



**PAŃSTWOWA  
KOMISJA WYBORCZA**

ZPOW-5244-59/18

**UCHWAŁA  
PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ**

z dnia 4 czerwca 2018 r.

w sprawie odwołania od postanowienia Komisarza Wyborczego w Radomiu I

Państwowa Komisja Wyborcza, na podstawie art. 420 § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. — Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2018 r. poz. 754 i 1000), po rozpatrzeniu odwołania wniesionego przez Radę Gminy Chlewiska od postanowienia DRD-5244/9/2018 Komisarza Wyborczego w Radomiu I z dnia 23 kwietnia 2018 r. w sprawie skargi na podział gminy Chlewiska na okręgi wyborcze do wyboru Rady Gminy Chlewiska

**postanawia**

utrzymać w mocy postanowienie Komisarza Wyborczego w Radomiu I.

**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 w Chlewiskach, uchwałą Nr III/27/18 z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie podziału Gminy Chlewiska na okręgi wyborcze oraz ustalenia ich granic, numerów i liczby radnych wybieranych w każdym okręgu dokonała podziału gminy na okręgi wyborcze.

Na ustalenia Rady Gminy skargę wnieśli wyborcy gminy Chlewiska.

Po rozpatrzeniu skargi Komisarz Wyborczy w Radomiu I, postanowieniem DRD-5244/9/2018 z dnia 23 kwietnia 2018 r. w sprawie skargi na podział gminy Chlewiska na okręgi wyborcze do wyboru Rady Gminy Chlewiska:

- 1) pozostawił skargę bez rozpoznania;
- 2) działając w trybie nadzoru stwierdził, że podział gminy Chlewiska na okręgi wyborcze dokonany uchwałą Nr III/27/18 Rady Gminy Chlewiska z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie podziału Gminy Chlewiska na okręgi wyborcze oraz ustalenia ich granic, numerów i liczby radnych wybieranych w każdym okręgu jest niezgodny z prawem;
- 3) wezwał Radę Gminy Chlewiska do dokonania podziału w sposób zgodny z prawem w wyznaczonym terminie.

W dniu 30 kwietnia 2018 r., tj. w ustawowym terminie, wpłynęło do Państwowej Komisji Wyborczej odwołanie od postanowienia DRD-5244/9/2018 Komisarza Wyborczego w Radomiu I z dnia 23 kwietnia 2018 r. w sprawie skargi na podział gminy Chlewiska na okręgi wyborcze do wyboru Rady Gminy Chlewiska, wniesione przez Radę Gminy Chlewiska (uchwała Nr IV/30/18 z dnia 30 kwietnia 2018 r. w sprawie odwołania do Państwowej Komisji Wyborczej w Warszawie).

W odwołaniu wniesiono o uchylenie postanowienia DRD-5244/9/2018 Komisarza Wyborczego w Radomiu I z dnia 23 kwietnia 2018 r. w sprawie skargi na podział gminy Chlewiska na okręgi wyborcze do wyboru Rady Gminy Chlewiska i utrzymanie w mocy uchwały Nr III/27/18 Rady Gminy w Chlewiskach z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie podziału Gminy Chlewiska na okręgi wyborcze oraz ustalenia ich granic, numerów i liczby radnych wybieranych w każdym okręgu. Wnosząca odwołanie Rada Gminy w Chlewiskach wskazuje w nim, że:

- 1) dokonany przez nią podział na okręgi wyborcze jest zgodny z zasadami zawartymi w art. 417 § 2 Kodeksu wyborczego;
- 2) propozycja Komisarza Wyborczego w Radomiu I w zakresie przyłączenia sołectwa Aleksandrów do pięciu innych sołectw doprowadzi do utworzenia dużego okręgu wyborczego (norma 1,45) oraz spowoduje „nierównomierne zróżnicowanie okręgów wyborczych powodując nierówne traktowanie wyborców”;
- 3) mieszkańcy sołectwa Aleksandrów nie mają wspólnych tradycji z pozostałymi sołectwami należącymi do tego okręgu wyborczego i tego rodzaju połączenie

sołectw nie uwzględnia lokalnych uwarunkowań, związków, tradycji a nawet lokalnych animozji. Poza tym zarzucono, że:

- 4) art. 17 Kodeksu wyborczego, ani inny przepis, nie upoważnia komisarza wyborczego do stwierdzania niezgodności z prawem uchwał rad gmin i w związku z tym, w ocenie wnoszących skargę, wydanie przez Komisarza Wyborczego w Radomiu I postanowienia „oznacza wkroczenie w uprawnienia Wojewody Mazowieckiego”, który nie stwierdził niezgodności z prawem uchwały Rady Gminy Chlewiska dotyczącej podziału na okręgi wyborcze i opublikował ją w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego;
- 5) wskazany przez Komisarza Wyborczego w Radomiu I termin do podjęcia nowej zgodnej z prawem uchwały został określony „dowolnie i arbitralnie, bowiem nie wynika z przepisów prawa, ani nie jest uzasadniony w inny sposób, co ogranicza ustawowe uprawnienia rady gminy i godzi w zasadę samodzielności gminy, naruszając w ten sposób przepisy Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w zakresie kontroli administracyjnej społeczności lokalnych”;
- 6) wytyczne i wyjaśnienia dotyczące podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze, stanowiące załącznik do uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 5 lutego 2018 r. (M. P. poz. 204) „mające formę uchwały nie są wymienione w art. 87 ust. 1 Konstytucji jako źródło prawa powszechnie obowiązującego w RP, zatem nie mogą stanowić podstawy do stwierdzania nieważności uchwały rady jako aktu prawa miejscowego, co oznacza, że zaskarżone postanowienie komisarza wyborczego zostało wydane bez podstawy prawnej;

Na koniec wnosząca odwołanie Rada Gminy w Chlewiskach raz jeszcze wskazuje, że według niej ustalony uchwałą Nr III/27/18 z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie podziału Gminy Chlewiska na okręgi wyborcze oraz ustalenia ich granic, numerów i liczby radnych wybieranych w każdym okręgu podział „dokonany został zgodnie z przepisami kodeksu wyborczego, nie narusza wytycznych PKW, uzyskał pozytywną opinię Komisarza Wyborczego w Radomiu I i został przyjęty w ustawowym terminie, zatem stwierdzenie jego niezgodności z prawem jest bezzasadne, bezpodstawne i sprzeczne z prawem”.

Państwowa Komisja Wyborcza zważyła, co następuje.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że Komisarz Wyborczy w Radomiu I prawidłowo rozstrzygnął skargę wyborców i słusznie podjął czynności nadzorcze, o których mowa

w art. 17 § 2 Kodeksu wyborczego. Wprawdzie Komisarz Wyborczy w Radomiu I nieprawidłowo wskazał, że na podstawie umieszczonych pod skargą imion i nazwisk oraz nieczytelnych podpisów, bez podania adresów zamieszkania, nie można stwierdzić, czy wskazane osoby są wyborcami, gdyż żądanie podania m. in. adresów zamieszkania wyborców, którzy podpisali się pod skargą, nie ma podstawy prawnej. Jednakże skarga wyborców wpłynęła do Komisarza Wyborczego po przekroczeniu ustawowego terminu, dlatego też Komisarz Wyborczy w Radomiu I słusznie pozostawił ją bez rozpoznania.

Odnosząc się natomiast do zarzutów przedstawionych w odwołaniu Państwowa Komisja Wyborcza zważyła, co następuje.

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, przy jednoczesnym zachowaniu spójności terytorialnej okręgów wyborczych, nie ma podstaw do kwestionowania tego podziału. 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.

Państwowa Komisja Wyborcza odnosząc się natomiast do zarzutu dotyczącego braku wspólnych tradycji łączonych sołectw oraz nieuwzględnienia lokalnych uwarunkowań, związków, tradycji a nawet lokalnych animozji, stwierdza, że przepisy Kodeksu wyborczego nie przewidują wymogu uwzględniania w podziale m. in. więzi lokalnych i społecznych, łączących poszczególne obszary tworzące okręgi wyborcze. Zagadnienia te mogą być brane pod uwagę jedynie pomocniczo, gdyż rada lub komisarz wyborczy dokonując podziału musi przede wszystkim uwzględnić regulacje określone w Kodeksie wyborczym, a w szczególności w art. 417 – 419. Obowiązek uwzględniania podczas ustalaniu okręgów wyborczych przestrzennych, ekonomicznych i społecznych uwarunkowań wyznaczających więzi oraz interesy miejscowej wspólnoty obywateli

zamieszkujących na obszarze tworzonego okręgu przewidywała ostatnio ustawa z dnia 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz. U. z 1996 r. Nr 84, poz. 387). Jednakże przepis ten został uchylony z dniem 11 sierpnia 1998 r. wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 95, poz. 602), która wzmocniła przy tym pozycję jednostki pomocniczej podczas tworzenia okręgów wyborczych.

Zgodnie z art. 17 § 2 Kodeksu wyborczego jeśli dokonany przez radę gminy w terminie podział gminy na okręgi wyborcze jest niezgodny z prawem komisarz wyborczy 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. Jak wynika z pkt 16 zdanie czwarte wytycznych i wyjaśnień dotyczących podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze, stanowiących załącznik do uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 5 lutego 2018 r. (M.P. poz. 204), powołany art. 17 § 2 Kodeksu wyborczego upoważnia komisarza wyborczego do stwierdzenia, że zadania organów samorządu terytorialnego nie zostały wykonane w terminie, w sposób zgodny z prawem, nie zaś do stwierdzenia nieważności lub uchylecia uchwały rady. Taki też ma charakter pkt 2 i 3 sentencji postanowienia DRD-5244/9/2018 Komisarza Wyborczego w Radomiu I z dnia 23 kwietnia 2018 r., który nie stwierdził nieważności uchwały, lecz stwierdził jedynie, że „podział gminy Chlewiska na okręgi wyborcze dokonany uchwałą Rady Gminy nr III/27/18 jest niezgodny z prawem”, a także wezwał Radę Gminy w Chlewiskach do dokonania podziału gminy na okręgi wyborcze w sposób zgodny z prawem w wyznaczonym terminie. W razie podjęcia czynności, o których mowa w art. 17 § 2 Kodeksu wyborczego, komisarz wyborczy powiadamia jedynie właściwego wojewodę o ewentualnym stwierdzeniu niezgodnego z prawem wykonania zadań organu jednostki samorządu terytorialnego i o wydanym w sprawie własnym postanowieniu (pkt 16 zdanie szóste powołanych wytycznych i wyjaśnień dotyczących podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze).

Komisarz wyborczy dokonuje analizy dokonanych przez rady podziałów na okręgi wyborcze w związku ze złożoną skargą, o czym mowa w art. 420 § 2 Kodeksu wyborczego, lub z urzędu, na podstawie art. 167 § 1 pkt 1 i, o ile zachodzi taka potrzeba, podejmuje

działania, o których mowa powyżej na podstawie na podstawie art. 17 § 2 Kodeksu wyborczego. Zatem kwestionowanie ustawowej kompetencji komisarza wyborczego, określonej w art. 17 § 2 Kodeksu wyborczego, jest bezzasadne. Państwowa Komisja Wyborcza raz jeszcze podkreśla, że Komisarz Wyborczy w Radomiu I, wbrew twierdzeniu skarżącej Rady Gminy w Chlewiskach, nie stwierdził nieważności uchwały, lecz zgodnie z kompetencją ustawową, stwierdził, że ustalony podział na okręgi wyborcze dokonany został niezgodnie z prawem.

Odnosząc się natomiast do zarzutu dotyczącego nieprawidłowego wyznaczenia przez Komisarza Wyborczego w Radomiu I terminu dokonania przez Radę Gminy w Chlewiskach podziału Gminy na okręgi wyborcze w sposób zgodny z prawem, Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że termin określony w art. 12 ust. 1 ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, dotyczy wyłącznie dokonania przez radę gminy podziału na okręgi wyborcze. W omawianym przypadku Rada Gminy w Chlewiskach dokonała podziału w omawianym terminie, lecz w sposób niezgodny z prawem. W takiej sytuacji, jak wskazano na wstępie uzasadnienia, zastosowanie mają przepisy Kodeksu wyborczego, a nie powołanej ustawy. Zgodnie z art. 17 § 2 w związku z § 1 Kodeksu wyborczego, a także zgodnie z pkt 16 zdanie drugie i trzecie wytycznych, w takiej sytuacji Komisarz Wyborczy w Radomiu I miał obowiązek wezwać Radę Gminy w Chlewiskach do dokonania podziału w sposób zgodny z prawem w wyznaczonym terminie, a w razie bezskutecznego upływu terminu niezwłocznie wykonać to zadanie i powiadomić o tym Państwową Komisję Wyborczą. Przepisy nie regulują natomiast terminu jaki komisarz wyborczy wyznaczyć ma radzie na wykonanie tej czynności. W związku z tym zarzut ten jest również bezzasadny.

Państwowa Komisja Wyborcza podkreśla przy tym, że wytyczne i wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej nie są wiążące dla gmin podczas dokonywania podziału na okręgi wyborcze i zaliczają się one do aktów prawa wewnętrznego, a także, iż wzorzec kontroli w tego rodzaju sprawach stanowią przepisy Kodeksu wyborczego. Oczywistym jest bowiem, że jak wynika z 161 § 1 Kodeksu wyborczego Państwowa Komisja Wyborcza wydaje wytyczne wiążące komisarzy wyborczych i komisje wyborcze niższego stopnia oraz niewiążące wyjaśnienia m. in. dla organów jednostek samorządu terytorialnego. Taki też jest charakter powołanej uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 5 lutego

2018 r. Regulacje w niej zawarte stanowią bowiem wiążące wytyczne dla komisarzy wyborczych, a dla jednostek samorządu terytorialnego dokonujących podziału jednostek na okręgi wyborcze są jedynie wyjaśnieniami. Należy przy tym podkreślić, że, jak wyżej wskazano, zasady dotyczące tworzenia okręgów wyborczych, w tym w zakresie łączenia całych jednostek pomocniczych gminy i dzielenia ich na dwa lub więcej okręgów wyborczych, wynikają bezpośrednio z Kodeksu wyborczego, a w szczególności z art. 417 § 2.

Odnosząc się natomiast do podziału na okręgi wyborcze dokonanego przez Radę Gminy w Chlewiskach, Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że 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 powołanych wyżej wytycznych i wyjaśnieniach dotyczących podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze Państwowa Komisja Wyborcza również wskazała w pkt 7, że przy dokonywaniu podziału na okręgi wyborcze 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.

Dlatego też Państwowa Komisja Wyborcza, w ślad za przepisami Kodeksu wyborczego, w pkt 8 wytycznych i wyjaśnień dotyczących podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze wskazała, że nie można tworzyć okręgów wyborczych składających się

m. in. z jednostki pomocniczej gminy i części innej jednostki pomocniczej gminy. Jedynie w przypadku, gdy układ przestrzenny gminy, w powiązaniu z liczbą mieszkańców poszczególnych jednostek pomocniczych i miast leżących na obszarze gminy, jest tego rodzaju, że spełnienie tego warunku wiązałoby się z naruszeniem przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących tworzenia okręgów wyborczych, wówczas dopuszczalne jest odstępianie od tych zasad.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że w gminie Chlewiska tego rodzaju wyjątkowa sytuacja dotyczy jedynie sołectwa Pawłów (1,86), do którego części, z uwagi na położenie na obszarze gminy, musiały zostać dołączone sołectwa Koszorów (0,32) i Stanisławów (0,22). Jak słusznie wskazał Komisarz Wyborczy w Radomiu I nie dotyczy to natomiast sołectwa Chlewiska (2,80) oraz Aleksandrów (0,41). Połączenie przez Radę Gminy w Chlewiskach części sołectwa Chlewiska, które może zostać podzielone na trzy samodzielne okręgi wyborcze, z sołectwem Aleksandrów, które może zostać połączone z innymi sołectwami, które nie mogą samodzielnie stanowić okręgów wyborczych, było nieprawidłowe i naruszyło zasady dotyczące tworzenia okręgów wyborczych określone w szczególności w art. 417 § 2 zdanie pierwsze Kodeksu wyborczego oraz pkt 8 powołanych wyżej wytycznych i wyjaśnień dotyczących podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze. Jest to także niezgodne z przywołanym już wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego, który szczegółowo wypowiedział się w kwestii dotyczącej niedopuszczalności łączenia sołectwa z częścią innego sołectwa, w sytuacji, gdy nie jest to konieczne.

Z uwagi na powyższe Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że Komisarz Wyborczy w Radomiu I słusznie wskazał w postanowieniu DRD-5244/9/2018 z dnia 23 kwietnia 2018 r. w sprawie skargi na podział gminy Chlewiska na okręgi wyborcze do wyboru Rady Gminy Chlewiska, że podział ustalony uchwałą Nr III/27/18 z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie podziału Gminy Chlewiska na okręgi wyborcze oraz ustalenia ich granic, numerów i liczby radnych wybieranych w każdym okręgu, jest niezgodny z prawem oraz wezwał Radę gminy w Chlewiskach do dokonania podziału w sposób zgodny z prawem. W związku z tym zarzuty podniesione w odwołaniu są 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).

Zastępca Przewodniczącego  
Państwowej Komisji Wyborczej

Sylwester Marciniak

Otrzymują:

1. Pan Jerzy Gnat  
Przewodniczący  
Rady Gminy w Chlewiskach
2. Komisarz Wyborczy w Radomiu I
3. a/a