



**PAŃSTWOWA
KOMISJA WYBORCZA**

ZPOW-5244-11/18

**UCHWAŁA
PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ**

z dnia 18 kwietnia 2018 r.

w sprawie odwołania od postanowienia Komisarza Wyborczego w Radomiu

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 2017 r. poz. 15 i 1089 oraz z 2018 r. poz. 4, 130 i 138), po rozpatrzeniu odwołania wniesionego przez wyborców gminy Przysucha (mieszkańców sołectwa Skrzyńsko) od postanowienia Komisarza Wyborczego w Radomiu z dnia 29 marca 2018 r. znak DRD-5242-1/18, dotyczącego skargi na uchwałę Nr XXXIV/249/2018 Rady Gminy i Miasta Przysucha z dnia 22 marca 2018 r. w sprawie: podziału Gminy i Miasta Przysucha na okręgi wyborcze oraz ustalenia ich granic, numerów i liczby wybieranych radnych w każdym okręgu

postanawia

- 1) nie uwzględnić odwołania;
- 2) uchylić w trybie nadzoru postanowienie Komisarza Wyborczego w Radomiu z dnia 29 marca 2018 r. znak DRD-5242-1/2018 i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia Komisarzowi Wyborczemu w Radomiu II;
- 3) zobowiązać Komisarza Wyborczego w Radomiu II do podjęcia działań określonych w art. 17 § 2 w związku z § 1 Kodeksu wyborczego, ze względu na naruszenie przez Radę Gminy i Miasta Przysucha 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 i Miasta Przysucha do wykonania zadania w sposób zgodny z prawem w wyznaczonym terminie.

Uzasadnienie

Rada Gminy i Miasta Przysucha uchwałą Nr XXXIV/249/2018 z dnia 22 marca 2018 r. w sprawie: podziału Gminy i Miasta Przysucha na okręgi wyborcze oraz ustalenia ich granic, numerów i liczby wybieranych radnych w każdym okręgu dokonała podziału gminy na okręgi wyborcze.

Na ustalenia Rady Gminy i Miasta skargę wnieśli wyborcy gminy Przysucha (mieszkańcy sołectwa Skrzyńsko).

Po rozpatrzeniu skargi Komisarz Wyborczy w Radomiu, postanowieniem z dnia 29 marca 2018 r. znak DRD-5242-1/2018, oddalił skargę.

W dniu 9 kwietnia 2018 r., tj. w ustawowym terminie, wpłynęło do Państwowej Komisji Wyborczej odwołanie od postanowienia Komisarza Wyborczego w Radomiu z dnia 29 marca 2018 r. znak DRD-5242-1/2018, wniesione przez wyborców gminy Przysucha (mieszkańców sołectwa Skrzyńsko).

W odwołaniu przede wszystkim:

- 1) zakwestionowano utworzenie okręgów wyborczych nr 14 (sołectwo Zbożenna) i nr 15 (sołectwo Skrzyńsko);
- 2) zaproponowano połączenie sołectwa Zbożenna z sołectwem Skrzyńsko i w konsekwencji utworzenie z tych jednostek dwóch okręgów wyborczych (jednego z części sołectwa Skrzyńsko, a drugiego z połączenia sołectwa Zbożenna z częścią sołectwa Skrzyńsko), wskazując, że tego rodzaju rozwiązanie funkcjonowało dotychczas, a także, podkreślając graniczenie tych sołectw ze sobą oraz ich związek historyczny;
- 3) zwrócono uwagę na dysproporcje w normach przedstawicielstwa dla poszczególnych sołectw, wskazując przy tym, że „jest rażąco niesprawiedliwa i krzywdząca dla sołectwa Skrzyńsko”;
- 4) zaproponowano pozostawienie podziału w zakresie okręgów nr 14 i nr 15 w dotychczas obowiązującym kształcie.

Państwowa Komisja Wyborcza Państwowa Komisja Wyborcza 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 m. in., że:

- 1) przy dokonywaniu podziału należy przestrzegać zasady, iż w gminach na terenach wiejskich okręgiem wyborczym jest jednostka pomocnicza gminy – sołectwo (pkt 7);
- 2) nie można tworzyć okręgów wyborczych składających się z jednostki pomocniczej gminy i części innej jednostki pomocniczej gminy, niegraniczących ze sobą jednostek pomocniczych, jednostki pomocniczej gminy i części miasta (pkt 8).

Jak wskazała Państwowa Komisja Wyborcza w powołanych wytycznych i wyjaśnieniach 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 dotyczących zachowania normy przedstawicielstwa w okręgach, wówczas dopuszczalne jest odstępianie od tych zasad. Kwestia ta była także rozstrzygana przez Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z dnia 11 października 2017 r. sygn. akt II OSK 2074/17 zaznaczył, 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”. Ponadto w wyroku tym podkreślono, że „Kodeks wyborczy przewiduje, jako wyjątek w ściśle określonych w tej ustawie przypadkach, łączenie całych jednostek pomocniczych gminy oraz ich dzielenie na dwa lub więcej okręgów wyborczych. Zatem podział jednostki pomocniczej wyjątkowo dopuszczalny jest jedynie wówczas, gdy w jego rezultacie powstaną odrębne okręgi wyborcze, ale okręgi obejmujące jedynie obszar wydzielony z dzielonej jednostki pomocniczej. Kodeks wyborczy nie przewiduje natomiast w żadnym przepisie możliwości łączenia jednostki pomocniczej gminy z częścią innej jednostki pomocniczej gminy.” Dalej Naczelny Sąd Administracyjny wskazuje, że „szeroka interpretacja art. 417 § 2 Kodeksu wyborczego, tj. m.in. uznająca za dopuszczalne swobodne łączenie całych jednostek pomocniczych gminy z częścią lub częściami innych jednostek pomocniczych gminy, może

prowadzić do manipulacji przy wytyczaniu ich granic. Oznaczałoby to, wbrew intencjom ustawodawcy, przyzwolenie na tolerowanie zjawiska gerrymanderingu, polegającego na zakresłaniu granic okręgów wbrew uwarunkowaniom geograficznym i historycznym w celu pozbawienia niektórych wyborców możliwości wprowadzenia swoich reprezentantów do organów przedstawicielskich.”

Poza tym z art. 417 § 3 pkt 1 Kodeksu wyborczego wynika, że jednostki pomocnicze gminy łączy się w celu utworzenia okręgu lub dzieli się na dwa lub więcej okręgów wyborczych jeżeli w gminie do 20 000 mieszkańców liczba radnych wybieranych w danej jednostce pomocniczej byłaby inna niż 1.

Gmina Przysucha (12 217 mieszkańców) składa się z miasta Przysucha oraz 23 jednostek pomocniczych – sołectw. Z podzielenia liczby mieszkańców poszczególnych jednostek pomocniczych przez jednolitą normę przedstawicielstwa (814,466) wynika, że:

- 1) miasto Przysucha (7,585) – powinno zostać podzielone na 8 mandatów;
- 2) sołectwa: Janików (0,796), Skrzyńsko (1,383), Smogorzów (0, 748) i Zbożenna (0,579) – co do zasady mogą samodzielnie tworzyć jednomandatowe okręgi wyborcze;
- 3) Beżnik (0,275), Dębiny (0,249), Długa Brzezina (0,056), Gaj (0,088), Gliniec (0,239), Głęboka Droga (0,119), Hucisko (0,071), Jakubów (0,322), Janów (0,341), Kolonia Szczerbacka (0,038), Kozłowiec (0,263), Krajów (0,202), Kuźnica (0,072), Lipno (0,224), Pomyków (0,483), Ruski Bród (0,207), Wistka (0,303), Woła Węcierzowa (0,119), Zawada (0,227) – nie mogą samodzielnie stanowić okręgów wyborczych.

Ze wstępnego podziału wynika m. in., że dla miasta i sołectw wymienionych w pkt 1 i 2 przypada 12 mandatów. W związku z tym sołectwa wymienione w pkt 3 muszą zostać połączone z innymi graniczącymi z nimi sołectwami, które samodzielnie nie mogą stanowić okręgu wyborczego lub, jeżeli nie ma innej możliwości, z sołectwami, które zasadniczo mogłyby stanowić samodzielne okręgi wyborcze, przy jednoczesnym zachowaniu normy przedstawicielstwa mniejszej niż 1,5.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że utworzenie samodzielnych okręgów wyborczych z sołectw Skrzyńsko (nr 15) i Zbożenna (nr 14) było zgodne z prawem. Połączenie sołectwa Zbożenna o normie 0,579 z sołectwem Skrzyńsko o normie 1,383 (łącznie 1,962) i w konsekwencji utworzenie z tych jednostek dwóch okręgów wyborczych (jednego z części sołectwa Skrzyńsko, a drugiego z połączenia sołectwa Zbożenna z częścią sołectwa Skrzyńsko), stanowiłoby natomiast naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego,

a w szczególności art. 417 § 2 zdanie pierwsze Kodeksu wyborczego, zgodnie z którym w gminach na terenach wiejskich okręgiem wyborczym jest jednostka pomocnicza gminy. Odnosząc się natomiast do zarzutu dysproporcji w normach przedstawicielstwa dla poszczególnych sołectw Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że 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.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza również, że przepisy Kodeksu wyborczego nie przewidują wymogu uwzględniania w podziale na okręgi wyborcze m. in. więzi np. historycznych łączących poszczególne sołectwa, a także uwzględniania kwestii dotyczących infrastruktury łączonych w jeden okręg wyborczy sołectw. Zagadnienia te mogą być brane pod uwagę jedynie pomocniczo, gdyż rada dokonując podziału musi przede wszystkim uwzględnić regulacje określone w Kodeksie wyborczym, a w szczególności w art. 417 – 419.

Z uwagi na powyższe zarzuty przedstawione w odwołaniu są bezzasadne i nie na zasługują na uwzględnienie. Dlatego też Państwowa Komisja Wyborcza postanowiła, jak w pkt 1 sentencji uchwały.

Jednakże Państwowa Komisja Wyborcza dokonując, w trybie nadzoru, całościowej analizy podziału gminy Przysucha na okręgi wyborcze, stwierdziła, że Rada Gminy i Miasta Przysucha dodatkowo, bez takiej konieczności, połączyła sołectwo Janików (0,796) z sołectwami Gliniec (0,239) i Wola Więcierzowa (0,119), które nie mogą samodzielnie tworzyć okręgów wyborczych. Układ przestrzenny gminy Przysucha w powiązaniu z liczbą mieszkańców poszczególnych sołectw pozwala natomiast na połączenie wyżej wymienionych dwóch sołectw, niemogących samodzielnie tworzyć okręgów wyborczych, z graniczącymi z nimi sołectwami: Beżnik (0,275), Dębiny (0,249), Krajów (0,202) i Wistka (0,303), które również nie mogą samodzielnie tworzyć okręgów wyborczych. Połączenie ze sobą sześciu graniczących ze sobą sołectw, które nie mogą tworzyć samodzielnie okręgów wyborczych, pozwala na utworzenie spójnego terytorialnie okręgu wyborczego o łącznej normie przedstawicielstwa 1,388.

Rada Gminy Przysucha łącząc sołectwa Gliniec i Wola Więcierzowa z sołectwem Janików, zamiast z innymi graniczącymi z nimi sołectwami, które również nie mogą być

samodzielnymi okręgami, tj. Beźnik, Dębiny, Krajów i Wistka, postąpiła niezgodnie z zasadami tworzenia okręgów wyborczych. W tym stanie rzeczy Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że podział gminy Przysucha ustalony uchwałą Nr XXXIV/249/2018 z dnia 22 marca 2018 r. w sprawie: podziału Gminy i Miasta Przysucha na okręgi wyborcze oraz ustalenia ich granic, numerów i liczby wybieranych radnych w każdym okręgu narusza przepisy Kodeksu wyborczego. W związku z tym Komisarz Wyborczy w Radomiu II powinien, działając w trybie nadzoru, podjąć działania określone w art. 17 § 2 w związku z § 1 Kodeksu wyborczego.

Dlatego też 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 Radomiu II
3. a/a