



**PAŃSTWOWA  
KOMISJA WYBORCZA**

ZPOW-5244-75/18

**UCHWAŁA  
PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ**

z dnia 20 czerwca 2018 r.

w sprawie odwołania od postanowienia Komisarza Wyborczego w Krakowie III

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 Miejską w Kętach od postanowienia Komisarza Wyborczego w Krakowie III z dnia 14 maja 2018 r. w sprawie dokonania podziału gminy Kęty na okręgi wyborcze (znak DKR-5242-44/18)

**postanawia**

utrzymać w mocy zaskarżone postanowienie Komisarza Wyborczego w Krakowie III.

**Uzasadnienie**

Rada Miejska w Kętach uchwałą Nr XLV/405/2018 z dnia 23 marca 2018 r. w sprawie podziału Gminy Kęty na okręgi wyborcze, ustalenia ich granic i numerów oraz liczby radnych wybieranych w każdym okręgu, dokonała podziału gminy na okręgi wyborcze.

Komisarz Wyborczy w Krakowie III po dokonaniu, na podstawie art. 167 § 1 pkt 1 Kodeksu wyborczego, analizy podziału na okręgi wyborcze, i stwierdzeniu, że nie jest on zgodny z przepisami Kodeksu wyborczego oraz wytycznymi Państwowej Komisji Wyborczej, postanowieniem z dnia 16 kwietnia 2018 r. (znak DKR-5242-44), działając na podstawie art. 17 § 2 Kodeksu wyborczego wezwał Radę Miejską w Kętach do dokonania podziału na okręgi wyborcze w sposób zgodny z prawem w terminie do 11 maja 2018 r., pod rygorem zastępczego dokonania podziału na okręgi wyborcze.

W związku z tym, że Rada Miejska w Kętach nie dokonała zgodnego z prawem podziału na okręgi wyborcze w wyznaczonym terminie, Komisarz Wyborczy w Krakowie III, działając na podstawie art. 17 § 2 Kodeksu wyborczego, postanowieniem z dnia 14 maja 2018 r. w sprawie dokonania podziału gminy Kęty na okręgi wyborcze (znak DKR-5242-44/18), dokonał podziału gminy Kęty na okręgi wyborcze.

W dniu 22 maja 2018 r., tj. w ustawowym terminie, wpłynęło do Państwowej Komisji Wyborczej odwołanie od postanowienia z dnia 14 maja 2018 r. (znak DKR-5242-44/18), wniesione przez Radę Miejską w Kętach (uchwała Nr XLVIII/417/2018 z dnia 21 maja 2018 r. w sprawie wniesienia odwołania do Państwowej Komisji Wyborczej od postanowienia Komisarza Wyborczego w Krakowie III nr DKR-5242-44/18 z dnia 14 maja 2018 roku).

W odwołaniu wniesiono o uchylenie zaskarżonego postanowienia Komisarza Wyborczego w Krakowie III. Poza tym w odwołaniu podniesiono przede wszystkim, że według skarżącej Rady Miejskiej w Kętach:

- 1) w przyjętym przez Radę podziale uwzględniono zasadę określoną w art. 417 Kodeksu wyborczego przy zachowaniu jednolitej normy przedstawicielstwa;
- 2) skarżone postanowienie Komisarza Wyborczego w Krakowie III jest sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa;
- 3) „w okręgu nr 2 nie połączono części miasta – dzielnicę Stare Miasto i sołectwa Nowa Wieś tworząc tym samym okręg niezgodny z prawem, a połączono ze sobą dwie sąsiadujące ze sobą jednostki pomocnicze gminy sołectwo i dzielnicę”, co nie jest sprzeczne z art. 417 Kodeksu wyborczego;
- 4) dokonany podział „uwzględnia istniejące jednostki pomocnicze gminy, zachowuje ich integralność terytorialną przy jednoczesnym zachowaniu właściwej normy przedstawielskiej”;
- 5) połączenie sołectwa Nowa Wieś z dzielnicą Stare Miasto funkcjonowało we wcześniejszych latach i nie zostało uznane za niezgodne z prawem;
- 6) „z przepisów Kodeksu wyborczego, a w szczególności z art. 417, art. 418, art. 419, nie wynika, by ustawodawca wprowadził zasadę, iż nie powinno się tworzyć okręgów wyborczych składających się z jednostki pomocniczej gminy i części innej jednostki pomocniczej gminy”, powołując się przy tym na wyrok Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2017 r. sygn. akt. II SA/Wa 2214/16, który został uchylony przez Naczelny Sąd Administracyjny;

- 7) uchwała Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie wytycznych i wyjaśnień dotyczących podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze może mieć znaczenie posiłkowe w procesie wykładni i stosowania norm.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że nie znajduje podstaw prawnych do kwestionowania działań Komisarza Wyborczego w Krakowie III związanych z podziałem gminy Kęty na okręgi wyborcze, w tym do uchylecia jego postanowienia z dnia 14 maja 2018 r. w sprawie dokonania podziału gminy Kęty na okręgi wyborcze (znak DKR-5242-44/18).

Wbrew twierdzeniu wnoszącej odwołanie Rady Miejskiej w Kętach w podziale ustalonym uchwałą Nr XLV/405/2018 z dnia 23 marca 2018 r. w sprawie podziału Gminy Kęty na okręgi wyborcze, ustalenia ich granic i numerów oraz liczby radnych wybieranych w każdym okręgu, nie uwzględniono zasad określonych w art. 417 § 2 i 4 Kodeksu wyborczego, natomiast skarżone postanowienie Komisarza Wyborczego w Krakowie III jest zgodne z prawem.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza bowiem, 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 łączy się lub dzieli w celu utworzenia okręgu jeżeli liczba wybieranych radnych w gminie liczącej powyżej 20 000 mieszkańców byłaby mniejsza niż 5 lub większa niż 8 (art. 417 § 2-4 i art. 418 Kodeksu wyborczego). Zgodnie natomiast z art. 417 § 4 Kodeksu wyborczego w miastach przy tworzeniu okręgów wyborczych uwzględnia się utworzone jednostki pomocnicze. Z powołanych przepisów wynika zatem 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.

Państwowa Komisja Wyborcza podkreśla, że zasady dotyczące dzielenia i łączenia jednostek pomocniczych w miastach są analogiczne do określonych w art. 417 § 1-3

Kodeksu wyborczego, dotyczących jednostek pomocniczych gmin.

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, stanowiących załącznik do uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 5 lutego 2018 r. (M.P. poz. 204), wskazała, że przy dokonywaniu podziału na okręgi wyborcze 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. Poza tym w pkt 8 tych wytycznych, z uwagi na brzmienie art. 417 § 2 Kodeksu wyborczego, Państwowa Komisja Wyborcza wskazała, że nie można tworzyć okręgów wyborczych składających się z jednostki pomocniczej gminy i części innej jednostki pomocniczej gminy oraz jednostki pomocniczej gminy i części miasta. Oczywiście jest, że wytyczne te nie są wiążące dla gmin podczas dokonywania podziału na okręgi wyborcze i zaliczają się one do aktów prawa wewnętrznego. Stosownie do art. 161 § 1 Kodeksu wyborczego regulacje zawarte w tej uchwale stanowią bowiem wiążące wytyczne dla komisarzy wyborczych, a dla jednostek samorządu terytorialnego dokonujących podziału jednostek na okręgi wyborcze są jedynie wyjaśnieniami. Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza jednocześnie, że zasady dotyczące tworzenia okręgów wyborczych, w tym w zakresie zasad 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 i 4. W związku z tym zarzut dotyczący charakteru wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej jest bezzasadny.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że kwestia zasad dokonywania podziału na okręgi wyborcze była także przedmiotem rozstrzygnięcia Naczelnego Sądu Administracyjnego, 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”.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że ustawodawca już w 1998 r. wzmocnił pozycję jednostki pomocniczej gminy przy tworzeniu okręgów wyborczych w gminach na terenach wiejskich. Należy bowiem zauważyć, że ustawa z dnia 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz. U. Nr 16, poz. 96), która obowiązywała do 1998 r., przewidywała w art. 11 ust. 3, że w gminach na terenach wiejskich okręgiem wyborczym

powinna być jednostka pomocnicza gminy lub kilka jednostek pomocniczych gminy.

Natomiast ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190 z późn. zm.) w art. 89 ust. 2 przewidywała, analogicznie jak w chwili obecnej Kodeks wyborczy w art. 417 § 2, że w gminach na terenach wiejskich okręgiem wyborczym jest jednostka pomocnicza gminy (a nie jedynie, jak do 1998 r., że powinna nim być).

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że Gmina Kęty (33 509 mieszkańców) składa się trzech dzielnic (jednostek pomocniczych utworzonych na obszarze miejskim) oraz sześciu sołectw (jednostek pomocniczych utworzonych na obszarach wiejskich). W gminie Kęty wybieranych będzie 21 radnych. Z podzielenia liczby mieszkańców poszczególnych jednostek pomocniczych przez jednolitą normę przedstawicielstwa (1595,66) wynika, że co do zasady:

- 1) dzielnice: Nowe Miasto (5,197) i Stare Miasto (4,6305) – powinny samodzielnie tworzyć 5-mandatowe okręgi wyborcze;
- 2) dzielnica Kęty Podlesie (1,621) – nie może samodzielnie stanowić okręgu wyborczego i w związku z tym powinna zostać połączona w okręg wyborczy z jedną z graniczących z nią dzielnic, tj. Nowe Miasto lub Stare Miasto (decyzja w tym zakresie należy do organu dokonującego podziału na okręgi wyborcze);
- 3) sołectwa: Bielany (1,180), Bulowice (3,116), Łęki (0,820), Malec (0,854), Nowa Wieś (2,084), Witkowice (1,495) – nie mogą samodzielnie stanowić okręgów wyborczych, w związku z tym, że łączna norma dla sołectw wynosi 9,551, muszą one zostać ze sobą połączone w dwa spójne terytorialnie okręgi wyborcze.

Z analizy danych dotyczących liczby mieszkańców oraz układu przestrzennego wynika, że w gminie Kęty nie zachodzi konieczność jednoczesnego łączenia dwóch dzielnic, które mogą co do zasady stanowić samodzielne okręgi wyborcze z innymi jednostkami w celu utworzenia okręgu wyborczego. Jak wskazano wyżej zarówno dzielnica Nowe Miasto jak też dzielnica Stare Miasto mogą, co do zasady, samodzielnie stanowić okręgi wyborcze. Jednakże z uwagi na położenie na obszarze gminy dzielnicy Kęty Podlesie, które nie może samodzielnie stanowić okręgu wyborczego, musi ona zostać przyłączona w jeden okręg wyborczy z jedną z dzielnic (np. tak jak ustalono z dzielnicą Nowe Miasto). Zupełnie nieuzasadnione było natomiast połączenie przez Radę Miejską w jeden okręg wyborczy dzielnicy Stare Miasto, która jak wskazano wyżej powinna samodzielnie tworzyć okręg

wyborczy, z sołectwem Nowa Wieś, naruszając tym samym autonomię dzielnicy Stare Miasto, tj. art. 417 § 2 i 4 Kodeksu wyborczego. Poza tym wbrew twierdzeniu wnoszącej odwołanie Rady, ze względu na ochronę samodzielności jednostki niedopuszczalne jest łączenie sołectwa z częścią miasta. Należy podkreślić, że ustawodawca wyraźnie oddziela postępowanie dotyczące podziału gminy na okręgi wyborcze w części wiejskiej od części miejskiej.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza jednocześnie, że nieuzasadnione jest twierdzenie wnoszącej odwołanie Rady, że z przepisów Kodeksu wyborczego, nie wynika, by ustawodawca wprowadził zasadę, iż nie powinno się tworzyć okręgów wyborczych składających się z jednostki pomocniczej gminy i części innej jednostki pomocniczej gminy i powoływanie się w tym zakresie na wyrok, który został uchylony. Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza bowiem, że Naczelny Sad Administracyjny w powoływanym wcześniej wyroku z dnia 11 października 2017 r. sygn. akt II OSK 2074/17 uchylił wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie cytowany przez wnoszącą odwołanie Radę. Poza tym w wyroku tym Sąd stwierdził m. in., że „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”. Zatem wyrok ten zupełnie przeczy zarzutom stawianym przez Radę.

Z uwagi na powyższe Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że podział dokonany uchwałą Nr XLV/405/2018 z dnia 23 marca 2018 r. w sprawie podziału Gminy Kęty na okręgi wyborcze, ustalenia ich granic i numerów oraz liczby radnych wybieranych w każdym okręgu narusza przepisy Kodeksu wyborczego. Słusznie zatem Komisarz Wyborczy w Krakowie III podjął czynności, o których mowa w art. 17 Kodeksu wyborczego i w konsekwencji sam dokonał zgodnego z prawem podziału gminy na okręgi wyborcze, w którym m. in. zachowana została samodzielność dzielnicy Stare Miasto, a poza tym z trzech dzielnic utworzono dwa okręgi wyborcze dla obszaru miejskiego i z sześciu sołectw dwa okręgi wyborcze dla obszarów wiejskich.

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

Wiesław Kozielowicz

Otrzymują:

- 1.
- 2.
3. Komisarz Wyborczy w Krakowie III
4. a/a