



**PAŃSTWOWA
KOMISJA WYBORCZA**

ZPOW-5244-45/18

**UCHWAŁA
PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ**

z dnia 28 maja 2018 r.

w sprawie odwołania od postanowienia Komisarza Wyborczego w Częstochowie II

Państwowa Komisja Wyborcza, na podstawie art. 160 § 1 pkt 1 i art. 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 Lipie od postanowienia Komisarza Wyborczego w Częstochowie II z dnia 9 kwietnia 2018 r. w sprawie skargi wyborców na podział Gminy Lipie na okręgi wyborcze oraz ustalenia ich granic, numerów i liczby radnych wybieranych w każdym okręgu (znak DCZ2-0012-51/18)

postanawia

- 1) pozostawić odwołanie bez rozpoznania;
- 2) uchylić w trybie nadzoru postanowienie Komisarza Wyborczego w Częstochowie II z dnia 9 kwietnia 2018 r. w sprawie skargi wyborców na podział Gminy Lipie na okręgi wyborcze oraz ustalenia ich granic, numerów i liczby radnych wybieranych w każdym okręgu (znak DCZ2-0012-51/18) i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia;
- 3) zobowiązać w trybie nadzoru Komisarza Wyborczego w Częstochowie II do podjęcia działań określonych w art. 17 § 2 w związku z § 1 Kodeksu wyborczego, ze względu na naruszenie przez Radę Gminy Lipie prawa przy dokonywaniu podziału na okręgi wyborcze, tj. stwierdzenia w formie postanowienia, że podział na okręgi wyborcze jest niezgodny z prawem i wezwania Rady Gminy Lipie do wykonania zadania w sposób zgodny z prawem we wskazanym zakresie i wyznaczonym terminie.

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 Lipie uchwałą Nr XLIV/322/2018 z dnia 23 marca 2018 r. w sprawie podziału Gminy Lipie 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 Lipie.

Po rozpatrzeniu skargi Komisarz Wyborczy w Częstochowie II, postanowieniem z dnia 9 kwietnia 2018 r. w sprawie skargi wyborców na podział Gminy Lipie na okręgi wyborcze oraz ustalenia ich granic, numerów i liczby radnych wybieranych w każdym okręgu (znak DCZ2-0012-51/18), oddalił skargę wyborców, a także stwierdził, że uchwała Rady Gminy Lipie Nr XLIV/322/2018 z dnia 23 marca 2018 r. w sprawie podziału Gminy Lipie na okręgi wyborcze oraz ustalenia ich granic, numerów i liczby radnych wybieranych w każdym okręgu została podjęta zgodnie z zasadami określonymi w art. 417 § 2 i 3 oraz art. 419 § 2 i Kodeksu wyborczego.

W dniu 23 kwietnia 2018 r. wpłynęło do Państwowej Komisji Wyborczej odwołanie od postanowienia Komisarza Wyborczego w Częstochowie II z dnia 9 kwietnia 2018 r. w sprawie skargi wyborców na podział Gminy Lipie na okręgi wyborcze oraz ustalenia ich granic, numerów i liczby radnych wybieranych w każdym okręgu (znak DCZ2-0012-51/18)

W odwołaniu zarzucono przede wszystkim, że:

- 1) dokonując podziału gminy na okręgi wyborcze utworzono trzy okręgi wyborcze, w skład których wchodzi sześć sołectw, które mogą samodzielnie stanowić okręgi wyborcze;
- 2) utworzono okręgi wyborcze zróżnicowane pod względem liczby mieszkańców w poszczególnych okręgach wyborczych;

- 3) dzieląc sołectwo Lipie na trzy okręgi wyborcze oraz sołectwo Parzymiechy na dwa okręgi wyborcze nie zachowano zbliżonej liczby mieszkańców w każdym z utworzonych okręgów wyborczych na obszarze danego sołectwa;
- 4) okręg wyborczy utworzony z sołectw Giętkowizna, Grabarze i Napoleon nie tworzy spójnego terytorialnie obszaru.

Zgodnie z art. 420 § 2 Kodeksu wyborczego odwołanie od postanowienia komisarza wyborczego wnosi się do Państwowej Komisji Wyborczej w terminie 5 dni od daty jego doręczenia. Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że z aktualnego statusu przesyłki w systemie internetowym Poczty Polskiej wynika, iż postanowienie Komisarza Wyborczego w Częstochowie II z dnia 9 kwietnia 2018 r. w sprawie skargi wyborców na podział Gminy Lipie na okręgi wyborcze oraz ustalenia ich granic, numerów i liczby radnych wybieranych w każdym okręgu (znak DCZ2-0012-51/18) zostało doręczone skarżącym w dniu 11 kwietnia 2018 r. Zatem termin na wniesienie odwołania upłynął w dniu 16 kwietnia 2018 r. Zgodnie z art. 9 § 1 Kodeksu wyborczego za dzień złożenia odwołania należy rozumieć dzień złożenia odwołania organowi wyborczemu. Jak wskazano wyżej odwołanie wpłynęło do Komisji w dniu 23 kwietnia 2018 r., a więc po upływie ustawowego terminu.

W związku z tym Państwowa Komisja Wyborcza postanowiła, jak w pkt 1 sentencji uchwały.

Jednakże Państwowa Komisja Wyborcza, działając w trybie nadzoru, dokonała całościowej analizy zaskarżonego postanowienia Komisarza Wyborczego w Częstochowie II z dnia 9 kwietnia 2018 r. (znak DCZ2-0012-51/18) oraz podziału gminy Lipie na okręgi wyborcze i zważyła, co następuje.

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. Również 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) Państwowa Komisja Wyborcza wskazała, że przy dokonywaniu podziału na okręgi wyborcze należy przestrzegać zasady, iż w gminach na terenach wiejskich okręgiem wyborczym jest jednostka pomocnicza gminy (sołectwo), a w miastach przy tworzeniu okręgów wyborczych uwzględnia się utworzone jednostki pomocnicze (pkt 7). 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 gminy (sołectwa) łączy się w celu utworzenia okręgu lub dzieli się na dwa lub więcej okręgów wyborczych, jeżeli wynika to z konieczności zachowania jednolitej normy przedstawicielstwa oraz jeżeli w gminie do 20 000 mieszkańców liczba radnych wybieranych w danej jednostce pomocniczej byłaby inna niż 1.

W gminie Lipie (6 336 mieszkańców według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r.) wybieranych będzie 15 radnych. Stosownie do art. 418 § 1 Kodeksu wyborczego gmina powinna zatem zostać podzielona na 15 jednomandatowych okręgów wyborczych.

Gmina Lipie składa się z 19 jednostek pomocniczych – sołectw. Z podzielenia liczby mieszkańców poszczególnych sołectw przez jednolitą normę przedstawicielstwa (422,4) wynika, że:

- 1) sołectwo Lipie (2,606) powinno zostać podzielone na 3 jednomandatowe okręgi wyborcze;
- 2) sołectwo Parzymiechy (1,562) powinno zostać podzielone na 2 jednomandatowe okręgi wyborcze;
- 3) sołectwa: Albertów, w tym Chwałków (0,826), Danków, w tym Troniny (1,311), Julianów (0,504), Kleśniska (1,117), Lindów (0,530), Natolin (0,504), Rębielice Szlacheckie (1,096), Stanisławów (0,714), Szyszków (0,527), Wapiennik (0,705), Zbrojewsko (0,542) i Zimnowoda (1,259) – co do zasady samodzielnie mogą stanowić okręgi wyborcze;
- 4) sołectwa: Brzózki (0,198), Giętkowizna (0,184), Grabarze (0,319), Napoleon (0,222), Rozalin (0,265) – nie mogą samodzielnie stanowić okręgów wyborczych.

Ze wstępnego podziału, tj. podzielenia liczby mieszkańców poszczególnych sołectw przez jednolitą normę przedstawicielstwa wynika ponadto, że liczba mandatów (17) jest większa od liczby radnych wybieranych w gminie Lipie (15). Poza tym pozostaje pięć sołectw, które

nie mogą samodzielnie tworzyć okręgów wyborczych. W związku z tym powinny one, jeżeli to możliwe zostać dołączone do innych sołectw, które mogą samodzielnie tworzyć okręgi wyborcze albo ewentualnie, o ile to możliwe, w celu zachowania samodzielności sołectw w jak największym zakresie, powinny zostać połączone w jeden okręg wyborczy.

Zgodnie jednakże z art. 419 § 2 pkt 2 Kodeksu wyborczego i pkt 10 powołanych wyżej wytycznych i wyjaśnień dotyczących podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze, jeżeli wskutek wstępnego wyliczenia łączna liczba mandatów w okręgach będzie większa od liczby wybieranych radnych, mandaty nadwyżkowe odejmuje się w tych okręgach, w których norma przedstawicielstwa jest najmniejsza. Słusznie zatem Rada Gminy Lipno odjęła mandaty nadwyżkowe sołectwom Julianów i Natolin o normie 0,504, w których liczba mieszkańców na mandat jest najmniejsza i wynosi 213. W związku z tym Rada prawidłowo połączyła wymienione wyżej sołectwa, mimo tego, że co do zasady mogłyby one samodzielnie tworzyć okręgi wyborcze, odpowiednio z graniczącymi z nimi sołectwami Lindów (0,530) i Zbrojewsko (0,542). Poza tym do sołectw Natolin (0,504) i Zbrojewsko (0,542) dołączono również sołectwo Brzózki (0,198), które nie może samodzielnie tworzyć okręgu wyborczego i ze względu na jego położenie na obszarze gminy musiało zostać połączone z graniczącym z nim sołectwami, tj. Natolin (0,504) i Zbrojewsko (0,542) albo Zimnowoda (1,259). Decyzja w tym zakresie należała do Rady Gminy Lipie i Państwowa Komisja Wyborcza jej nie kwestionuje.

Jednakże Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że Rada Gminy Lipie dokonując podziału na okręgi wyborcze dodatkowo połączyła w jeden okręg wyborczy sołectwa Giętkowizna (0,184), Grabarze (0,319) i Napoleon (0,222), a utworzony w związku z tym mandat nadwyżkowy odjęła poprzez połączenie w jeden okręg wyborczy sołectw Stanisławów (0,714) i Wapiennik (0,705), które co do zasady mogłyby samodzielnie tworzyć okręgi wyborcze. Dodatkowo Rada połączyła sołectwo Rozalin (0,265), które nie może samodzielnie stanowić okręgu wyborczego z sołectwem Albertów (0,826), które zasadniczo może samodzielnie stanowić okręg wyborczy.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że tego rodzaju działanie było nieprawidłowe. Narusza to zasady tworzenia okręgów wyborczych, w tym art. 419 § 2 pkt 2 Kodeksu wyborczego. Układ przestrzenny gminy Lipie w powiązaniu z liczbą mieszkańców w poszczególnych sołectwach umożliwia bowiem połączenie sołectw niemogących

samodzielnie stanowią okręgów wyborczych z graniczącymi z nimi sołectwami, które mogą samodzielnie tworzyć okręgów wyborczych (poza sołectwami, w których zgodnie z zasadami odjęto mandaty nadwyżkowe). Natomiast w przypadku ewentualnej decyzji Rady o utworzeniu okręgu wyborczego z połączenia sołectw niemogących samodzielnie tworzyć okręgów wyborczych, czego jak wskazano wyżej Państwowa Komisja Wyborcza nie kwestionuje, w skład tego okręgu wyborczego powinno wchodzić również sołectwo Rozalin, aby zachować przy tym autonomię sołectwa Albertów, z którym zostało połączone. Wbrew bowiem twierdzeniu wnoszących odwołanie sołectwa Giętkowizna (0,184), Grabarze (0,319) i Napoleon (0,222), a nawet dodatkowo Rozalin (0,265), połączone w jeden okręg wyborczy, tworzą spójny terytorialnie obszar, a norma dla tego okręgu wyborczego wynosi 0,991. Jednakże w takim przypadku, stosownie do powoływanego już art. 419 § 2 pkt 2 i pkt 10 wytycznych i wyjaśnień dotyczących podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze, mandat nadwyżkowy powinien zostać odjęty w kolejnym okręgu wyborczym (sołectwie), w którym norma przedstawicielstwa jest najmniejsza, tj. w sołectwie Szyszków o normie przedstawicielstwa 0,527 (223 mieszkańców na mandat), które powinno zostać połączone z graniczącym z nim sołectwem Stanisławów. Natomiast jak wskazano powyżej, Rada Gminy Lipie utworzyła dodatkowy okręg wyborczy z połączenia sołectw Giętkowizna, Grabarze i Napoleon (z pominięciem sołectwa Rozalin) i jednocześnie zupełnie bez żadnego uzasadnienia, w celu odjęcia mandatu nadwyżkowego, połączyła w jeden okręg wyborczy sołectwa Stanisławów i Wapiennik.

Państwowa Komisja Wyborcza zaznacza, że łączenie w jeden okręg wyborczy sołectwa, które samodzielnie mogą stanowić okręgi wyborcze, w przypadku gdy nie jest konieczne (np. ze względu na odjęcie mandatów nadwyżkowych w sołectwach Julianów, Natolin i ewentualnie Szyszków), jest niedopuszczalne, gdyż pozbawia w rzeczywistości przedstawiciela jednego z łączonych sołectw w radzie, mimo, że sołectwa te mogłoby zasadniczo tworzyć samodzielnie okręg wyborczy i tym samym niejako z urzędu mieć swojego przedstawiciela (radnego).

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że Komisarz Wyborczy w Częstochowie II prawidłowo rozstrzygnął skargę wyborców w zakresie zarzutów dotyczących jednolitej normy przedstawicielstwa, gdyż 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 podziału, nawet jeżeli istnieje możliwość dokonania innego, zgodnego z prawem podziału na okręgi wyborcze. W takim przypadku nie można zatem kwestionować podziału np. z powodu naruszenia art. 419 § 2 Kodeksu wyborczego, jak czynią to wnoszący odwołanie, tj. z powodu „zróżnicowania wielkości pod względem liczby mieszkańców okręgów wyborczych”. 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).

Komisarz Wyborczy w Częstochowie II nie zwrócił jednak uwagi w swoim postanowieniu z dnia z dnia 9 kwietnia 2018 r. (znak DCZ2-0012-51/18) na nieuprawnione połączenie w jeden okręg wyborczy sołectw Stanisławów i Wapiennik, które zasadniczo mogą samodzielnie stanowić okręgi wyborcze oraz, w których norma przedstawicielstwa nie jest najmniejsza (co uzasadniałoby odjęcie mandatu nadwyżkowego).

Tego rodzaju działanie, w przypadku gdy nie ma takiej konieczności, stanowi naruszenie wskazanego wyżej art. 417 § 2 zdanie pierwsze i art. 419 § 2 pkt 2 Kodeksu wyborczego i jest niezgodne z zasadami tworzenia okręgów wyborczych. W związku z tym Komisarz Wyborczy w Częstochowie II nieprawidłowo wskazał w swoim postanowieniu z dnia 9 kwietnia 2018 r. (znak DCZ2-0012-51/18), że uchwała Rady Gminy Lipie Nr XLIV/322/2018 z dnia 23 marca 2018 r. w sprawie podziału Gminy Lipie na okręgi wyborcze oraz ustalenia ich granic, numerów i liczby radnych wybieranych w każdym okręgu została podjęta zgodnie z zasadami określonymi w art. 417 § 2 i 3 oraz art. 419 § 2 i Kodeksu wyborczego, a także, iż nie znajduje podstaw prawnych do kwestionowania w trybie nadzoru podziału gminy Lipie na okręgi wyborcze dokonanego wymienioną wyżej uchwałą. Wprawdzie Komisarz Wyborczy w Częstochowie słusznie podnosi, że w przypadku, gdy obowiązujący podział na okręgi wyborcze gminy jest zgodny z przepisami Kodeksu wyborczego, rada gminy nie może zmienić istniejącego podziału, o ile nie zachodzą przesłanki, o których mowa w powołanym wyżej art. 421 Kodeksu

wyborczego, lecz w odniesieniu do gminy Lipno, co wskazano powyżej, dotychczasowy podział nie był zgodny z przepisami Kodeksu wyborczego.

Z uwagi na powyższe Państwowa Komisja Wyborcza postanowiła, jak w pkt 2 i 3 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 Częstochowie II
3. a/a