

## POSTANOWIENIE

Dnia 10 grudnia 2013 roku

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:        sędzia NSA Andrzej Jurkiewicz (spr.)  
                              { sędzia NSA Jerzy Stelmasiak  
                              { sędzia del. WSA Iwona Bogucka

Protokolant             asystent sędziego Marta Romanowska

po rozpoznaniu w dniu 10 grudnia 2013 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 SAWa 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:

1. na podstawie art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 79, poz. 483 ze zm.) przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne:  
- " Czy przepis art. 17 § 1 i 2 w związku z art. 420 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborcze (Dz. U. z 2011 r., Nr 21, poz. 112 ze zm.) – 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 Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

- " Czy przepis art. 420 § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r., Nr 21, poz. 112 ze zm.) – 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 Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

2. na podstawie art. 124 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) zawiesić postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.



Za zgodność z oryginałem

Anna Balczońska

starszy sekretarz sądowy

## UZASADNIENIE

Przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej w niniejszej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że zaistniała konieczność skierowania do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego zawartego w sentencji postanowienia.

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.

Orzeczenie to wydano na podstawie następującego stanu faktycznego i prawnego sprawy:

W dniu 26 października 2012 r, Rada Gminy Czernichów podjęła uchwałę Nr XXIX. 197.2012 w sprawie podziału gminy Czernichów na okręgi wyborcze, ustalenia ich granic i numerów oraz liczby radnych wybieranych w każdym okręgu.

W treści uchwały dokonano podziału gminy na 15 okręgów, zaś numery i granice okręgów oraz liczbę radnych wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych określono w załączniku nr 1 do tej uchwały.

Postanowieniem z dnia 7 listopada 2012 r., znak DKR-732-12/12, Komisarz Wyborczy w Krakowie, na podstawie art. 17 § 2 oraz art. 420 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.), zwanej dalej „Kodeks wyborczy”, po rozpatrzeniu sprawy w przedmiocie skargi J. K., B. Ł. oraz 18 innych wyborców Gminy Czernichów na uchwałę Rady Gminy Czernichów Nr XXIX.197.2012 z dnia 26 października 2012 r. w sprawie podziału gminy Czernichów na okręgi wyborcze, ustalenia ich granic i numerów oraz liczby wybieranych radnych wybieranych w każdym okręgu, stwierdził, że powyższa uchwała nie została podjęta w sposób zgodny z prawem i postanowił wezwać Radę Gminy Czernichów do podjęcia nowej uchwały w sposób zgodny z prawem w terminie do dnia 30 listopada 2012 r., pod rygorem zastępczego - w razie bezskutecznego upływu terminu - dokonania podziału na okręgi w trybie art. 17 § 2 Kodeksu wyborczego i powiadomienia Państwowej Komisji Wyborczej.

W uzasadnieniu Komisarz wskazał, że w wyniku dokonanego podziału wstępnego ustalonego wg jednolitej normy przedstawicielstwa obliczonej przez podzielenie liczby mieszkańców gminy (na dzień 30 września 2012 r. - 13.665

mieszkańców) przez liczbę radnych wybieranych do Rady Gminy Czernichów (15 radnych), a następnie przez podzielną liczbę mieszkańców w każdym sołectwie przez jednolitą normę przedstawicielstwa, ustalono, że sołectwom Czernichów, Kamień, Rybna i Wołowice wstępnie przysługują odpowiednio 2, 2, 3 i 2 mandaty, sołectwom Przeginia Narodowa i Czułówek wstępnie przysługuje po 1 mandacie, natomiast sołectwu Kłokoczyn mandat samodzielnie nie przysługuje.

W wyniku przyłączenia sołectwa Kłokoczyn, któremu mandat samodzielnie nie przysługuje, do sąsiadującego z nim sołectwa Przeginia Narodowa oraz podziału każdego z sołectw Czernichów, Kamień, Rybna i Wołowice na dwa okręgi, otrzymano łącznie szesnaście okręgów jednomandatowych, a więc o jeden mandat więcej, niż należnych Radzie Gminy Czernichów piętnastu mandatów- na podstawie art. 17 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

W związku z otrzymaniem mandatu nadwyżkowego zastosowano odpowiednio art. 419 § 2 pkt 2 Kodeksu wyborczego i stwierdzono, że okręgiem wyborczym, w którym norma przedstawicielska jest najmniejsza jest okręg obejmujący sołectwo Czułówek i to temu sołectwu odjęto mandat i przyłączono do okręgu nr 12, będącego częścią sąsiadującego sołectwa Rybna.

Dalej wskazano, że skarżona uchwała naruszyła pkt 9 uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 maja 2012 r. w sprawie wytycznych i wyjaśnień dotyczących podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze, zakazującej, co do zasady, tworzenia okręgów wyborczych składających się z jednostki pomocniczej gminy i części innej jednostki pomocniczej gminy, a także naruszeniem jest połączenie w okręg wyborczy sołectwa Czułówek i części sołectwa Rybna. Zdaniem Komisarza w Gminie Czernichów układ przestrzenny gminy, w powiązaniu z liczbą mieszkańców sołectw leżących na obszarze gminy, jest tego rodzaju, że pozwala na utworzenie okręgów wyborczych składających się z graniczących ze sobą sołectw.

Kolejnym postanowieniem z dnia 19 grudnia 2012 r., znak DKR-732-12/12, Komisarz Wyborczy w Krakowie, na podstawie art. 17 § 2 Kodeksu wyborczego stwierdził, iż w terminie do dnia 30 listopada 2012 r. określonym postanowieniem Komisarza Wyborczego w Krakowie z dnia 7 listopada 2012 r. wzywającym Radę Gminy Czernichów do podjęcia nowej uchwały w sposób zgodny z prawem, Rada Gminy Czernichów nie dokonała nowego, zgodnego z prawem, podziału na okręgi

wyborcze oraz dokonał podziału Gminy Czernichów na piętnaście okręgów wyborczych, w których wybieranych będzie piętnastu radnych Gminy Czernichów i określił numery, granice oraz liczby radnych wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych w załączniku do niniejszego postanowienia oraz postanowił o powiadomieniu Państwowej Komisji Wyborczej o dokonanym podziale.

W uzasadnieniu wskazano, że konieczność dokonania nowego podziału gminy na okręgi wyborcze Komisarz Wyborczy uzasadnił w postanowieniu z dnia 7 listopada 2012 r. Zaś w związku z tym, że do dnia 30 listopada 2012 r. Rada Gminy Czernichów nie dokonała nowego podziału, Komisarz Wyborczy dokonał podziału tej Gminy.

Od powyższego postanowienia odwołania wnieśli Rada Gminy Czernichów oraz 42 wyborców - mieszkańców sołectwa Nowa Wieś Szlachecka w gminie Czernichów.

Uchwałą z dnia 7 stycznia 2013 r. na skutek odwołań od postanowienia Komisarza Wyborczego Państwowa Komisja Wyborcza postanowiła utrzymać w mocy zakwestionowane postanowienie z dnia 19 grudnia 2012 r.

W uzasadnieniu przyjęto, że w gminie Czernichów wybieranych będzie piętnastu radnych, zatem stosownie do treści art. 418 § 1 Kodeksu wyborczego gmina powinna zostać podzielona na piętnaście jednomandatowych okręgów wyborczych. Państwowa Komisja Wyborcza wskazała na przepis art. 417 § 2 Kodeksu wyborczego oraz na wytyczne i wyjaśnienia dotyczące podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze, stanowiące załącznik do uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 maja 2012 r. (M.P. z 2012 r., poz. 354) i podniosła, że co do zasady nie powinno się tworzyć okręgów wyborczych składających się z jednostki pomocniczej gminy i części innej jednostki pomocniczej gminy oraz niegraniczących ze sobą jednostek pomocniczych. W gminie Czernichów należy utworzyć piętnaście okręgów wyborczych, zatem należało odjąć mandat nadwyżkowy w trybie określonym w art. 419 § 2 pkt 2 Kodeksu wyborczego, tj. w okręgu wyborczym, w którym norma przedstawicielstwa jest najmniejsza. Okręgiem tym jest sołectwo Czułówek, które graniczy na obszarze tej gminy z sołectwami Rybna, Przeginia Duchowna i Nowa Wieś Szlachecka. Sołectwo Rybna zostało podzielone na trzy okręgi wyborcze. Zatem utworzenie okręgu wyborczego z części tego sołectwa i sołectwa Czułówek byłoby dopuszczalne jedynie wówczas, gdyby nie można było utworzyć okręgu wyborczego z całym sołectwem graniczącym z

sołectwem Czułówek. Zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej utworzenie okręgu wyborczego obejmującego sołectwa Czułówek i Przeginia Duchowna jest niemożliwe, gdyż współczynnik służący, zgodnie z art. 19 § 2 pkt 1 ww. ustawy, do ustalenia liczby mandatów w takim okręgu wyborczym wynosiłby 1,77, nie prowadziłyby to zatem do objęcia mandatu nadwyżkowego. Natomiast zgodnie z prawem było utworzenie okręgu wyborczego obejmującego część sołectwa Rybna i część sołectwa Czułówek (współczynnik mandatowości 1,44).

W tej sytuacji, zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej, podział dokonany przez Komisarza Wyborczego w Krakowie spełnia wymogi Kodeksu wyborczego, natomiast niedopuszczalne było, jak zrobiła to Rada Gminy Czernichów, utworzenie okręgu wyborczego obejmującego część sołectwa Rybna i sołectwo Czułówek.

Na powyższą uchwałę skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wniosła Gmina Czernichów. Zakwestionowanej uchwale zarzucono naruszenie art. 17 § 2 i art. 417 § 2 w zw. z art. 419 § 2 Kodeksu wyborczego polegające na:

- nieuzasadnionym wyeliminowaniu z obrotu prawnego podziału na okręgi wyborcze dokonanego uchwałą Rady Gminy Czernichów z dnia 26 października 2012 r. w sprawie podziału na okręgi wyborcze, ustalenia ich granic i numerów oraz liczby radnych wybieranych w każdym okręgu wyborczym, mimo iż podział ten był zgodny z przepisami Kodeksu wyborczego oraz
- dokonaniu podziału gminy Czernichów na okręgi wyborcze z naruszeniem zasady jednolitej normy przedstawicielstwa i ustalenia takiego podziału, który prowadzi do przyjęcia nieproporcjonalnie dużego wskaźnika 1309 mieszkańców na jeden mandat dla okręgu utworzonego z sołectw Czułówek i Nowa Wieś Szlachecka, co stanowi 1,44 jednolitej normy przedstawicielstwa oraz prowadzi do utworzenia okręgu wyborczego składającego się z sołectw w żaden sposób ze sobą niepowiązanych (nawet komunikacyjnie).

Wskazując na powyższe Gmina Czernichów wniosła o uchylenie zaskarżonej uchwały i poprzedzającego ją postanowienia Komisarza Wyborczego w Krakowie z dnia 19 grudnia 2012 r. oraz zasądzenie kosztów postępowania wg norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę Państwowa Komisja Wyborcza podniosła, że zaskarżony akt nie jest aktem nadzoru w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. z

2012 r., poz. 270 ze zm.), zwanej dalej „P.p.s.a.”, a sprawa nie należy do właściwości sądu administracyjnego.

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. w przedmiocie odwołań od postanowienia komisarza wyborczego dotyczącego podziału gminy na okręgi wyborcze.

W uzasadnieniu Sąd wyjaśnił, że skarga Gminy Czernichów jest niedopuszczalna, albowiem przepis art. 420 Kodeksu wyborczego wyczerpująco reguluje procedurę wnoszenia skarg w sprawach podziału na okręgi wyborcze i wskazuje, że od orzeczeń Państwowej Komisji Wyborczej nie przysługuje żaden środek prawny, a więc i skarga do sądu administracyjnego. W tej sytuacji Sąd uznał, że przedmiotowa sprawa nie podlega właściwości sądu administracyjnego, a zatem jako niedopuszczalna, na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 P.p.s.a., winna zostać odrzucona.

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

Zaskarżonemu postanowieniu zarzucono naruszenie przepisów postępowania mających 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 Kodeksu wyborczego 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 Rzeczypospolitej Polskiej 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 sądowo-administracyjnej 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 nierozpoznaniu zarzutów skargi w zakresie jej dopuszczalności i nieodniesienie się do tych zarzutów w uzasadnieniu postanowienia.

W uzasadnieniu Gmina Czernichów przytoczyła argumenty na poparcie zasadności zajętego stanowiska.

Zdaniem skarżącej Gminy argumentacja Sądu nie wychodzi praktycznie poza błędną wykładnię przepisu art. 420 § 2 zd. 2 Kodeksu wyborczego. Gmina wskazała bowiem, że z treści tego przepisu nijak nie da się wywieść, że orzeczenie Państwowej Komisji Wyborczej jest ostateczne. Zresztą, to że akt ten jest ostateczny nie ma znaczenia dla niedopuszczalności jego sądowo-administracyjnej kontroli, bowiem ostateczność decyzji czy postanowienia kontrolę tę umożliwia.

Po wtóre Gmina wskazała, że żadna deklaracja ustawodawcy zwykłego nie jest w stanie wyłączyć sądowej ochrony samodzielności jednostki samorządu terytorialnego zagwarantowanej w art. 165 Konstytucji RP. Nadto podano, że Sąd, podobnie jak każdy organ, ma obowiązek dokonywania wykładni przepisów w sposób, który nie prowadzi do naruszenia norm konstytucyjnych. Zdaniem Gminy Sąd pierwszej instancji obowiązkowi temu uchybił w sposób rażący, bo nie dość, że normie prawnej nadał treść jednoznacznie sprzeczną z normą konstytucyjną, to jeszcze nie odniósł się do podnoszonych w skardze w tym zakresie twierdzeń.

Dalej Gmina podniosła, że uzasadnienie orzeczenia Sądu nie spełnia warunków wynikających z art. 141 § 4 P.p.s.a., albowiem nie odnosi się w ogóle do argumentacji skargi i odpowiedzi na skargę, zaś w zakresie wyjaśnienia podstawy prawnej rozstrzygnięcia sprowadza się do jednego zdania „z powyższych przepisów wynika ...”. Tymczasem, zdaniem Gminy, z przepisów tych nie wynika to co twierdzi Sąd. Nadto w uzasadnieniu Sąd powołał się na orzeczenia, z których żadne nie odnosi się do skargi na tego typu uchwałę, jak w niniejszej sprawie.

Ponadto, zdaniem Gminy, argumenty przeciwko stanowisku Sądu pierwszej instancji wynikają również z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2012r., sygn. akt K 14/12, w którym Trybunał orzekł, że art. 218 § 2 zd. 2 Kodeksu wyborczego, w zakresie postanowienia Państwowej Komisji Wyborczej w sprawach,



o których mowa w art. 215 § 4 tej ustawy, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 oraz w zw. z art. 99 ust. 1 i 2 Konstytucji. Nadto Gmina wskazała, że - jak wynika z tego orzeczenia - ustawa nie może wyłączać konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) w zakresie dotyczącym konstytucyjnego prawa wybieralności, tzn. w zakresie w którym zgodnie z art. 77 ust. 2 Konstytucji niedopuszczalne jest wyłączenie drogi sądowej. Wprawdzie w sprawie tej Trybunał związany był zakresem zaskarżenia i wskazanymi wzorcami kontroli, ale nie zmienia to faktu, iż konstytucyjna ochrona prawa do sądu, a w tym przypadku sądowej ochrony samodzielności jednostki samorządu terytorialnego, wyklucza takie rozumieniu przepisu tożsamego z przepisem art. 420 § 2 zd. 2 Kodeksu wyborczego. Trybunał wszak stwierdził niekonstytucyjność zdania „od postanowienia Państwowej Komisji Wyborczej nie przysługuje środek prawny”. Różnica dotyczy wyłącznie nazwy aktu administracyjnego. Nadto zaznaczono, że w przypadku jednostki samorządu terytorialnego samodzielną podstawą prawa do sądu jest art. 165 ust. 2 Konstytucji.

**Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

1. Na podstawie art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne, co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Postępowanie toczące się przed Trybunałem Konstytucyjnym w wyniku wniesienia pytania prawnego jest więc kontrolą związaną z konkretną sprawą, zawisłą przed sądem przedstawiającym pytanie prawne, na gruncie której pojawiła się wątpliwość co do konstytucyjności lub zgodności z przepisami wyższej mocy przepisu prawnego, który ma być zastosowany w tej właśnie sprawie (por. postanowienie TK z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. P 25/05, OTKZU nr 11/A/2006, poz. 175).

Przedmiotem wątpliwości Naczelnego Sądu Administracyjnego w niniejszej sprawie są przepisy art. 17 § 1 i 2 w zw. z art. 420 § 1 oraz art. 420 § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy. Pierwsze z tych przepisów są źródłem upoważnienia dla komisarza wyborczego do stanowienia przepisów prawa miejscowego, jakim jest dokonanie podziału gminy na okręgi wyborcze, w sytuacji

niewykonywania przez właściwe organy gminy w terminie lub w sposób zgodny z prawem zadań dotyczących podziału gminy na okręgi wyborcze, drugi zaś dotyczy braku przysługiwania środka prawnego od ostatecznego rozstrzygnięcia Państwowej Komisji Wyborczej.

Powyższe uregulowania Kodeksu wyborczego, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, naruszają przepisy art. 94 i art. 87 ust. 2 w zw. z art. 169 ust. 2 oraz art. 171 ust. 2 i art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 oraz art. 184 w zw. z art. 169 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przepisy te stanowią:

- art. 94 „Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa”,
- art. 87 ust. 2 „Źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego”,
- art. 169 ust. 2 „Wybory do organów stanowiących są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów określa ustawa”,
- art. 171 ust. 2 „Organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe”,
- art. 45 ust. 1 „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”,
- art. 77 ust. 2 „ Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”,
- art. 184 „Naczelnny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”.

Naruszenie Konstytucji przez wyżej wskazane przepisy Kodeksu wyborczego polega na tym, że przepisy te:

- po pierwsze, wprowadzają możliwość stanowienia przez organ wyborczy przepisów powszechnie obowiązujących na terenie gminy, mimo że komisarz wyborczy nie jest organem nadzoru i nie może wkraczać w sferę samodzielności jednostki samorządu terytorialnego oraz nie jest organem jednostki samorządu terytorialnego jak i terenowym organem administracji rządowej, a jego postanowienia nie mieszczą się w konstytucyjnym katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy, a tym samym w szczególności nie są to akty prawa miejscowego. Tym samym pozycja ustrojowa komisarza wyborczego i jego kompetencje nie pozwalają na podejmowanie aktów prawa miejscowego (niezgodność z art. 94 i art. 87 ust. 2 w zw. z art. 169 ust. 2 oraz art. 171 ust. 2 i art. 184 Konstytucji);

- po drugie, wprowadzają brak drogi sądowej do oceny zgodności z prawem postanowienia Państwowej Komisji Wyborczej (niezgodność z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 oraz art. 184 w zw. z art. 169 ust. 2 Konstytucji).

2. Uzasadnienie zarzutu naruszenia wskazanych wyżej przepisów art. 94 i art. 87 ust. 2 w zw. z art. 169 ust. 2 oraz art. 171 ust. 2 i art. 184 Konstytucji oraz art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 oraz art. 184 w zw. z art. 169 ust. 2 Konstytucji należy rozpocząć od przypomnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2012r. sygn. akt K 14/12 (publikowany OTK-A-2012/7/82, Dz. U. 2012/849), w którym to w szczególności stwierdzono, iż art. 218 § 2 zdanie drugie ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.) w zakresie postanowienia Państwowej Komisji Wyborczej w sprawach, o których mowa w art. 215 § 4 tej ustawy, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 oraz w związku z art. 99 ust. 1 i 2 Konstytucji.

W motywach tego orzeczenia wskazano, cytat: „Trybunał zbadał, czy zaskarżony przepis art. 218 § 2 zdanie drugie Kodeksu wyborczego pozbawiający wszelkich środków prawnych, a więc także możliwości zaskarżenia do sądu, wobec postanowień Państwowej Komisji Wyborczej, rozstrzygającej odwołania od postanowień okręgowych komisji wyborczych - dotyczy bezpośrednio biernego prawa wyborczego (prawa wybieralności), jak twierdzi wnioskodawca.

Przytoczone wyżej kategorie spraw określonych w przepisach art. 215 § 3-5, art. 216 § 2 oraz art. 217 § 2 Kodeksu wyborczego, w których zapadają postanowienia okręgowych komisji wyborczych, a następnie, w wyniku odwołania od nich, postanowienia Państwowej Komisji Wyborczej, od których, zgodnie z zaskarżonym przepisem art. 218 § 2 zdanie drugie, nie przysługuje żaden środek

prawny, w szczególności nie przysługuje prawo do sądu - wskazują, że sytuacja dotyczy bezpośrednio biernego prawa wyborczego (prawa wybieralności), o której mowa w art. 215 § 4 kodeksu wyborczego. Przepis ten brzmi: „Okręgowa komisja wyborcza postanawia o odmowie rejestracji kandydata, jeżeli kandydat nie posiada prawa wybieralności; przepis § 3 zdanie trzecie stosuje się”. Stosowanie przepisu art. 215 § 3 zdanie trzecie oznacza w takiej sytuacji, że z zastrzeżeniem przepisu art. 211 § 2, rejestruje się listę kandydatów w zakresie nieobjętym wspomnianą wyżej odmową. Gdy Państwowa Komisja Wyborcza, w rezultacie złożonego odwołania przez osobę zgłaszającą listę, podtrzymuje odmowę rejestracji kandydata nie uwzględniając odwołania, od takiego postanowienia PKW nie przysługuje prawo do sądu, zgodnie z zaskarżonym przepisem art. 218 § 2 zdanie drugie kodeksu wyborczego. Sytuacja taka oznacza, że zaskarżony przepis ustawy zamyka drogę sądową dochodzenia naruszonego konstytucyjnego prawa wybieralności do Sejmu i do Senatu określonego przepisami art. 99 ust. 1 i 2 Konstytucji. Dlatego Trybunał orzekł, że, w powyższym zakresie, w związku z art. 215 § 2 Kodeksu wyborczego, zaskarżony przepis art. 218 § 2 zdanie drugie kodeksu wyborczego jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 oraz w związku z art. 99 ust. 1 i 2 Konstytucji. Brzmienie sentencji dotyczące oceny konstytucyjnej art. 218 § 2 zdanie drugie wynika z tego, że Trybunał rozstrzygał problem konstytucyjny, którego centrum stanowi brak dostępu do sądu (art. 45 ust. 1) w zakresie dotyczącym konstytucyjnego prawa wybieralności (art. 99 ust. 1 i 2), tzn. w zakresie, w którym niedopuszczalne jest wyłączenie drogi sądowej (art. 77 ust. 2 Konstytucji). Natomiast w pozostałym zakresie spraw rozstrzyganych postanowieniami okręgowych komisji wyborczych, a następnie, w wyniku odwołania, postanowieniami Państwowej Komisji Wyborczej, Trybunał nie stwierdził naruszenia wskazanych wzorców kontroli konstytucyjnej, bowiem sprawy te nie dotyczą bezpośrednio prawa wybieralności określonego w art. 99 Konstytucji. Wyłączenie drogi sądowej jako środka zaskarżenia postanowień PKW w tych sprawach nie narusza więc art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji.”- koniec cytatu.

Jednakże niezależnie od przywołanych wyżej motywów wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2012 r., przedmiotowa sprawa nie jest taką, o jakiej wspomina Trybunał Konstytucyjny w tym wyroku, albowiem dotyczy ona podstawowych praw i wolności jednostki związanych z realizacją czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach samorządowych. Poza tym należy mieć na uwadze

to, że Trybunał stosownie do treści art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) orzekając jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. W sprawie cytowanej wyżej o sygn. K 14/12 Trybunał orzekał w oparciu o wniosek grupy posłów, a wniosek ten dotyczył w szczególności zbadania zgodności art. 218 § 2 Kodeksu wyborczego, a nie art. 420 § 2 Kodeksu wyborczego, zaś moc wiążącą ma tylko rozstrzygnięcie zawarte w sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Stąd też potrzeba poddania ocenie Trybunału Konstytucyjnego przepisów art. 17 § 1 i 2 w zw. z art. 420 § 1 oraz art. 420 § 2 Kodeksu wyborczego.

3. Wzorzec kontroli konstytucyjnej wynikający z przepisów art. 94 i art. 87 ust. 2 w zw. z art. 169 ust. 2 oraz art. 171 ust. 2 i art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej należy odnieść do postępowania w sprawach wyborczych.

Kwestie związane ze stanowieniem przepisów dotyczących wyborów można regulować w drodze ustawy i aktu prawa miejscowego (aktu normatywnego). Utworzenie okręgów wyborczych oraz określenie ich granic i liczby wybieranych posłów, senatorów i radnych w poszczególnych okręgach wyborczych dotyczy bezpośrednio wykonywania prawa wyborczego, zarówno czynnego prawa wyborczego jak i biernego prawa wyborczego, a więc praw konstytucyjnych.

Zauważyć należy, iż regulowanie spraw wyborczych w szczególności dotyczących wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Senatu Rzeczypospolitej Polskiej i Parlamentu Europejskiego następuje w drodze przepisów powszechnie obowiązujących. Pojęcie „prawo powszechnie obowiązujące” odnosi się do uregulowań, na podstawie których organy władzy publicznej mogą podejmować decyzje w stosunku do obywateli i innych podmiotów. W szczególności przepisy prawa powszechnie obowiązującego są normatywną podstawą decyzji o nałożeniu na określone podmioty uprawnień, obowiązków i ciężarów. Ustanawiając zamknięty katalog aktów normatywnych prawa powszechnie obowiązującego Konstytucja przesądziła też o ich położeniu względem siebie, wymieniając je w porządku chronologicznym.

Okręgi wyborcze do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej określa załącznik nr 1 do ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, natomiast okręgi wyborcze do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zawiera załącznik nr 2 do powołanej ustawy, zaś załącznik nr 3 tejże ustawy stanowi określenie okręgów wyborczych do Parlamentu Europejskiego. Zgodnie z § 29 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia

20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908), ustawa może zawierać załączniki; odesłania do załączników zamieszcza się w przepisach merytorycznych ustawy. W załącznikach do ustawy zamieszcza się w szczególności wykazy, wykresy, wzory, tabele i opisy o charakterze specjalistycznym (ust. 2). Zatem kwestia ustalenia okręgów wyborczych w powyższym zakresie zarezerwowana jest dla materii ustawowej.

Z kolei ustalenie okręgów wyborczych do rad gminy jest tego rodzaju czynnością władzy publicznej, która może być dokonywana tylko w drodze aktu normatywnego o charakterze powszechnie obowiązującym. Odbywa się to bowiem w drodze uchwały jednostki samorządu terytorialnego, a więc następuje w drodze aktu prawa miejscowego - przepisu powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej), które objęte są kontrolą sądów administracyjnych - art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W przypadku wyborów samorządowych zgodnie z art. 419 § 2 Kodeksu wyborczego uchwała organu gminy określa podział gminy na okręgi wyborcze, ich granice i numery oraz liczbę radnych w każdym okręgu. Określenie prawa poszczególnych wyborców, w których okręgach wyborczych będą realizować swoje prawo wyborcze (bierne i czynne) ma podstawowe znaczenie dla praw członków wspólnoty samorządowej do samostanowienia. Jedną z najważniejszych decyzji jaką mogą podejmować członkowie lokalnej wspólnoty jest zatem wybór jej organów, jak również realizacja prawa do kandydowania do tych organów, z czym wiąże się bierne prawo wyborcze.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego utrwalony jest pogląd, iż uchwała w sprawie podziału gminy na obwody wyborcze jest aktem prawa miejscowego, w ścisłym tego słowa znaczeniu - porównaj wyroki NSA z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 2001/09 i sygn. akt II OSK 2076/09, publikowane na stronie internetowej: [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl).

O ile powierzenie w art. 419 § 2 Kodeksu wyborczego kompetencji radzie gminy do stanowienia prawa miejscowego pozostaje w zgodzie z art. 94 i art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, to powierzenie tej kompetencji komisarzowi wyborczemu w przepisie art. 17 § 1 i 2 w zw. z art. 420 § 1 Kodeksu wyborczego narusza te przepisy. Komisarz wyborczy w sytuacji wyżej przewidzianej, wynikającej z powołanej normy Kodeksu wyborczego, uprawniony do dokonania podziału gminy

na okręgi wyborcze nie jest organem pozostającym w strukturze samorządowej. Stanowi on niewątpliwie część struktury administracji wyborczej, lecz zakres jego kompetencji, jak i pozycja ustrojowa nie pozwalają by mógł on zastępować organ stanowiący samorządu terytorialnego.

Poza tym wskazać należy, iż komisarz wyborczy nie jest również organem mogącym sprawować nadzór nad samorządem terytorialnym.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w przepisie art. 169 ust. 2 przesądza, że organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego pochodzą z wyborów powszechnych, równych, bezpośrednich i przeprowadzanych w głosowaniu tajnym. Wybory te odbywają się według reguł określonych w poszczególnych ustawach samorządowych (ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, ustawa z dnia 6 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa).

Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności (art. 171 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe (art. 171 ust. 2 Konstytucji). Ten przepis ustawy zasadniczej znalazł odzwierciedlenie we wskazanych wyżej ustawach samorządowych.

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej (art. 165 ust. 2 Konstytucji) w dwojakim znaczeniu. Po pierwsze, są one chronione - tak jak inne podmioty prawne - na podstawie przepisów prawa cywilnego materialnego i procesowego, służy im zdolność sądowa i zdolność procesowa. Po drugie chodzi tu o ochronę samodzielności w dziedzinach, w których organy samorządu terytorialnego występują jako organy władzy publicznej podejmując decyzje władcze w procesie stanowienia prawa i stosowania prawa. Ochrona ta ma przede wszystkim na celu zapewnienie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wobec organów administracji rządowej (P. Winczorek - Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. - Liber, Warszawa 2000, str. 217 i następne).

Zasadą ustrojową w zakresie samorządu terytorialnego jest decentralizacja zakładająca samodzielność jednostek samorządu, jego niezależność oraz precyzyjne oznaczoną ustawową określoną ingerencji nadzorczej. Podmioty mogące wkraczać w samodzielność jednostek samorządu terytorialnego wymienione zostały

we wskazanym wyżej art. 171 ust. 2 Konstytucji. To organy te uprawnione są wyłącznie do oceny legalności działań jednostek samorządu terytorialnego. Organy wyborcze nie mieszczą się w kategorii organów nadzoru wymienionych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Natomiast Kodeks wyborczy w sprawie dotyczącej podziału gminy na okręgi wyborcze, w przepisach art. 17 § 1 i 2 w zw. z art. 420 § 1 nie powierzył weryfikacji podjętego w tym zakresie przepisu powszechnie obowiązującego wojewodzie będącemu przecież uprawnionym do tego organem nadzoru, lecz sprzecznie z art. 169 ust. 2 i art. 171 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego w tym zakresie powierzył komisarzowi wyborczemu i Państwowej Komisji Wyborczej.

Nadto podkreślić należy, że o ile uchwały rad gminy w przedmiocie określenia podziału gminy na okręgi wyborcze w ramach wyborów samorządowych, które przecież stanowią, jak już wyżej zauważono, przepisy prawa miejscowego, poddawane są kontroli sądów administracyjnych, o tyle powierzenie tej kompetencji komisarzowi wyborczemu, a w drugiej instancji Państwowej Komisji Wyborczej, prowadzi w ramach Kodeksu wyborczego do wyłączenia właściwości sądów administracyjnych w tych sprawach, co powoduje niezgodność z art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

3. 1. Norma art. 420 § 2 Kodeksu wyborczego jest niezgodna z przepisem z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 oraz art. 184 w zw. z art. 169 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, albowiem pozbawia drogi sądowej do oceny zgodności z prawem postanowienia Państwowej Komisji Wyborczej i jednocześnie pozbawia wyborców oraz jednostkę samorządu terytorialnego prawa do sądowej ochrony w przypadku podejmowania aktu prawa miejscowego przez organ administracji wyborczej. Dodatkowo wskazana regulacja narusza prawa obywateli do ochrony na drodze sądowej biernego jak i czynnego prawa wyborczego w wyborach samorządowych, gdyż wyłączona jest kontrola rozstrzygnięcia Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie dokonania podziału gminy na okręgi wyborcze.

Art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, iż każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, zaś przepis art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej reguluje, iż ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Prawo do sądu przysługuje także



gminie jako jednostce samorządu terytorialnego, dodatkowo potwierdzone w art. 165 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Prawo do sądu i jego konstytucyjne znaczenie było wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału. W wyroku z dnia 27 maja 2008 r., sygn. akt SK57/06 (OTK ZU 2008/4A, poz. 63) zauważono - cytat: „że prawo do sądu wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji, jest jednym z podstawowych praw jednostki i jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności. Dalej wskazano, iż różne usytuowanie art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 w systematyce konstytucyjnej nie może prowadzić do rozdzielenia materialnych więzi między tymi przepisami. Środkiem ochrony wolności i praw nie jest bowiem zakaz zamykania drogi sądowej, lecz prawo do sądu. O ile art. 45 ust. 1 pozytywnie formułuje prawo do sądu, o tyle art. 77 ust. 2 zawiera zakaz zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw; stanowi zatem dopełnienie (uzupełnienie, rozwinięcie) prawa do sądu. Prawo każdego do sądu oznacza, że nikomu nie można zamykać drogi sądowej - w zakresie wyznaczonym w art. 77 ust. 2 Konstytucji. Dokonując wykładni art. 77 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji, należy wziąć pod uwagę, iż przepis ten nie stanowi prostego powtórzenia treści art. 45 ust. 1 Konstytucji. Art. 45 ust. 1 Konstytucji, w myśl przyjętej przez Trybunał szczególnej interpretacji, dotyczy dochodzenia przed sądem wszelkich praw - także ustanowionych w aktach normatywnych innych niż Konstytucja, natomiast art. 77 ust. 2 Konstytucji obejmuje swym zakresem jedynie prawa i wolności gwarantowane konstytucyjnie. W tym znaczeniu art. 77 ust. 2 Konstytucji, stanowiąc uzupełnienie i rozwinięcie ogólniejszego ujęcia z art. 45 ust. 1, zawiera zarazem swoistą regulację, szczególną w stosunku do art. 45 ust. 1 Konstytucji. Płyne stąd istotny wniosek co do zakresu dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu. Ograniczenia prawa do sądu ustanawiane normą ustawową, stosownie do art. 31 ust. 3 Konstytucji, muszą mianowicie uwzględniać kategorię zakaz zamykania drogi sądowej zawarty w art. 77 ust. 2 w zakresie dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw; to znaczy, że wyłączenie drogi sądowej, w sprawach związanych z naruszeniem wolności i praw, może być ustanowione jedynie wprost przepisami konstytucyjnymi." „Podsumowując analizę dotyczącą relacji między art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Trybunał Konstytucyjny zauważył, iż ocena konieczności zastosowania jakichkolwiek ograniczeń realizacji prawa do sądu musi w tym wypadku uwzględniać szczególnie mocną gwarancję konstytucyjną, z jakiej prawo to korzysta w zakresie wyznaczonym przez art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Można też tę myśl ująć od drugiej strony, stwierdzając, że generalne (ogólne) prawo do sądu, wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji, nie może zostać ograniczone w postaci zamknięcia przez ustawę drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw konstytucyjnych, gdyż takie ograniczenie byłoby oczywiście sprzeczne z art. 77 ust. 2 Konstytucji."- koniec cytatu.

Właśnie ograniczenie prawa do sądu zawarte w art. 420 § 2 Kodeksu wyborczego wiązać należy z potrzebą ochrony naruszonych wolności i praw, w tym realizacji biernego i czynnego prawa wyborczego przez mieszkańców wspólnoty samorządowej, jak i dopuszczalności przeprowadzenia wyborów powszechnych, równych i bezpośrednich, w tajnym głosowaniu w ramach okręgów wyborczych określonych przez organy gminy lub uprawniony organ nadzoru.

Przepis ten całkowicie eliminując prawo do sądu narusza również art. 184 w zw. z art. 169 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w tym pozostawiając poza kontrolą sądów administracyjnych uchwały organów administracji wyborczej o podziale gminy na okręgi wyborcze, gdy tymczasem same uchwały, lecz podejmowane przez uprawnione jednostki samorządu terytorialnego, spod kontroli takiej nie zostały wyłączone.

Konsekwencją unormowań przyjętych w art. 17 § 1 i 2 oraz art. 420 § 1 i 2 Kodeksu wyborczego - w zakresie dotyczącym podziału gminy na okręgi wyborcze - jest naruszenie zasad konstytucyjnych:

- 1) określania okręgów wyborczych i liczby radnych wybieranych w każdym okręgu w drodze aktu normatywnego,
- 2) właściwości sądów administracyjnych co do orzekania zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego albo aktów nadzoru,
- 3) prawa do sądowej ochrony konstytucyjnych wolności i praw oraz samorządności gminy;
4. Z przedstawionych wyżej powodów, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego orzekającego w niniejszej sprawie, przepisy art. 17 § 1 i 2 w zw. z art. 420 § 1 Kodeksu wyborczego naruszają przepisy art. 94 i art. 87 ust. 2 w zw. z art. 169 ust. 2 oraz art. 171 ust. 2 i art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zaś norma art. 420 § 2 Kodeksu wyborczego przepisy art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 oraz art. 184 w zw. z art. 169 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego od odpowiedzi na przedstawione pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie skargi kasacyjnej Gminy

Czernichów złożonej w niniejszej sprawie. Przedstawione powyżej wątpliwości Naczelnego Sądu Administracyjnego nie mogą zostać usunięte w drodze znanych nauce prawa reguł interpretacyjnych i kolizyjnych, w szczególności w drodze wykładni zgodnej z Konstytucją. Sąd orzekający w konkretnej sprawie kontrolujący akt administracyjny pod względem legalności nie jest uprawniony do zastępowania prawodawcy i tworzenia nowego stanu prawnego.

Zgodnie z przepisem art. 124 § 1 pkt 5 P.p.s.a., sąd zawiesza postępowanie z urzędu, w razie przedstawienia pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu. Brzmienie tego przepisu oznacza, że z uwagi na wiążący charakter orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, do czasu uzyskania stanowiska Trybunału, postępowanie przed sądem nie może się toczyć, a z uwagi na długotrwałość tego postępowania jedynie instytucja zawieszenia postępowania pozwala na zachowanie jego prawidłowego toku, przy czym podkreślić należy, że zawieszenie postępowania z przyczyn określonych we wskazanym przepisie, jest obligatoryjne i następuje z urzędu.

Mając powyższe na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 193 Konstytucji RP i art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz art. 124 § 1 pkt 5 P.p.s.a., postanowił jak w sentencji postanowienia.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

*Anna Poloczańska*

starszy sekretarz sądowy