



**PAŃSTWOWA
KOMISJA WYBORCZA**

ZPOW-5244-13/18

**UCHWAŁA
PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ**

z dnia 18 kwietnia 2018 r.

w sprawie odwołania od postanowienia Komisarza Wyborczego w Łodzi

Państwowa Komisja Wyborcza, na podstawie 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 odwołań wniesionych przez Radę Miasta Zgierz oraz wyborców gminy Miasto Zgierz od postanowienia Nr 2/2018 Komisarza Wyborczego w Łodzi z dnia 30 marca 2018 r., dotyczącego podziału gminy Miasto Zgierz na okręgi wyborcze oraz ustalenia ich granic numerów i liczby radnych wybieranych w każdym okręgu wyborczym

postanawia

utrzymać w mocy zaskarżone postanowienie Komisarza Wyborczego w Łodzi.

Uzasadnienie

Rada Miasta Zgierza uchwałą Nr XLV/591/18 z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie podziału Gminy Miasto Zgierz na okręgi wyborcze, ustalenia ich granic i numerów oraz liczby radnych wybieranych w każdym okręgu dokonała podziału gminy na okręgi wyborcze.

Komisarz Wyborczy w Łodzi, po dokonaniu analizy podziału, postanowieniem Nr 1/2018 z dnia 5 marca 2018 r., stwierdził, że:

- 1) podział ustalony uchwałą Nr XLV/591/18 Rady Miasta Zgierza z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie podziału Gminy Miasto Zgierz na okręgi wyborcze, ustalenia ich granic i numerów oraz liczby radnych wybieranych w każdym okręgu podział Miasta Zgierza na okręgi wyborcze dokonany został niezgodnie z prawem;

- 2) wezwał Radę Miasta Zgierza do podjęcia nowej, zgodnej z prawem uchwały najpóźniej do dnia 21 marca 2018 r. pod rygorem dokonania podziału gminy na okręgi wyborcze przez Komisarza Wyborczego w Łodzi na podstawie art. 17 Kodeksu wyborczego.

W związku z niedokonaniem przez Radę Miasta Zgierza w wyznaczonym terminie nowego, zgodnego z prawem podziału Gminy Miasto Zgierz na okręgi wyborcze, Komisarz Wyborczy w Łodzi, postanowieniem Nr 2/2018 z dnia 30 marca 2018 r., na podstawie art. 17 Kodeksu wyborczego, dokonał podziału Gminy Miasto Zgierz na okręgi wyborcze oraz ustalił ich granice, numery i liczbę radnych wybieranych w każdym okręgu wyborczym, a także powiadomił o tym Państwową Komisję Wyborczą.

W ustawowym terminie wpłynęły do Państwowej Komisji Wyborczej odwołania od postanowienia Nr 2/2018 Komisarza Wyborczego w Łodzi z dnia 30 marca 2018 r., o tej samej treści, złożone odpowiednio przez:

- 1) Radę Miasta Zgierza (uchwała Nr XLVII/611/18 z dnia 9 kwietnia 2018 r. w sprawie wniesienia odwołania do Państwowej Komisji Wyborczej od postanowienia Nr 2/2018 Komisarza Wyborczego w Łodzi z dnia 30 marca 2018 r.);
- 2) grupę wyborców gminy Miasto Zgierz.

W odwołaniach wniesiono o stwierdzenie nieważności postanowień Komisarza Wyborczego w Łodzi Nr 1/2018 z dnia 5 marca 2018 r. i Nr 2 z dnia 30 marca 2018 r.

Poza tym zarzucono, że:

- 1) 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 Łodzi postanowienia „oznacza wkroczenie w uprawnienia Wojewody Łódzkiego”, który nie stwierdził niezgodności z prawem uchwały Rady Miasta Zgierza dotyczącej podziału na okręgi wyborcze i opublikował ją w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego;
- 2) Komisarz Wyborczy w Łodzi przed wydaniem postanowienia Nr 1 z dnia 5 marca 2018 r., dotyczącym wezwania do dokonania podziału na okręgi wyborcze zgodnie z prawem, nie zawiadomił Rady Miasta Zgierza o wszczęciu takiego postępowania oraz nie wezwał Rady do złożenia wyjaśnień w tej sprawie;

- 3) wskazany przez Komisarza Wyborczego w Łodzi termin do podjęcia nowej zgodnej z prawem uchwały jest sprzeczny 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);
- 4) według wnoszących odwołanie art. 417 § 2 Kodeksu wyborczego nie ma zastosowania w przypadku podziału gminy Miasto Zgierz, gdyż dotyczy on jedynie terenów wiejskich;
- 5) Komisarz Wyborczy w Łodzi wydał postanowienie Nr 1 z dnia 5 marca 2018 r. bez podstawy prawnej, a postanowienie Nr 2 z dnia 30 marca z rażącym naruszeniem prawa, gdyż do czasu jego wydania Wojewoda Łódzki nie stwierdził nieważności uchwały Rady Miasto Zgierz dotyczącej podziału na okręgi wyborcze.

Państwowa Komisja Wyborcza zważyła, co następuje.

Zgonie z art. 12 ust. 4 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) jeżeli rada gminy nie dokonała podziału gminy na okręgi wyborcze w terminie 60 dni od dnia wejścia ustawy w życie, komisarz wyborczy miał obowiązek dokonania podziału gminy na okręgi wyborcze, na podstawie tego przepisu, w terminie 14 dni od upływu tego terminu (bez uprzedniego wzywania rady do dokonania zgodnego z prawem podziału).

Jeżeli natomiast dokonany przez radę gminy w terminie 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. 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), 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 postanowienie Komisarza Wyborczego w Łodzi nr 1/2018 z dnia 5 marca 2018 r., który nie stwierdził nieważności uchwały, lecz stwierdził jedynie, że „dokonany uchwałą Nr XLV/591/18 Rady Miasta Zgierza z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie podziału Gminy Miasto Zgierz na okręgi wyborcze, ustalenia ich granic i numerów oraz liczby radnych wybieranych w każdym okręgu podział Miasta Zgierza na okręgi wyborcze dokonany został niezgodnie z prawem”, a także wezwał Radę Miasta Zgierza do podjęcia nowej, zgodnej z prawem uchwały w tym zakresie. Przepisy Kodeksu wyborczego nie uzależniają przy tym podjęcia działań przez komisarza wyborczego od działań nadzorczych wojewody. 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).

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że z przepisów prawa wyborczego nie wynika natomiast, odmiennie od działań nadzorczych wojewody, obowiązek zawiadamiania rady o podjętej analizie dokonanego podziału, a także wzywania jej do złożenia wyjaśnień w tej sprawie. Komisarz wyborczy dokonuje analizy dokonanych przez rady podziałów na okręgi wyborcze 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.

Odnosząc się natomiast do zarzutu dotyczącego nieprawidłowego wyznaczenia przez Komisarza Wyborczego w Łodzi terminu dokonania przez Radę Miasta Zgierza 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 Miasta Zgierza 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 Łodzi miał obowiązek wezwać Radę Miasta Zgierza 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.

Odnosząc się natomiast do zarzutu dotyczącego uwzględniania jednostek pomocniczych przy dokonywaniu podziału miasta na okręgi wyborcze Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że zgodnie z art. 417 § 2 zdanie pierwsze Kodeksu wyborczego w gminach na terenach wiejskich okręgiem wyborczym jest jednostka pomocnicza gminy. Jak wynika z art. 417 § 2 zdanie drugie Kodeksu wyborczego tylko w wyjątkowych sytuacjach, tj. jeżeli konieczność taka wynika z zachowania normy przedstawicielstwa, o czym mowa w art. 419 § 2 Kodeksu wyborczego, dopuszczalne jest łączenie jednostek pomocniczych gminy lub ich dzielenie w celu utworzenia okręgu wyborczego. Ponadto jednostkę pomocniczą gminy dzieli się jeżeli w gminie do 20 000 mieszkańców liczba radnych wybieranych w danej jednostce pomocniczej byłaby inna niż 1, a w gminie liczącej powyżej 20 000 mieszkańców – mniejsza niż 5 lub większa niż 8 (art. 417 § 2-4 i art. 418 Kodeksu wyborczego). Z powołanych przepisów wynika jednoznacznie, że Kodeks wyborczy przewiduje, jako wyjątek w ściśle określonych w tej ustawie przypadkach, łączenie całych jednostek pomocniczych gminy lub miasta oraz ich dzielenie na dwa lub więcej okręgów wyborczych.

Dlatego też Państwowa Komisja Wyborcza, w ślad za przepisami Kodeksu wyborczego, w pkt 7 wytycznych i wyjaśnień dotyczących podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze wskazała, że przy dokonywaniu podziału należy przestrzegać zasady, że w gminach na terenach wiejskich okręgiem wyborczym jest jednostka pomocnicza gminy (sołectwo), a w miastach przy tworzeniu okręgów wyborczych uwzględnia się utworzone jednostki pomocnicze. 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 oraz jeżeli w gminie do 20 000 mieszkańców liczba radnych wybieranych w danej jednostce pomocniczej byłaby inna niż 1, a w gminie liczącej powyżej 20 000 mieszkańców – mniejsza niż 5 lub większa niż 8 (art. 417 § 2-4 i art. 418 Kodeksu wyborczego). Regulacje zawarte w powołanej wyżej uchwale, stosownie do art. 161 § 1 Kodeksu wyborczego, stanowią wiążące wytyczne

dla komisarzy wyborczych, a dla jednostek samorządu terytorialnego dokonujących podziału jednostek na okręgi wyborcze są wyjaśnieniami. Należy przy tym z całą stanowczością podkreślić, że, jak wyżej wskazano, zasady dotyczące tworzenia okręgów wyborczych, w tym w zakresie łączenia całych jednostek pomocniczych gminy i miasta oraz dzielenia ich na dwa lub więcej okręgów wyborczych, wynikają bezpośrednio z Kodeksu wyborczego, a w szczególności z art. 417 § 2 i 4.

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”. 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.” Dalej Naczelny Sąd Administracyjny analizując przepisy w tym zakresie stwierdza, że „Ustawodawca zmienił regulacje w ten sposób, aby w możliwym zakresie zachować spójność terytorialną okręgów wyborczych oraz autonomię jednostek pomocniczych gminy i więzi społeczne łączące ich mieszkańców, a także zapobiec bezpodstawnemu łączeniu całych jednostek pomocniczych gminy z częścią lub częściami innych jednostek pomocniczych gminy, w sytuacji, w której nie jest to konieczne”.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, przy tym, że błędne jest założenie, iż powyższe regulacje nie dotyczą jednostek pomocniczych miast. Wręcz przeciwnie, w związku z brzmieniem art. 417 § 4 Kodeksu wyborczego, zasady dotyczące dzielenia i łączenia jednostek pomocniczych w miastach są analogiczne do określonych w § 1-3 tego przepisu dotyczących jednostek pomocniczych gmin.

Gmina Miasto Zgierz (53 838) składa się z 11 jednostek pomocniczych, w których wybiera się łącznie 23 radnych, w okręgach wyborczych od 5 do 8 mandatowych (art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 i 2232 oraz z 2018 r. poz. 130 i art. 418 § 7 2 Kodeksu wyborczego).

Z podzielenia liczby mieszkańców poszczególnych jednostek pomocniczych przez jednolitą normę przedstawicielstwa (2340,782) wynika, że:

- 1) Osiedle 650-lecia (6,541), któremu przypada 7 mandatów, powinno samodzielnie tworzyć okręg wyborczy (art. 417 § 2 i 4 Kodeksu wyborczego);
- 2) pozostałe Osiedla, tj.: Osiedle Nowe Miasto (4,309), Osiedle Rudunki (2,218), Osiedle Stare Miasto (2,049), Osiedle Kurak (1,920), Osiedle Proboszczewice-Lućmierz (1,560), Osiedle Krzywie-Chełmy (1,379), Osiedle Przybyłów (1,082), Osiedle Piaskowice-Aniołów (0,846), Osiedle Podleśna (0,687), Osiedle Chełmy-Adelmówek (0,403) – muszą zostać połączone w taki sposób, aby przede wszystkim spełnić warunki, o których mowa w art. 417 i 418 § 2 oraz art. 419 § 1-3 Kodeksu wyborczego.

Z analizy danych dotyczących liczby mieszkańców oraz układu przestrzennego wynika, że w gminie Miasto Zgierz nie zachodzi konieczność łączenia jednostki pomocniczej Osiedle 650-lecie z innymi jednostkami pomocniczymi w celu utworzenia okręgu wyborczego, gdyż osiedle to może samodzielnie tworzyć okręg wyborczy. Układ przestrzenny gminy Miasto Zgierz w powiązaniu z liczbą mieszkańców poszczególnych jednostek pomocniczych, jest tego rodzaju, że pozwala na dokonanie takiego podziału, który nie będzie naruszał zasad określonych w art. 417 § 2 i 4 Kodeksu wyborczego w zakresie wyżej wymienionej jednostki pomocniczej.

Słusznie zatem Komisarz Wyborczy w Łodzi wskazał w postanowieniu nr 1/2018 z dnia 5 marca 2018 r., że podział ustalony uchwałą Nr XLV/591/18 Rady Miasta Zgierza z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie podziału Gminy Miasto Zgierz na okręgi wyborcze, ustalenia ich granic i numerów oraz liczby radnych wybieranych w każdym okręgu, zakładający m. in. połączenie Osiedla 650-lecie z innymi jednostkami pomocniczymi, tj. Osiedlem Piaskowice-Aniołów i Osiedlem Chełmy-Adelmówek, w celu utworzenia okręgu wyborczego, dokonany został niezgodnie z prawem. Tego rodzaju działanie jest bowiem niezgodne z zasadami tworzenia okręgów wyborczych i narusza art. 417 § 2 i 4 Kodeksu wyborczego.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że niezasadny jest także zarzut dotyczący braku podstawy prawnej do wydania przez Komisarza Wyborczego w Łodzi postanowienia Nr 1/2018 z dnia 5 marca 2018 r. oraz wydania postanowienia Nr 2/2018 r. z dnia 30 marca 2018 r. z rażącym naruszeniem prawa. Postanowienia te zostały wydane przede wszystkim na podstawie art. 17 § 2 w związku z § 1 Kodeksu wyborczego, który upoważnia komisarzy wyborczych do podejmowania działań, o których mowa w wymienionych postanowieniach.

Fakt, że w jednym z postanowień w podstawie prawnej wskazano dodatkowo przepisy Kodeksu wyborczego, z których wynika, że komisarz wyborczy jest pełnomocnikiem Państwowej Komisji Wyborczej (art. 166 § 1) oraz sprawuje nadzór nad przestrzeganiem prawa wyborczego (art. 167 § 1 pkt 1) i wydaje postanowienia w zakresie swoich ustawowych uprawnień (art. 167 § 3), a także powołano się na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej, nie jest podstawą do kwestionowania postanowienia, które zostało wydane zgodnie prawem.

Ponadto, jak już wskazano, przepisy Kodeksu wyborczego nie uzależniają podjęcia działań, o których mowa w art. 17 § 2 Kodeksu wyborczego przez komisarza wyborczego od działań nadzorczych wojewody.

Z uwagi na powyższe Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że zarzuty podniesione w odwołaniu są w całości bezzasadne, gdyż działania Komisarza Wyborczego w Łodzi były zgodne z prawem.

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.
3. Komisarz Wyborczy w Łodzi II
4. a/a