



**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 15 stycznia 2024 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Grzegorz Czerwiński  
Sędziowie: { Sędzia NSA Tomasz Zbrojewski  
Sędzia del. WSA Marta Laskowska – Pietrzak (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 15 stycznia 2024 r.  
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej  
sprawy ze skarg Rady Powiatu Łomżyńskiego, Rady Miejskiej w Jedwabnem  
na postanowienie Komisarza Wyborczego w Łomży  
z dnia 4 stycznia 2024 r., nr 1/2024  
w przedmiocie podziału Powiatu Łomżyńskiego na okręgi wyborcze, ustalenia ich  
granic, numerów oraz liczby radnych wybieranych w każdym okręgu

uchyla zaskarżone postanowienie.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

*Monika Czuplicka*  
sekretarz sądowy



## UZASADNIENIE

Komisarz Wyborczy w Łomży w dniu 4 stycznia 2024 r. wydał postanowienie nr 1/2024 w sprawie podziału powiatu łomżyńskiego na okręgi wyborcze, ustalenia ich granic, numerów oraz liczby radnych wybieranych w każdym okręgu.

W myśl wydanego postanowienia:

§ 1. Dokonuje się podziału powiatu łomżyńskiego na okręgi wyborcze, ustala się ich granice, numery oraz liczby radnych wybieranych w każdym okręgu.

§ 2. Numery okręgów wyborczych, granice oraz liczby radnych wybieranych w okręgach określa załącznik do postanowienia.

§ 3. Postanowienie podlega przekazaniu Radzie Powiatu Łomżyńskiego oraz Radzie Miejskiej w Jedwabnem, Radzie Gminy Łomża, Radzie Gminy Miastkowo, Radzie Miejskiej w Nowogrodzie, Radzie Gminy Piątnica, Radzie Gminy Przytuły, Radzie Gminy Śniadowo, Radzie Gminy Wizna, Radzie Gminy Zbójna, Wojewodzie Podlaskiemu oraz Państwowej Komisji Wyborczej.

§ 4. Na postanowienie Radzie Powiatu Łomżyńskiego oraz Radzie Miejskiej w Jedwabnem, Radzie Gminy Łomża, Radzie Gminy Miastkowo, Radzie Miejskiej w Nowogrodzie, Radzie Gminy Piątnica, Radzie Gminy Przytuły, Radzie Gminy Śniadowo, Radzie Gminy Wizna, Radzie Gminy Zbójna, a także wyborcom w liczbie co najmniej 15 przysługuje prawo wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 3 dni od daty podania postanowienia do publicznej wiadomości poprzez opublikowanie na stronie internetowej Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Łomży. Skargę wnosi się za pośrednictwem Komisarza Wyborczego w Łomży. Zgodnie z art. 9 § 1 Kodeksu wyborczego przez upływ terminu do wniesienia skargi należy rozumieć dzień złożenia skargi Komisarzowi Wyborczemu w Łomży.

§ 5. Postanowienie wchodzi w życie z dniem podpisania i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego oraz podaniu do publicznej wiadomości na stronie internetowej Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Łomży i w sposób zwyczajowo przyjęty na obszarze powiatu łomżyńskiego.

Zgodnie z załącznikiem do powyższej uchwały dotyczącym podziału powiatu łomżyńskiego na okręgi wyborcze:

- gminy: Jedwabne, Piątnica, Przytuły, Wizna (tworzące okręg nr 1), mają liczbę radny wybieranych w okręgu - 7,

- gmina: Łomża (tworząca okręg nr 2), ma liczbę radnych wybieranych w okręgu - 4,
- gminy: Miastkowo, Śniadowo (tworzące okręg nr 3), mają liczbę radnych wybieranych w okręgu – 3,
- gminy: Nowogród, Zbójna (tworzące okręg nr 4), mają liczbę radnych wybieranych w okręgu – 3.

Nie zgadzając się z powyższym postanowieniem Komisarza Wyborczego w Łomży na mocy uchwały nr XLV/271/2024 z dnia 5 stycznia 2024 r. Rada Powiatu Łomżyńskiego wniosła skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Skargę na powyższe rozstrzygnięcie Komisarza Wyborczego w Łomży w oparciu o uchwałę nr LIII/377/24 z dnia 5 stycznia 2024 r. wniosła również Rada Miejska w Jedwabnem.

W uzasadnieniu swojej skargi Rada Powiatu Łomżyńskiego wskazała, że podstawową zasadą przy podziale powiatu na okręgi wyborcze jest norma wyrażona w art. 454 § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2408; dalej jako: k.w.) - okręgiem wyborczym jest jedna gmina. Ustawa dopuszcza odstępstwo od tej zasady jedynie w przypadku określonym w art. 454 § 3 tj. w celu tworzenia okręgów możliwe jest łączenie gmin tylko w przypadku, gdy liczba radnych przypadająca na którąkolwiek z gmin, wynikająca z normy przedstawicielstwa dla okręgów, wynosiłaby mniej niż 3.

Zdaniem Rady Powiatu wyżej wymieniona przesłanka nie ma zastosowania w przypadku dokonanego połączenia okręgów wyborczych, ponieważ gminie Piątnica, której dotyczy zmiana liczby mieszkańców, liczba radnych nie spadła poniżej 3. Norma przedstawicielska na koniec trzeciego kwartału 2023 r., która była brana pod uwagę wyniosła 3,51, przy liczbie mieszkańców 10.428.

Zauważono, że na koniec czwartego kwartału liczba mieszkańców stanowi 10.404, co w przeliczeniu na normę przedstawicielstwa stanowi 3,50. Przepis art. 454 § 2 i § 3 wskazuje na bezwzględnie obowiązujące normy, które w ramach jednego okręgu pozwalają tylko łączyć okręgi w przypadku spadku norm przedstawicielstwa dla okręgu poniżej 3 radnych, co w przypadku gmin powiatu łomżyńskiego, względem których zastosowano nowy podział - nie zachodzi. Ustawa nie przewiduje zaś sytuacji, że przekroczenie normy przedstawicielstwa w okręgu powyżej 3 radnych - skutkuje połączeniem okręgów. Natomiast taką wykładnię zastosował zdaniem skarżącej Komisarz Wyborczy.

Rada dodała, że Komisarz Wyborczy w Łomży zwrócił się do Starosty Łomżyńskiego pismem nr DŁM.0012.6.2023 z dnia 28 listopada 2023 r. o przeanalizowanie podziału powiatu na okręgi wyborcze tam, gdzie została przekroczona norma przedstawicielstwa.

Pismem nr OR.500.1.2023 z 12 grudnia 2023 r. Wicestarosta Łomżyński, działając z upoważnienia Starosty, po gruntownej analizie oraz omówieniu zagadnienia z przedstawicielami samorządów zwrócił się o pozostawienie okręgów w wyborach do Rady Powiatu Łomżyńskiego w dotychczasowych granicach.

Komisarz Wyborczy nie podzielił zajętego stanowiska.

Skarżąca podkreśliła, że podział powiatu łomżyńskiego na 4 okręgi wyborcze, gdzie nowoutworzony okręg posiadałby 21 tysięcy mieszkańców, natomiast pozostali mieszkańcy w liczbie niespełna 30 tysięcy rozdzieleni są aż w 3 okręgach stanowi istotną dysproporcję oraz naruszenie zasady proporcjonalności.

Rada Miejska w Jedwabnem podzieliła stanowisko Rady Powiatu Łomżyńskiego zawarte w uzasadnieniu skargi - składając tożsamo brzmiącą skargę. Rada Miejska w Jedwabnem dodatkowo zaznaczyła, iż radni powiatu reprezentują wyborców poprzez udział w sesjach i pracach organów powiatu oraz innych instytucji samorządowych, do których zostali wybrani lub powołani, zgodnie z przepisami prawa. Radni utrzymują stałą więź z mieszkańcami powiatu, w szczególności poprzez spotkania i przyjmowanie postulatów. Wynikająca z zastosowanego podziału dysproporcja powoduje znaczne rozproszenie wyborców utrudniając kontakt z radnymi, i wpływając negatywnie na ważną rolę samorządu powiatowego - utrzymywanie więzi i budowanie wspólnoty z mieszkańcami.

Skarżące Rady mając na uwadze powyższe argumenty przyjęły, iż wniesienie skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego jest uzasadnione i konieczne.

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

Zgodnie z art. 454 § 1 k.w. w celu przeprowadzenia wyborów do rad powiatu komisarz wyborczy dzieli powiat na okręgi wyborcze. Stosownie do treści art. 450 k.w. do wyborów do rad powiatów w zakresie nieuregulowanym stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 10 dotyczące wyborów do rad w gminach liczących powyżej 20 000 mieszkańców, chyba że przepisy niniejszego rozdziału stanowią inaczej.

Tryb zaskarżenia postanowienia komisarza wyborczego w określa art. 456 k.w., zgodnie z którym skargę na postanowienie komisarza wyborczego wnosi się do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Art. 454 k.w. przewiduje podstawowe zasady, którymi należy kierować się przy wyznaczaniu okręgów wyborczych do rad powiatów. Okręgiem wyborczym jest jedna gmina (art. 454 § 2 k.w.), natomiast zgodnie z art. 454 § 3 k.w. w celu tworzenia okręgów możliwe jest łączenie gmin tylko w przypadku, gdy liczba radnych przypadająca na którąkolwiek z gmin, wynikająca z normy przedstawicielstwa dla okręgów, wynosiłaby mniej niż 3.

W związku z powyższym należy podkreślić, że norma przedstawicielstwa dla gminy Piątnica wynosi 3,5157. Niewątpliwie gmina może samodzielnie utworzyć okręg wyborczy. Nie wzbudza także wątpliwości, że współczynnik ten wynosi więcej niż 3 dla połączonych w jeden okręg wyborczy gmin Jedwabne, Przytuły i Wizna (3,70383).

W tym miejscu należy wskazać, że zgodnie z uchwałą nr XXXVII/194/2018 Rady Powiatu Łomżyńskiego z dnia 12 lipca 2018 r. powiat został podzielony na pięć okręgów wyborczych, w tym numer 1 – gminy: Jedwabne, Przytuły, Wizna (liczba radnych wybieranych w okręgu – 4); numer 5 – gmina: Piątnica (liczba radnych wybieranych w okręgu – 3). Powyższy podział ma zatem utrwalony charakter i podlega ochronie na zasadzie art. 419 w zw. z art. 450 k.w. – zgodnie z którym podział powiatu na okręgi wyborcze jest stały, z zastrzeżeniem art. 421.

Reasumując powyższe rozważania należy wskazać, że z art. 454 § 2-3 k.w. nie wynika ani konieczność, ani nawet dopuszczalność połączenia gminy Piątnica i gmin Jedwabne, Przytuły i Wizna w jeden okręg wyborczy. Są to przepisy, które mają wprost zastosowanie do wyborów do rad powiatów. Natomiast art. 419 k.w., mający odpowiednie zastosowanie do wyborów do rad powiatów na mocy art. 450 k.w., wprowadza zasadę, zgodnie z którą podział na okręgi wyborcze jest stały.

Niewątpliwie zmiana utrwalonego podziału na okręgi wyborcze jest dopuszczalna wówczas, gdy uprzednio podział został przeprowadzony sprzecznie z przepisami ustawy lub na skutek zmian stał się nieprawidłowy.

Do ustalenia podziału na okręgi wyborcze do rad powiatu – na podstawie art. 450 k.w. – ma także art. 421 k.w., po myśli którego zmiany granic okręgów wyborczych mogą być dokonywane najpóźniej na 3 miesiące przed upływem kadencji, jeżeli konieczność taka wynika m. in. ze zmiany w podziale terytorialnym

państwa, zmiany liczby mieszkańców danej gminy (danego powiatu), zmiany liczby radnych w radzie gminy (powiatu) lub zmiany liczby radnych wybieranych w okręgach wyborczych. Ustawodawca przewidział, że nie tylko konieczne jest zaistnienie zmiany, ale także musi ona wywołać konieczność zmodyfikowania okręgów wyborczych – zatem nie jest tak, że każda zmiana liczby mieszkańców bądź innych okoliczności tworzy podstawę do zmiany granic okręgów wyborczych.

W niniejszej sprawie komisarz wyborczy wskazał, że gminy Jedwabne, Przytuły i Wizna nie mają wymaganej liczby mieszkańców, która dawałaby przy obliczeniu jednolitej normy przedstawicielskiej, przynajmniej 3 mandatów radnych. Jest to sytuacja analogiczna do tej, która zaistniała, gdy Rada Powiatu wydawała wskazaną powyżej uchwałę. Powyższe gminy po połączeniu mogą stanowić jeden okręg wyborczy. Okoliczność ta nie uległa zmianie tj. gminy te wspólnie nadal mogą samodzielnie – bez udziału innej gminy lub gmin – stanowić jeden okręg wyborczy. Wskazana zatem podstawa nie jest wystarczająca do dokonania zmian w podziale na okręgi wyborcze.

Po drugie komisarz wyborczy wyjaśnił, że gmina Piątnica aktualnie uzyskuje współczynnik liczby mandatów 3,5157 (według stanu na dzień 30 września 2023 r.), co daje 4 mandaty. Okoliczność ta stanowi zmianę w stosunku do stanu, który istniał w chwili podejmowania uchwały w 2018 r. i prowadzi do sytuacji, w której powstaje mandat nadwyżkowy tj. ustalona przez Wojewodę liczba wybieranych radnych (17) jest mniejsza niż suma radnych wybieranych w okręgach (18).

W związku z powyższym należało rozważyć, czy kodeks wyborczy przewiduje taką sytuację i reguluje rozkład mandatów. Oczywiście jest bowiem, że niedopuszczalny byłby wybór większej ilości radnych niż wynika to z zarządzenia wojewody (17). Kwestia ta została uregulowana w art. 419 k.w., który na mocy art. 450 k.w. ma odpowiednie zastosowanie także do wyborów do rad powiatu. Przepis ten wprowadza zasadę, że okręgi wyborcze ustala komisarz według jednolitej normy przedstawicielskiej obliczonej przez podzielenie liczby mieszkańców gminy przez liczbę radnych wybieranych do danej rady, z uwzględnieniem art. 417 i następujących zasad. Ustawa w art. 417 § 2 pkt 2 k.w. wprowadza zasadę, zgodnie z którą jeżeli w toku postępowania liczba radnych wybieranych w okręgach przewyższa liczby wynikające z art. 373 i art. 418 § 2, mandaty nadwyżkowe odejmuje się w tych okręgach wyborczych, w których norma przedstawicielstwa jest najmniejsza. Z powyższej regulacji jednoznacznie wynika, że rozdzielenie mandatów

między okręgi wyborcze jest okolicznością wtórną wobec ich zakreszenia zgodnie z przepisami ustawy.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że niewątpliwe wystąpiły zmiany w zakresie liczby mieszkańców powiatu i gmin w jego granicach, nie wywołują one jednak konieczności modyfikacji granic okręgów wyborczych.

Reasumując powyższe rozważania należy wskazać, że kształt okręgów wyborczych do rad powiatów determinuje treść art. 454 § 2 k.w., zgodnie z którym jedna gmina powinna stanowić jeden okręg wyborczy oraz przepis art. 454 § 3 k.w. wprowadzający zasady łączenia gmin w okręgi wyborcze. Doniosłe znaczenie ma także zasada stałości okręgów wyborczych (art. 419 w zw. z art. 450 k.w.).

W sprawie nie wykazano, aby doszło do takiej zmiany, która uprawniałaby do zmodyfikowania ustalonych okręgów wyborczych. Gminy niespełniające wymogu wynikającego z normy przedstawicielstwa dla okręgów, które podlegały łączeniu w trybie art. 454 § 3 k.w., zostały już wcześniej połączone w jeden okręg wyborczy, który nie utracił samodzielności. Pojedyncza gmina Piątnica tworzyła jeden okręg wyborczy, co jest modelowym założeniem ustawy i nadal taką samodzielność utrzymuje.

Ustalone okręgi wyborcze spełniają wymogi przewidziane przepisami ustawy, a w obrębie powiatu nie zaistniały takie zmiany, które uprawniają do przeprowadzenia w tym zakresie modyfikacji. Sama okoliczność, że gmina Piątnica powinna otrzymać 4 mandaty, nie zaś 3, co prowadziłoby do niedopuszczalnego zwiększania ilości wybieranych radnych, nie może prowadzić do modyfikacji granic okręgów. Ustawodawca przewidział bowiem, że podział na okręgi wyborcze może doprowadzić do takiej sytuacji, zatem problem ten powinien zostać rozstrzygnięty zgodnie z odpowiednimi przepisami. Rozdzielenie mandatów stanowi zagadnienie wtórne wobec pierwotnego problemu wydzielenia okręgów wyborczych.

Mając na uwadze powyższe rozważania, Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r., poz. 1634; dalej jako: p.p.s.a.) w zw. z art. 3 § 3 p.p.s.a. w zw. z art. 456 k.w. orzekł jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Monika Czaplicka

sekretarz sądowy