie skargi, to może uchylić zaskarżony akt, a nie stwierdzić jego nieważność ze skutkiem *ex tunc*. Na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. należy zauważyć, że przepis ten reguluje stosowanie sankcji nieważności uchwał lub aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 P.p.s.a., czyli tylko aktów organów jednostek samorządu terytorialnego. Skarga wnoszona na postanowienie PKW jest odrębnym rodzajem skargi. Należy bowiem do skarg, o których stanowi art. 3 § 3 P.p.s.a.

Prawidłowe wyznaczenie okręgów wyborczych w gminach jest istotne w kontekście konstytucyjnych zasad prawa wyborczego, w szczególności równości w aspekcie materialnym (zapewnienie wyborcom równej siły głosów poprzez takie ukształtowanie okręgów wyborczych, że w każdym z nich proporcja między liczbą mieszkańców a liczbą wybieranych przedstawicieli będzie jednolita). Spełnienie tego standardu ma także wpływ na warunki korzystania z prawa wyborczego, a zwłaszcza biernego, gdyż niezachowanie równości materialnej prowadzi do zróżnicowania szans na wybór kandydatów ubiegających się o mandat przedstawicielski w poszczególnych okręgach wyborczych. Sądowa kontrola legalności wyznaczenia okręgów wyborczych i ich granic ma zatem fundamentalne znaczenie w procesie ochrony podmiotowego prawa wyborczego.

Literatura

- Banaszak B., Preisner A., *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1993.
- Celińska-Grzegorzczak K., Hauser R., Rozdział IV, *Kompetencja sądów administracyjnych*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. X, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016.
- Grabowska S., Składowski K., *Podstawowe pojęcia z zakresu prawa wyborczego*, [w:] *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, red. S. Grabowska, K. Składowski, Kraków 2006.
- Haczkowska M., [w:] *Komentarz. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014.
- Hofmański P., Wróbel A., [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1–18*, red. L. Garlicki, Warszawa 2010.
- Kręcisław W., *Konsekwencje wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 5/14 dla zakresu kognicji sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 2.
- Masternak-Kubiak M., Hauser A., *Dostęp do sądu w świetle kodeksu wyborczego*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiwicz, „Acta Iuridica Lebusana” t. 1, Zielona Góra 2015.
- Rakowska-Trela A., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 6 kwietnia 2016 r. W sprawie sygn.. akt P 5/14*, „Studia Wyborcze” 2016, t. 22.

- Skotnicki K., *Funkcje wyborów a wielkość okręgów wyborczych*, Wykłady im. Prof. dr Wacława Komarnickiego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Centrum Studiów Wyborczych, Toruń 2010.
- Uziębło P., *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2013.
- Wilczyńska A., *Administracja publiczna jako wyznacznik sprawy z zakresu administracji publicznej*, „Acta Universitatis Lodziensis, Folia Iuridica” 2009, nr 69.