



**PAŃSTWOWA
KOMISJA WYBORCZA**

ZPOW-5244-24/18

**UCHWAŁA
PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ**

z dnia 7 maja 2018 r.

w sprawie odwołania od postanowienia Komisarza Wyborczego w Tarnobrzegu

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 Radę Gminy Radomyśl nad Sanem od postanowienia Nr 18/2018 Komisarza Wyborczego w Tarnobrzegu z dnia 6 kwietnia 2018 r., dotyczącego skargi wyborców gminy Radomyśl nad Sanem na podział tej gminy na okręgi wyborcze, ustalenie ich granic i numerów oraz liczby radnych wybieranych w każdym okręgu wyborczym

postanawia

- 1) utrzymać w mocy postanowienie Nr 18/2018 Komisarza Wyborczego w Tarnobrzegu z dnia 6 kwietnia 2018 r. w sprawie rozpatrzenia skargi wyborców na podział Gminy Radomyśl nad Sanem na okręgi wyborcze, ustalenia ich granic i numerów oraz liczby radnych wybieranych w każdym okręgu wyborczym;
- 2) uchylić w trybie nadzoru postanowienie Nr 17/2018 Komisarza Wyborczego w Tarnobrzegu w sprawie wezwania Rady Gminy Radomyśl nad Sanem do dokonania podziału Gminy Radomyśl nad Sanem na okręgi wyborcze, ustalenia ich granic i numerów oraz liczby radnych wybieranych w każdym okręgu wyborczym;
- 3) zobowiązać Komisarza Wyborczego w Tarnobrzegu do podjęcia działań określonych w art. 17 § 2 w związku z § 1 Kodeksu wyborczego, ze względu na naruszenie przez Radę Gminy Radomyśl nad Sanem prawa przy dokonywaniu podziału na okręgi wyborcze, tj. do ponownego stwierdzenia w formie postanowienia, że podział na okręgi wyborcze jest niezgodny z prawem i wezwania Rady Gminy Radomyśl nad Sanem 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 Radomyśl nad Sanem uchwałą Nr XXXI/233/2018 z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie podziału Gminy Radomyśl nad Sanem na okręgi wyborcze, ustalenia ich granic i numerów oraz liczby radnych wybieranych w każdym okręgu wyborczym dokonała podziału gminy na okręgi wyborcze.

Na ustalenia Rady Gminy skargę wnieśli wyborcy gminy Radomyśl nad Sanem.

Po rozpatrzeniu skargi Komisarz Wyborczy w Tarnobrzegu postanowieniem Nr 18/2018 z dnia 6 kwietnia 2018 r. w sprawie rozpatrzenia skargi wyborców na podział Gminy Radomyśl nad Sanem na okręgi wyborcze, ustalenia ich granic i numerów oraz liczby radnych wybieranych w każdym okręgu wyborczym, uznał skargę za zasadną. Jednocześnie Komisarz Wyborczy w Tarnobrzegu, postanowieniem z Nr 17/2018 z dnia 6 kwietnia 2018 r. w sprawie wezwania Rady Gminy Radomyśl nad Sanem do dokonania podziału Gminy Radomyśl nad Sanem na okręgi wyborcze, ustalenia ich granic i numerów oraz liczby radnych wybieranych w każdym okręgu wyborczym, stwierdził, że podział gminy Radomyśl nad Sanem na okręgi wyborcze dokonany uchwałą Nr XXXI/233/2018 w sprawie podziału Gminy Radomyśl nad Sanem na okręgi wyborcze, ustalenia ich granic i numerów oraz liczby radnych wybieranych w każdym okręgu wyborczym jest niezgodny z prawem oraz wezwał Radę Gminy do podjęcia uchwały w sprawie podziału na okręgi wyborcze zgodnie z prawem w terminie do dnia 16 kwietnia 2018 r., wskazując przy tym, że w dokonanym podziale nieprawidłowo połączono sołectwo Pniów z częścią sołectwa Radomyśl nad Sanem.

W dniu 13 kwietnia 2018 r., tj. w ustawowym terminie, wpłynęło do Państwowej Komisji Wyborczej, za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej ePUAP, odwołanie od postanowienia Nr 18/2018 Komisarza Wyborczego w Tarnobrzegu z dnia 6 kwietnia 2018 r. w sprawie rozpatrzenia skargi wyborców na podział Gminy Radomyśl nad Sanem na okręgi wyborcze, ustalenia ich granic i numerów oraz liczby radnych wybieranych w każdym okręgu wyborczym, wniesione przez Radę Gminy Radomyśl nad Sanem (uchwała Nr XXXII/240/2018 z dnia 13 kwietnia 2018 r. w sprawie wniesienia

do Państwowej Komisji Wyborczej odwołania od postanowienia Komisarza Wyborczego w Tarnobrzegu).

W odwołaniu wniesiono o:

- 1) uznanie, że skarga wyborców jest bezzasadna i uchylenie postanowienia Nr 18/2018 Komisarza Wyborczego w Tarnobrzegu z dnia 6 kwietnia 2018 r.;
- 2) wstrzymanie wykonania postanowienia Nr 17/2018 Komisarza Wyborczego w Tarnobrzegu z dnia 6 kwietnia 2018 r. w sprawie wezwania Rady Gminy Radomyśl nad Sanem do dokonania podziału Gminy Radomyśl nad Sanem na okręgi wyborcze, ustalenia ich granic i numerów oraz liczby radnych wybieranych w każdym okręgu wyborczym.

Poza tym wnosząca odwołanie Rada Gminy Radomyśl nad Sanem powołuje się na wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 12 marca 2018 r. znak ZPOW-521-8/18, zgodnie z którymi, 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, twierdząc jednocześnie, że żadna z wymienionych we wskazanym przepisie zmian nie nastąpiła i w związku z tym Rada Gminy Radomyśl nad Sanem dokonała podziału na okręgi wyborcze analogicznego do dotychczas obowiązującego.

Państwowa Komisja Wyborcza zważyła, co następuje.

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

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 pkt 8 wytycznych i wyjaśnień 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 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. 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 jednolitej normy przedstawicielstwa, wówczas dopuszczalne jest odstępianie od tych zasad. Kwestia łączenia sołectwa z częścią innego sołectwa była także przedmiotem rozstrzygnięcia Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z dnia 11 października 2017 r. sygn. akt. II OSK 2074/17 wskazał m. in., że:

- 1) przepisy Kodeksu wyborczego określają szczególną ochronę dla jednostki pomocniczej gminy przy dokonywaniu podziału na okręgi wyborcze;
- 2) przepis art. 417 § 2 Kodeksu wyborczego nie może mieć zastosowania do tworzenia okręgu wyborczego w sposób dowolny, a za taki należy uznać tworzenie okręgu wyborczego z jednostki pomocniczej gminy i części innej jednostki pomocniczej gminy. Z tego przepisu wynika jednoznacznie, że ustawodawca przewiduje, jako wyjątek w ściśle określonych w Kodeksie przypadkach, łączenie całych jednostek pomocniczych gminy oraz ich dzielenie na dwa lub więcej okręgów wyborczych;
- 3) 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;
- 4) mogą wystąpić sytuacje, gdy układ przestrzenny gminy, w powiązaniu z liczbą mieszkańców poszczególnych jednostek pomocniczych i miast leżących na obszarze gminy, nie pozwala na dokonanie podziału gminy na okręgi wyborcze na zasadach łączenia całych jednostek pomocniczych gminy. Wówczas i tylko wówczas dopuszczalne jest dokonanie podziału na okręgi wyborcze polegającego na łączeniu całej jednostki pomocniczej gminy z częścią innej jednostki pomocniczej gminy.

Gmina Radomyśl nad Sanem (7 329 mieszkańców) składa się z 16 jednostek pomocniczych – sołectw. Z podzielenia liczby mieszkańców poszczególnych sołectw przez jednolitą normę przedstawicielstwa (488,6) wynika, że:

- 1) sołectwa: Chwałowice (2,022), Radomyśl nad Sanem (1,709), Rzeczyca Długa (1,551) i Wola Rzeczycka (1,674) – z uwagi na liczbę mieszkańców, powinny zostać podzielone na dwa jednomandatowe okręgi wyborcze;
- 2) sołectwa: Antoniów (1,365), Dąbrowa Rzeczycka (0,964), Dąbrówka Pniowska (0,622), Nowiny (0,851), Pniów (0,591), Rzeczyca Okrągła (0,861), Witkowice (0,607) i Żabno (1,013) – co do zasady mogą samodzielnie tworzyć jednomandatowe okręgi wyborcze;

3) sołectwa: Kępa Rzczycka (0,421), Łążek Chwałowski (0,216), Musików (0,262) i Orzechów (0,266) – nie mogą samodzielnie stanowić okręgów wyborczych.

Ze wstępnego podziału, tj. podzielenia liczby mieszkańców poszczególnych sołectw przez jednolitą normę przedstawicielstwa, wynika także, że łączna liczba mandatów w okręgach w gminie Radomyśl Nad Sanem wynosi 16, tj. jest większa od liczby wybieranych radnych w tej gminie (15). W takiej sytuacji stosownie do art. 419 § 2 pkt 2 Kodeksu wyborczego i pkt 10 wytycznych i wyjaśnień dotyczących podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze, mandat nadwyżkowy powinien zostać odjęty w okręgu, w którym przy wstępnym podziale norma przedstawicielstwa była najmniejsza, tj. w sołectwie Pniów (0,591), gdyż pozostałe mniejsze sołectwa, niemogące samodzielnie stanowić okręgów wyborczych, muszą zostać przyłączone do graniczących z nimi, jeżeli to możliwe, całych sołectw.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że układ przestrzenny gminy Radomyśl nad Sanem w powiązaniu z liczbą mieszkańców w poszczególnych sołectwach pozwala na połączenie sołectwa Pniów z innym graniczącym z nim całym sołectwem (Nowiny – łącznie norma 1,44) lub całymi sołectwami (Dąbrówka Pniowska i Orzechów – łącznie norma 1,479), tj. na dokonanie takiego podziału na okręgi wyborcze, który m. in. w przypadku sołectwa Pniów nie będzie prowadził do łączenia go z częścią innego sołectwa (Radomyśl nad Sanem), czego co do zasady nie przewiduje Kodeks wyborczy. Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, przy tym, 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.

Prawidłowo zatem Komisarz Wyborczy w Tarnobrzegu rozpoznał skargę wyborców w tym zakresie i słusznie stwierdził, że podział gminy Radomyśl nad Sanem dokonany uchwałą Nr XXXI/233/2018 z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie podziału Gminy Radomyśl nad Sanem na okręgi wyborcze, ustalenia ich granic i numerów oraz liczby radnych wybieranych w każdym okręgu wyborczym narusza przepisy Kodeksu wyborczego. Dlatego też Państwowa Komisja Wyborcza postanowiła, jak w pkt 1 sentencji uchwały.

Jednakże Państwowa Komisja Wyborcza po dokonaniu całościowej analizy podziału na okręgi wyborcze gminy Radomyśl nad Sanem stwierdza, że położenie pozostałych sołectw na obszarze gminy z uwzględnieniem ich liczby mieszkańców pozwala również

na połączenie w jeden okręg wyborczy sołectwa Kępa Rzeczycka (0,421) z graniczącym z nim innym całym sołectwem (np. z sołectwem Dąbrowa Rzeczycka lub sołectwem Rzeczyca Okrągła), a nie z częścią sołectwa, czego jak wskazano powyżej nie można czynić, jeżeli nie ma takiej konieczności.

Rada Gminy Radomyśl nad Sanem połączyła natomiast w jeden okręg wyborczy, bez takiej potrzeby, sołectwo Kępa Rzeczycka z częścią sołectwa Wola Rzeczycka. Jak wynika z art. 417 § 2 Kodeksu wyborczego oraz z powoływanych już wyżej wytycznych i wyjaśnień dotyczących podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze, a także, co wyraźnie stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny, tego rodzaju działanie, jeżeli nie ma takiej konieczności, jest niedopuszczalne. Ponadto Rada Gminy połączyła w jeden okręg wyborczy sołectwo Witkowice (0,607), które może samodzielnie tworzyć okręg wyborczy z niegraniczącym z nim sołectwem Łązek Chwałowski (0,21), które nie spełnia tego wymogu. Położenie sołectw na obszarze gminy Radomyśl nad Sanem jest tego rodzaju, że właśnie w przypadku sołectwa Łązek Chwałowski, pozwala on, jako wyjątek, na połączenie w jeden okręg wyborczy tego sołectwa z częścią graniczącego z nim innego sołectwa, tj. Chwałowice (analogicznie jak słusznie połączono sołectwo Musików z częścią graniczącego z nim sołectwa Rzeczyca Długa). Tego rodzaju działanie pozwoli na zachowanie samodzielności sołectwa Witkowice, o czym mowa w art. 417 § 2 Kodeksu wyborczego, a jednocześnie spójności terytorialnej okręgów wyborczych. Jak natomiast wskazano powyżej Rada Gminy Radomyśl nad Sanem połączyła w jeden okręg wyborczy niegraniczące ze sobą sołectwa, naruszając tym samym autonomię jednego z łączonych sołectw.

Jest to niezgodne z zasadami tworzenia okręgów wyborczych. W tym stanie rzeczy Państwowa Komisja Wyborcza, analogicznie jak Komisarz Wyborczy w Tarnobrzegu, stwierdza, że podział na okręgi wyborcze gminy Radomyśl nad Sanem ustalony uchwałą Nr XXXI/233/2018 z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie podziału Gminy Radomyśl nad Sanem na okręgi wyborcze, ustalenia ich granic i numerów oraz liczby radnych wybieranych w każdym okręgu wyborczym, narusza przepisy Kodeksu wyborczego. Komisarz Wyborczy w Tarnobrzegu słusznie więc, w wyniku rozpatrzenia skargi i działając w trybie nadzoru, podjął działania określone w art. 17 § 2 w związku z § 1 Kodeksu wyborczego. Jednakże Komisarz Wyborczy w Tarnobrzegu wydając postanowienie Nr 17/2018 z dnia 6 kwietnia 2018 r. nie dokonał całościowej analizy podziału na okręgi wyborcze gminy Radomyśl nad Sanem i nie wskazał, że dotychczas obowiązujący podział

na okręgi wyborcze jest niezgodny z przepisami Kodeksu wyborczego we wskazanych wyżej częściach, dotyczących połączenia w jeden okręg wyborczy, bez takiej potrzeby:

- 1) sołectwa Kępa Rzczycka z częścią sołectwa Wola Rzczycka;
- 2) niegraniczących ze sobą sołectw Łązek Chwałowski i Witkowice.

Zatem Komisarz Wyborczy w Tarnobrzegu wzywając Radę Gminy Radomyśl nad Sanem do dokonania zgodnego z prawem podziału gminy na okręgi wyborcze, z uwagi na to, że podział dokonany uchwałą Nr XXXI/233/2018 z dnia 29 marca 2018 r. faktycznie nie spełnia warunków Kodeksu wyborczego, powinien dodatkowo wskazać, że konieczne jest dokonanie zgodnego z prawem podziału na okręgi wyborcze, gdyż dotychczasowy również jest niezgodny z prawem, a także wskazać zakres niezgodności podziału również w innych częściach, niż wskazany przez wnoszących skargę.

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. Pan Jan Pyrkosz
Wójt Gminy Radomyśl nad Sanem
2. Pan Stanisław Rybak
Wiceprzewodniczący Rady Gminy
Radomyśl nad Sanem
3. Komisarz Wyborczy w Tarnobrzegu
4. a/a