

sygn. akt II OSK 1110/16

POSTANOWIENIE

Dnia 29 września 2016 roku

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: sędzia NSA Małgorzata Masternak - Kubiak

Sędziowie: { sędzia NSA Andrzej Jurkiewicz (spr.)
 sędzia NSA Jerzy Stelmasiak

Protokolant: asystent sędziego Katarzyna Kasprzyk

po rozpoznaniu w dniu 29 września 2016 roku
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Gminy Czernichów
od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 10 lipca 2013 r. sygn. akt II SA/Wa 428/13
w sprawie ze skargi Gminy Czernichów
na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej
z dnia 7 stycznia 2013 r. nr ZPOW-730-133/12
w przedmiocie odwołań od postanowienia komisarza wyborczego dotyczącego
podziału gminy na okręgi wyborcze
postanawia:

uchylić zaskarżone postanowienie.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Anna Poloczańska

starszy inspektor sądowy

UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 10 lipca 2013 r. sygn. akt II SA/Wa 428/13 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie odrzucił skargę Gminy Czernichów na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 stycznia 2013 r. nr ZPOW-730-133/12 w przedmiocie odwołań od postanowienia komisarza wyborczego dotyczącego podziału gminy na okręgi wyborcze.

W uzasadnieniu Sąd wskazał, że skarga Gminy Czernichów jest niedopuszczalna, albowiem z przepisów art. 419 § 4 i art. 420 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm.) wynika, że orzeczenie Państwowej Komisji Wyborczej jest ostateczne, nie przysługuje od niego żaden środek prawny, w tym również skarga do sądu administracyjnego. Nadto Sąd wskazał, iż podziela stanowisko prezentowane już w orzecznictwie przez wojewódzkie sądy administracyjne, iż przepis art. 420 ustawy Kodeks wyborczy wyczerpująco reguluje procedurę wnoszenia skarg w sprawach podziału na okręgi wyborcze, określając przy tym, kto jest uprawniony do wnoszenia skarg i przekazując kompetencję do ich rozpatrywania komisarzowi wyborczemu, od którego rozstrzygnięć odwołania rozpatruje Państwowa Komisja Wyborcza. Jednoznaczne brzmienie przepisu szczególnego wyłącza właściwość rzeczową sądów administracyjnych w takich sprawach.

W tej sytuacji Sąd uznał, że przedmiotowa sprawa nie podlega właściwości sądu administracyjnego, a zatem jako niedopuszczalna, na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), zwanej dalej w skrócie „p.p.s.a.”, winna zostać odrzucona.

Od powyższego postanowienia skargę kasacyjną wywiodła Gmina Czernichów żądając jego uchylenia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji.

Zaskarżonemu postanowieniu zarzucono naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik postępowania, a to:

1/ art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a. w zw. z art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a. w zw. z art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 420 § 2 i art. 17 § 1 ustawy Kodeks wyborczy polegające na odrzuceniu skargi, mimo iż sprawa należy do właściwości

sądów administracyjnych, albowiem jest sprawą legalności aktu nadzoru nad działalnością gminy,

2/ art. 165 ust. 2 Konstytucji RP poprzez nieuzasadnione odmówienie skarżącej prawa do sądowej ochrony jej samodzielności przed nielegalną ingerencją nadzorczą i zamknięcie drogi do sądowoadministracyjnej kontroli aktów nadzoru wydanych przez organy administracyjne,

3/ art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. poprzez pozbawienie społeczności lokalnej prawa do odwołania na drodze sądowej w celu zapewnienia swobodnego wykonywania uprawnień oraz poszanowania zasad samorządności lokalnej, przewidzianych w Konstytucji i w prawie wewnętrznym,

4/ art. 2 ust. 3 i art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym poprzez nieuzasadnione odmówienie skarżącej Gminie prawa do sądowej ochrony jej samodzielności przez nielegalną ingerencją nadzorczą i zamknięcie drogi sądowoadministracyjnej kontroli aktów nadzoru wydanych przez organy administracyjne,

5/ art. 134 § 1 p.p.s.a. i art. 141 § 4 w zw. z art. 166 p.p.s.a. polegające na nierozpoznananiu zarzutów skargi w zakresie jej dopuszczalności i nieodniesienie się do tych zarzutów w uzasadnieniu postanowienia.

W uzasadnieniu wniesionego środka odwoławczego Gmina Czernichów przytoczyła argumenty na poparcie zasadności zajętogo stanowiska.

Pismem z dnia 13 listopada 2013 r. Państwowa Komisja Wyborcza przedstawiła swoje stanowisko w sprawie.

W piśmie z dnia 18 listopada 2013 r. Gmina Czernichów przedstawiła dalsze argumenty na poparcie wniesionej skargi kasacyjnej.

Postanowieniem z dnia 10 grudnia 2013 r. wydanym w sprawie Naczelny Sąd Administracyjny postanowił przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne dotyczące tego, czy przepis art. 17 § 1 i 2 w zw. z art. 420 § 1 Kodeksu wyborczego w zakresie, w jakim powierza właściwemu komisarzowi wyborczemu wydanie postanowienia o podziale gminy na okręgi wyborcze – jest zgodny z art. 94 i art. 87 ust. 2 w zw. z art. 169 ust. 2 oraz art. 171 ust. 2 i art. 184 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz tego czy przepis art. 420 § 2 Kodeksu wyborczego w zakresie w jakim wyłącza przysługiwanie środka prawnego od orzeczenia Państwowej Komisji Wyborczej jest zgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 oraz

art. 184 w zw. z art. 169 ust. 2 Konstytucji. Jednocześnie postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym zostało zawieszono.

Postanowieniem z dnia 12 maja 2016 r. Naczelny Sąd Administracyjny podjął zawieszono postępowanie z uwagi na ustanie przyczyny zawieszenia postępowania - w dniu 6 kwietnia 2016 r. sygn. akt P 5/14 Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W związku z tym, że w niniejszej sprawie nie zaistniała żadna z przyczyn nieważności postępowania o których mowa w art. 183 § 2 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny przeszedł do rozpoznania wniesionej skargi kasacyjnej. W ocenie Sądu wniesiony środek odwoławczy zasługiwał na uwzględnienie.

Przyczyną odrzucenia skargi Gminy Czernichów na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 stycznia 2013 r. w przedmiocie odwołań od postanowienia komisarza wyborczego dotyczącego podziału gminy na okręgi wyborcze było stwierdzenie, iż skarga ta jest niedopuszczalna, a to z tego powodu, że orzeczenie Państwowej Komisji Wyborczej jest ostateczne i nie przysługuje od niego żaden środek prawny, w tym również skarga do sądu administracyjnego. Powyższe stanowisko zostało wywiedzione przez Sąd z treści art. 420 Kodeksu wyborczego. Pogląd ten został zakwestionowany zarzutem naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a. w zw. z art. 3 § 2 pkt 1 tej ustawy w zw. z art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 420 § 2 i art. 17 § 1 Kodeksu wyborczego oraz zarzutem naruszenia art. 165 ust. 2 Konstytucji RP. Ww. podstawy okazały się uzasadnione.

W dacie orzekania przez Sąd pierwszej instancji przepis art. 420 Kodeksu wyborczego brzmiał: „na ustalenia rady gminy w sprawach okręgów wyborczych wyborcom, w liczbie co najmniej 15, przysługuje prawo wniesienia skargi do komisarza wyborczego w terminie 5 dni od daty podania do publicznej wiadomości uchwały, o której mowa w art. 419 § 4. Komisarz wyborczy rozpoznaje sprawę w terminie 5 dni i wydaje postanowienie, doręczając je niezwłocznie wnoszącym skargę oraz radzie gminy” (§ 1). Od postanowienia komisarza wyborczego przysługuje odwołanie do Państwowej Komisji Wyborczej w terminie 5 dni od daty jego doręczenia. Od orzeczenia Państwowej Komisji Wyborczej nie przysługuje środek prawny” (§ 2). Jednakże w stosunku do daty orzekania przez Sąd pierwszej instancji nastąpiła zmiana stanu prawnego dotycząca bezpośrednio przedmiotu sprawy. Otóż wyrokiem z dnia 6 kwietnia 2016 r. sygn. akt P 5/14 Trybunał Konstytucyjny

stwierdził, iż „art. 420 § 2 zdanie drugie ustawy z dnia 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”, a w pozostałym zakresie umorzył postępowanie (wyrok opubl. w dniu 16 sierpnia 2016 r., Dz. U. z 2016 r., poz. 1232). W wyniku tego orzeczenia doszło zatem do utraty mocy obowiązującej normy zawartej w zdaniu drugim § 2 art. 420 Kodeksu wyborczego jako naruszającej prawo do sądu poprzez uniemożliwienie oceny prawidłowości podziału na okręgi wyborcze w toku postępowania wyborczego przez niezależny sąd.

W motywach tego wyroku Trybunał Konstytucyjny zauważył, iż w jego ocenie 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 uchwałą Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie podziału okręgów wyborczych narusza prawo do sądu. Uniemożliwia bowiem ocenienie prawidłowości podziału na okręgi wyborcze w toku postępowania wyborczego przez niezależny sąd. Dochodzi zatem w takiej sytuacji do naruszenia art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Nadto Trybunał Konstytucyjny zajął stanowisko (patrz pkt 7 uzasadnienia - przypomnienie Sądu) sprowadzające się do twierdzenia, iż sąd administracyjny jest właściwy w sprawach z art. 420 § 2 Kodeksu wyborczego.

W tej sytuacji, wobec usunięcia normy zdania drugiego § 2 art. 420 Kodeksu wyborczego brak jest podstaw do podzielenia stanowiska Sądu pierwszej instancji, iż w sprawach jak poddana kontroli tego Sądu istnieje przepis szczególny, który wyłączałby właściwość rzeczową sądów administracyjnych. Z tego względu przepis art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a. nie mógł mieć zastosowania, a zatem zaskarżone postanowienie Sądu pierwszej instancji o odrzuceniu skargi musiało zostać uchylone.

Zgodnie z uchwałą 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 października 2007 r. sygn. akt II FPS 1/07 (opubl. ONSAiWSA 2008/1/2, POP 2008/1/2), Naczelny Sąd Administracyjny, po rozpoznaniu na rozprawie skargi kasacyjnej od postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego odrzucającego skargę, wydaje orzeczenie w formie postanowienia (art. 184 albo art. 185 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 160 tej ustawy). Takie też rozstrzygnięcie zapadło w niniejszej sprawie.

Mając zaś na uwadze ww. przyczyny uchylenia zaskarżonego postanowienia Naczelny Sąd Administracyjny uznał za zbędne odnoszenie się do pozostałych zarzutów skargi kasacyjnej.

W tej sytuacji, na mocy art. 185 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 160 tej ustawy, orzeczono jak w sentencji.



Na oryginalnie własnoręcznie podpisany
Za zgodność z oryginałem

Anna Połoczańska

starszy inspektor sądowy