



**PAŃSTWOWA
KOMISJA WYBORCZA**

ZPOW-5244-2/18

**UCHWAŁA
PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ**

z dnia 7 maja 2018 r.

w sprawie odwołania od postanowienia Komisarza Wyborczego w Tarnowie II

Państwowa Komisja Wyborcza, na podstawie 420 § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. — Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2018 r. poz. 754), po rozpatrzeniu odwołania wniesionego przez wyborców gminy Bochnia od postanowienia Komisarza Wyborczego w Tarnowie II z dnia 9 kwietnia 2018 r. znak DTA-5244-1/18, dotyczącego ponownego rozpoznania skargi wyborców na podział gminy Bochnia na okręgi wyborcze oraz ustalenia ich granic, numerów oraz liczby radnych wybieranych w każdym okręgu wyborczym

postanawia

utrzymać w mocy zaskarżone postanowienie Komisarza Wyborczego w Tarnowie II.

Uzasadnienie

Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. poz. 130) rady gmin zobowiązane były do dokonania podziału gmin na okręgi wyborcze w wyborach do rady gminy, w terminie 60 dni od dnia wejścia w życie tej ustawy.

Rada Gminy Bochnia uchwałą Nr XXXVIII/359/18 z dnia 21 marca 2018 r. w sprawie podziału Gminy Bochnia na okręgi wyborcze oraz ustalenia ich granic, numerów i liczby radnych wybieranych w każdym okręgu wyborczym dokonała podziału gminy na okręgi wyborcze.

Na ustalenia Rady Gminy skargę wnieśli wyborcy gminy Bochnia (mieszkańcy sołectw: Zatoka i Majkowice).

Po rozpatrzeniu skargi Komisarz Wyborczy w Tarnowie, postanowieniem z dnia 27 marca 2018 r. znak DTA-5244-1/18, oddalił skargę.

W dniu 30 marca 2018 r. wpłynęło do Państwowej Komisji Wyborczej, w ustawowym terminie, odwołanie od postanowienia Komisarza Wyborczego w Tarnowie z dnia 27 marca 2018 r. znak DTA-5244-1/18 wniesione przez radnego Rady Gminy Bochnia.

Po rozpatrzeniu odwołania i dokonaniu całościowej analizy podziału gminy Bochnia na okręgi wyborcze Państwowa Komisja Wyborcza, uchwałą z dnia 5 kwietnia 2018 r. w sprawie odwołania od postanowienia Komisarza Wyborczego w Tarnowie:

- 1) pozostawiła odwołanie bez rozpoznania, z uwagi na wniesienie go przez jednego radnego Rady Gminy Bochnia;
- 2) uchyliła w trybie nadzoru postanowienie Komisarza Wyborczego w Tarnowie z dnia 27 marca 2018 r. znak DTA-5244-1/18 i przekazała sprawę do ponownego rozpatrzenia Komisarzowi Wyborczemu w Tarnowie II;
- 3) zobowiązała Komisarza Wyborczego w Tarnowie II do podjęcia działań określonych w art. 17 § 2 w związku z § 1 Kodeksu wyborczego, ze względu na naruszenie przez Radę Gminy Bochnia prawa przy dokonywaniu podziału na okręgi wyborcze, tj. do stwierdzenia w formie postanowienia, że podział na okręgi wyborcze jest niezgodny z prawem i wezwania Rady Gminy Bochnia do wykonania zadania w sposób zgodny z prawem w wyznaczonym terminie.

W dniu 9 kwietnia 2018 r. Komisarz Wyborczy w Tarnowie II, wskutek ponownego rozpoznania skargi wyborców w związku z uchwałą Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 5 kwietnia 2018 r. znak ZPOW-5244-2/18, postanowieniem z dnia 9 kwietnia 2018 r. znak DTA-5244-1/18:

- 1) uznał skargę wyborców za zasadną;
- 2) wezwał Radę Gminy Bochnia do dokonania podziału na okręgi wyborcze w sposób zgodny z prawem, a w szczególności z art. 417 § 1 i 2 Kodeksu wyborczego, w terminie 14 dni.

W dniu 16 kwietnia 2018 r., tj. w ustawowym terminie, wpłynęło do Państwowej Komisji Wyborczej odwołanie od postanowienia Komisarza Wyborczego w Tarnowie II z dnia 9 kwietnia 2018 r. znak DTA-5244-1/18 wniesione przez wyborców gminy Bochnia.

W odwołaniu wskazano, że:

- 1) w projekcie podziału zaproponowanym przez Komisarza Wyborczego w Tarnowie II w zaskarżonym postanowieniu z dnia 9 kwietnia 2018 r. znak DTA-5244-1/18 „przekroczenie jednolitej normy przedstawicielstwa jest większe niż w oprotestowanej przez mieszkańców uchwale Rady Gminy Bochnia”;
- 2) połączenie pięciu sołectw w jeden okręg wyborczy i reprezentowanie tych sołectw przez jednego radnego jest „społecznie niewskazane, a wręcz szkodliwe mając na uwadze pozostałe współczynniki przedstawicielstwa dla poszczególnych okręgów wyborczych zaproponowanych w postanowieniu”;
- 3) w propozycji mieszkańców zachowane są, według wnoszących odwołanie, wszelkie zasady określone w Kodeksie wyborczym (spójność terytorialna oraz normy przedstawicielstwa) „są znacznie bliższe „1”, niż normy zaproponowane przez Komisarza Wyborczego w Tarnowie II;
- 4) skarga „ma na celu poprawienie, a nie demolowanie demokratycznego mechanizmu wyboru przedstawicieli społeczeństwa do rady Gminy”;
- 5) istnieje obawa, że podział zaproponowany przez Komisarza Wyborczego w Tarnowie II „stanie się normą prawną znacznie gorszą niż pierwotnie podjęta Uchwałą Rady Gminy Bochnia z dn. 27 marca. 2018.”
- 6) skarżący wyrażają oburzenie i poważne przypuszczenie, że postanowienie Komisarza Wyborczego w Tarnowie II z dnia 9 kwietnia 2018 r. znak ZPOW-5244-1/18 „ma ukarać mieszkańców za odwołanie się od postanowienia Komisarza Wyborczego w Tarnowie (pierwszego)” z dnia 27 marca 2018 r.;
- 7) powołano się na art. 139 Kodeksu postępowania administracyjnego oraz art. 134 § 2 ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wskazując przy tym, że z przepisów tych wynika, iż „organ odwoławczy nie może wydać decyzji (postanowienia) na niekorzyść strony, która się odwołuje”.

Państwowa Komisja Wyborcza zważyła, co następuje.

W gminie Bochnia wybieranych będzie 15 radnych. Stosownie do art. 418 § 1 Kodeksu wyborczego gmina powinna zatem zostać podzielona na 15 jednomandatowych okręgów wyborczych.

Jak wskazała Państwowa Komisja Wyborcza w uchwale z dnia 5 kwietnia 2018 r. w sprawie odwołania od postanowienia Komisarza Wyborczego w Tarnowie znak

ZPOW-5244-2/18, zgodnie z art. 417 § 2 Kodeksu wyborczego w gminach na terenach wiejskich okręgiem wyborczym jest jednostka pomocnicza gminy. Jednostki pomocnicze gminy łączy się w celu utworzenia okręgu lub dzieli się na dwa lub więcej okręgów wyborczych, jeżeli wynika to z konieczności zachowania jednolitej normy przedstawicielstwa. W ślad za tymi przepisami Państwowa Komisja Wyborcza w wytycznych i wyjaśnieniach dotyczących podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze, stanowiących załącznik do uchwały z dnia 5 lutego 2018 r. (M.P. poz. 204) również wskazała, że przy dokonywaniu podziału należy przestrzegać zasady, iż w gminach na terenach wiejskich okręgiem wyborczym jest jednostka pomocnicza gminy (sołectwo). Na kwestię tę zwrócił także uwagę Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z dnia 11 października 2017 r. sygn. akt. II OSK 2074/17 podkreślił, że „przepisy Kodeksu wyborczego określają szczególną ochronę dla jednostki pomocniczej gminy przy dokonywaniu podziału na okręgi wyborcze”, przypominając przy tym, że ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż „w gminach na terenach wiejskich okręgiem wyborczym jest jednostka pomocnicza gminy”. Jednostki te m. in. łączy się jedynie w celu utworzenia okręgu, jeżeli wynika to z konieczności zachowania jednolitej normy przedstawicielstwa.

Dodatkowo jednostki pomocnicze (sołectwa) mogą być połączone jeżeli w gminie do 20 000 mieszkańców liczba radnych wybieranych w danej jednostce pomocniczej, wskutek wyliczenia jednolitej normy przedstawicielstwa dla okręgu wyborczego, o której mowa w art. 419 § 2 Kodeksu wyborczego, byłaby mniejsza niż 1.

Państwowa Komisja Wyborcza ponownie stwierdza, co szczegółowo wykazała w powołanej wyżej uchwale z dnia 5 kwietnia 2018 r., że układ przestrzenny gminy Bochnia w powiązaniu z liczbą mieszkańców w poszczególnych sołectwach pozwala na dokonanie takiego podziału na okręgi wyborcze, który nie będzie prowadził do łączenia 7 sołectw mogących być samodzielными okręgami wyborczymi z innymi sołectwami (nie dotyczy to jedynie sołectw Brzeźnica i Bogucice), tj. do podziału uwzględniającego m. in. regulację art. 417 § 2 zdanie pierwsze.

Rada Gminy Bochnia połączyła natomiast w jeden okręg wyborczy, bez takiej potrzeby, sołectwa, które mogą być samodzielными okręgami wyborczymi (sołectwo Cikowice z sołectwem Damienice). Ponadto Rada Gminy połączyła sołectwa, które mogą tworzyć samodzielne okręgi wyborcze z innymi sołectwami, które nie spełniają tego wymogu

(np. sołectwo Siedlec z sołectwami Chełm i Moszczenica oraz sołectwo Pogwizdów z sołectwem Nieprześnia). Tego rodzaju działanie jest niezgodne z zasadami tworzenia okręgów wyborczych. W tym stanie rzeczy Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza po raz kolejny, że podział gminy Bochnia ustalony uchwałą Nr XXXVIII/359/18 Rady Gminy Bochnia z dnia 21 marca 2018 r. w sprawie podziału Gminy Bochnia na okręgi wyborcze oraz ustalenia ich granic, numerów i liczby radnych wybieranych w każdym okręgu wyborczym narusza przepisy Kodeksu wyborczego. Dlatego też Komisarz Wyborczy w Tarnowie II, postanowieniem z dnia 9 kwietnia 2018 r. znak DTA-5244-1/18, słusznie wezwał Radę Gminy Bochnia do dokonania podziału zgodnego z prawem, w tym w szczególności z art. 417 § 1 i 2 Kodeksu wyborczego.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza jednocześnie, że nie ma podstaw do kwestionowania zaproponowanego przez Komisarza Wyborczego w Tarnowie II w postanowieniu z dnia 9 kwietnia 2018 r. podziału gminy Bochnia na okręgi wyborcze. Wprawdzie w propozycji okręgu wyborczego nr 9 w kolumnie „Liczba mieszkańców” Komisarz Wyborczy w Tarnowie II omyłkowo nie uwzględnił liczby mieszkańców sołectwa Grabina (157), wskazując łączną liczbę mieszkańców w tym okręgu 1477, zamiast 1634 (norma dla tego okręgu podana w propozycji w kolumnie „norma przedstawicielstwa” wskazana została prawidłowo), lecz nie stanowi to podstawy do kwestionowania zaproponowanego podziału, ani tym bardziej postanowienia Komisarza Wyborczego w Tarnowie II z dnia 9 kwietnia 2018 r. znak DTA-5244-1/18.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że wbrew twierdzeniu wnoszących odwołanie, normy przedstawicielstwa w poszczególnych okręgach wyborczych nie zostały przekroczone. W jednomandatowym okręgu wyborczym współczynnik służący do ustalenia liczby radnych wybieranych w okręgu wyborczym (uzyskiwany przez podzielenie liczby mieszkańców w okręgu wyborczym przez jednolitą normę przedstawicielstwa w gminie) musi zawierać się w przedziale 0,5 – 1,4(9). Jeżeli warunek ten jest spełniony (np. przez połączenie w jeden okręg sołectw, które nie mogą samodzielnie tworzyć okręgów – w celu zachowania autonomii sołectw, które mogą być samodzielnymi okręgami wyborczymi), przy jednoczesnym zachowaniu spójności terytorialnej okręgów wyborczych, nie ma podstaw do kwestionowania tego podziału, nawet jeżeli istnieje możliwość dokonania innego zgodnego z prawem podziału gminy na okręgi wyborcze. Trzeba w tym miejscu podkreślić, że ustawie przysługuje domniemanie zgodności z Konstytucją

Rzeczypospolitej Polskiej. Przepisy art. 419 § 2 Kodeksu wyborczego dotyczące dopuszczalnej normy przedstawicielstwa w okręgu wyborczym nie zostały zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny, co oznacza, że nie naruszają one przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w tym m.in. art. 169 ust. 2 (zasady równości wyborów). Dlatego też bezzasadny jest zarzut wnoszących odwołanie dotyczący różnic w normach przedstawicielstwa w poszczególnych okręgach wyborczych, gdyż mieszczą się one w przedziale wskazanym w Kodeksie wyborczym. W związku z tym bezzasadny jest także zarzut, że w propozycji podziału na okręgi wyborcze mieszkańców normy przedstawicielstwa „są znacznie bliższe „1” niż normy zaproponowane przez Komisarza Wyborczego w Tarnowie II, gdyż propozycja mieszkańców wiąże się z jednoczesnym naruszeniem art. 417 § 2 zdanie pierwsze Kodeksu wyborczego.

Bezzasadny jest również zarzut dotyczący połączenia w jeden okręg wyborczy pięciu sołectw. Jeżeli sołectwa te tworzą spójnie terytorialnie obszar oraz zachowana jest norma przedstawicielstwa dla tworzonego okręgu, nie ma przeszkód prawnych do utworzenia tego rodzaju okręgu wyborczego, w tym nawet składającego się z większej liczby sołectw, które nie mogą samodzielnie tworzyć okręgu wyborczego, przy jednoczesnym zachowaniu właściwej normy przedstawicielstwa.

Odnosząc się do twierdzenia wnoszących odwołanie, że w ich propozycji podziału zachowane są wszelkie zasady określone w Kodeksie wyborczym, Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, jak już wskazała powyżej, że propozycja skarżących przedstawiona w skardze do Komisarza Wyborczego w Tarnowie i przedstawiona Państwowej Komisji Wyborczej w odwołaniu złożonym Komisji w dniu 30 marca 2018 r. przez radnego Rady Gminy Bochnia, w konsekwencji prowadziła do łączenia sołectw mogących samodzielnie stanowić okręg wyborczy, z innymi sołectwami, co jest niezgodne z zasadami tworzenia okręgów wyborczych i narusza art. 417 § 2 Kodeksu wyborczego. Dlatego też twierdzenie to, jest niezgodne z prawdą.

Odnosząc się do niezrozumiałego zarzutu dotyczącego rzekomego „demolowania demokratycznego mechanizmu wyboru przedstawicieli społeczeństwa do Rady Gminy”, Państwowa Komisja Wyborcza raz jeszcze stwierdza, że jeżeli normy przedstawicielstwa, o których mowa w art. 419 § 2 Kodeksu wyborczego mieszczą się w wymienionym wyżej przedziale 0,5 – 1,4(9), to nie ma podstaw do kwestionowania podziału.

Niezrozumiały i bezzasadny jest także zarzut, że postanowienie Komisarza Wyborczego w Tarnowie II z dnia 9 kwietnia 2018 r. Znak DTA-5244-1/18 ma rzekomo być „karą” dla mieszkańców gminy Bochnia za złożenie przez nich skargi na uchwałę Rady Gminy Bochnia dotyczącą podziału tej gminy na okręgi wyborcze. Jak bowiem wskazał Komisarz Wyborczy w Tarnowie II w skarżonym postanowieniu, postanowienie to zostało wydane wskutek stwierdzenia przez Państwową Komisję Wyborczą, działającą w trybie nadzoru, że podział dokonany uchwałą Rady Gminy Bochnia Nr XXXVIII/359/18 z dnia 21 marca 2018 r., jest niezgodny z prawem oraz jednoczesnego zobowiązania Komisarza Wyborczego w Tarnowie II do ponownego rozpoznania skargi wyborców, a także podjęcia przez niego działań nadzorczych określonych w art. 17 § 2 Kodeksu wyborczego. Dlatego też zarzut w tym zakresie jest również bezzasadny. Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza jednocześnie, że podział wskazany w postanowieniu Komisarza Wyborczego w Tarnowie II z dnia 9 kwietnia 2018 r. znak DTA-5244-1/18 jest jedynie propozycją zgodnego z prawem podziału gminy Bochnia na okręgi wyborcze, uwzględniającą m. in. art. 417 § 2 Kodeksu wyborczego. Rada Gminy Bochnia dokonać może innego podziału na okręgi wyborcze, z zastrzeżeniem, że będzie on zgodny z przepisami Kodeksu wyborczego i m. in. nie będzie prowadził do łączenia sołectw mogących samodzielnie stanowić okręgi wyborcze z innymi sołectwami.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza ponadto, że postępowanie skargowe i odwoławcze dotyczące podziałów jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze uregulowane jest w Kodeksie wyborczym, a nie w innych ustawach, w tym np. w Kodeksie postępowania administracyjnego, który nie ma zastosowania w sprawach związanych z podziałem jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze. Jeżeli podział gminy na okręgi wyborcze jest niezgodny z prawem, komisarz wyborczy, działając na podstawie art. 17 § 2 Kodeksu wyborczego, stwierdza ten fakt w formie postanowienia i wzywa radę do wykonania zadania w sposób zgodny z prawem w wyznaczonym terminie. W razie bezskutecznego upływu terminu kolejnym postanowieniem komisarz wyborczy dokonuje podziału gminy na okręgi wyborcze, zawiadamiając o tym fakcie Państwową Komisję Wyborczą. Natomiast art. 160 § 1 pkt 1 Kodeksu wyborczego upoważnia Państwową Komisję Wyborczą do podejmowania działań nadzorczych w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości np. w wydanym przez komisarza wyborczego postanowieniu.

Należy przy tym podkreślić, że komisarz wyborczy, w przypadku stwierdzenia, że podział gminy na okręgi wyborcze jest niezgodny z przepisami Kodeksu wyborczego, jest zobowiązany do podjęcia działań zmierzających do usunięcia naruszenia prawa, nawet jeżeli oznaczało to będzie wprowadzenie zmian dalej idących niż postulowali wnoszący skargę.

W związku z tym zarzuty przedstawione w odwołaniu są w całości bezzasadne.

Dlatego też Państwowa Komisja Wyborcza postanowiła, jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 3 dni od daty jej podania do publicznej wiadomości (opublikowania jej na stronie internetowej Komisji).

Przewodniczący
Państwowej Komisji Wyborczej

Wojciech Hermeliński

Otrzymują:

- 1.
2. Komisarz Wyborczy w Tarnowie II
3. a/a