



**PAŃSTWOWA
KOMISJA WYBORCZA**

ZPOW-5244-67/18

**UCHWAŁA
PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ**

z dnia 20 czerwca 2018 r.

w sprawie odwołania od postanowienia Komisarza Wyborczego we Wrocławiu 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 i 1000), po rozpatrzeniu odwołania wniesionego przez wyborców Miasta i Gminy Bierutów (mieszkańców sołectwa Strzałkowa) od postanowienia Komisarza Wyborczego we Wrocławiu II z dnia 27 kwietnia 2018 r. w sprawie podziału Miasta i Gminy Bierutów na okręgi wyborcze

postanawia

- 1) nie uwzględnić odwołania;
- 2) uchylić w trybie nadzoru postanowienie Komisarza Wyborczego we Wrocławiu II z dnia 27 kwietnia 2018 r. w sprawie podziału Miasta i Gminy Bierutów na okręgi wyborcze i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Bierutowie, uchwałą Nr XLI/379/18 z dnia 26 marca 2018 r. w sprawie podziału Miasta i Gminy Bierutów na okręgi wyborcze, ustalenia ich granic, numerów oraz liczby radnych wybieranych w każdym okręgu, dokonała podziału gminy na okręgi wyborcze.

Komisarz Wyborczy we Wrocławiu II w związku z rozpatrywaniem skargi, ale też z uwagi na powzięte wątpliwości dotyczące dokonanego podziału gminy na okręgi wyborcze, dokonał jego analizy w trybie nadzoru, czego konsekwencją było wydanie postanowienia

z dnia 5 kwietnia 2018 r. w sprawie wezwania Rady Miejskiej w Bierutowie do wykonania zadań w sposób zgodny z prawem w wyznaczonym terminie.

Rada Miejska w Bierutowie, uchwałą Nr XLII/389/18 z dnia 19 kwietnia 2018 r. w sprawie podziału Miasta i Gminy Bierutów na okręgi wyborcze, ustalenia ich granic, numerów oraz liczby radnych wybieranych w każdym okręgu, ponownie dokonała podziału gminy na okręgi wyborcze.

W związku z tym, że uchwalony podział na okręgi wyborcze ponownie naruszał zasady dotyczące podziału gmin na okręgi wyborcze Komisarz Wyborczy we Wrocławiu II, działając na podstawie art. 17 Kodeksu wyborczego, postanowieniem z dnia 27 kwietnia 2018 r. w sprawie podziału Miasta i Gminy Bierutów na okręgi wyborcze dokonał podziału gminy na okręgi wyborcze.

W dniu 16 maja 2018 r. wpłynęło do Państwowej Komisji Wyborczej odwołanie od tego postanowienia Komisarza Wyborczego we Wrocławiu II.

W odwołaniu zarzucono, że:

- 1) sołectwo Strzałkowa (0,182) zostało połączone w jeden okręg wyborczy z sołectwami Kijowice (0,284) i Solniki Małe (0,401), pomimo, iż wcześniej Komisarz Wyborczy nie wnosił uwag do połączenia w jeden okręg wyborczy sołectwa Gorzesław (0,567) z sołectwem Strzałkowa (0,182);
- 2) ustalony podział narusza wytworzone przez lata więzi między społecznościami i nie uwzględnia specyfiki poszczególnych sołectw;
- 3) sołectwa Strzałkowa i Gorzesław położone są w niewielkiej odległości od siebie, natomiast odległości ze Strzałkowa do Solnik Małych i Kijowic wynoszą kolejno 4 i 8 kilometrów;
- 4) sołectwo Solniki Małe (0,401) były dotychczas połączone z sołectwem Solniki Wielkie (0,712);
- 5) ustalony podział nie uwzględnia lokalnych uwarunkowań oraz nie zapewnia demokratycznego charakteru postępowania wyborczego;
- 6) wyznaczenie okręgów wyborczych wbrew uwarunkowaniom geograficznym pozbawia niektórych wyborców możliwości wprowadzenia swoich reprezentantów do organów przedstawicielskich.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że zarzuty przedstawione w odwołaniu są w całości bezzasadne.

Na wstępie należy zaznaczyć, że zmiana dotychczasowego podziału na okręgi wyborcze Miasta i Gminy Bierutów była konieczna, gdyż naruszał on przepisy Kodeksu wyborczego, w tym w szczególności art. 417 § 2 zdanie pierwsze Kodeksu wyborczego. Przykładowo w okręgu wyborczym nr 8 połączono bez takiej konieczności sołectwo Gorzesław, które może samodzielnie stanowić okręg wyborczy z sołectwem Strzałkowa, które nie może samodzielnie stanowić okręgu wyborczego, ale może zostać połączone w jeden okręg wyborczy z innymi sołectwami, które również nie mogą samodzielnie stanowić okręgów wyborczych. Poza tym podzielono sołectwo Zbytowa (1,23), które może samodzielnie stanowić jeden okręg wyborczy i jedną jego część połączono, bez takiej konieczności, z sołectwem Zawidowice (0,456), co również jest niezgodne z zasadami tworzenia 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 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 również 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 (sołectwa) mogą być połączone, jeżeli w gminie do 20 000 mieszkańców liczba radnych wybieranych w danej jednostce pomocniczej, wskutek wyliczenia jednolitej normy przedstawicielstwa dla okręgu wyborczego, o której mowa w art. 419 § 2 Kodeksu wyborczego, byłaby mniejsza niż 1. Poza tym w powołanym

wyroku Sąd wskazuje, 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”. W związku z tym Komisarz Wyborczy we Wrocławiu II słusznie dokonał takiego podziału, który w zakresie łączenia sołectw odpowiada art. 417 § 2 Kodeksu wyborczego, tj. nie prowadzi do łączenia sołectwa, które może być samodzielnym okręgiem wyborczym z innym sołectwem, w przypadku, gdy nie jest to konieczne. Wyjątek stanowi sołectwo Wabienice (0,640), które mimo tego, że może samodzielnie stanowić okręg wyborczy, to z uwagi na jego położenie na obszarze gminy zostało połączone z sołectwem Jemielna (0,388). Sołectwo Jemielna z uwagi na układ gminy mogłoby jeszcze zostać ewentualnie połączone w jeden okręg wyborczy z sołectwem Stronia (0,779), z którym również graniczy, lecz decyzja w tym zakresie należy do organu dokonującego podziału i Państwowa Komisja Wyborcza tego nie kwestionuje. Odnosząc się natomiast do zarzutu zawartego w odwołaniu, dotyczącego nieuwzględnienia przez Komisarza Wyborczego we Wrocławiu II więzi społecznych Państwowa Komisja Wyborcza, stwierdza, że przepisy Kodeksu wyborczego nie przewidują wymogu uwzględniania w podziale m. in. więzi lokalnych i społecznych, łączących poszczególne obszary tworzące okręgi wyborcze. Zagadnienia te mogą być brane pod uwagę jedynie pomocniczo, gdyż rada lub komisarz wyborczy dokonując podziału musi przede wszystkim uwzględnić regulacje określone w Kodeksie wyborczym, a w szczególności w art. 417 – 419. Obowiązek uwzględniania podczas ustalaniu okręgów wyborczych przestrzennych, ekonomicznych i społecznych uwarunkowań wyznaczających więzi oraz interesy miejscowej wspólnoty obywateli zamieszkujących na obszarze tworzonego okręgu przewidywała ostatnio ustawa z dnia 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz. U. z 1996 r. Nr 84, poz. 387). Jednakże przepis ten został uchylony z dniem 11 sierpnia 1998 r. wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 95, poz. 602), która wzmocniła przy tym pozycję jednostki pomocniczej podczas tworzenia okręgów wyborczych.

Z uwagi na powyższe Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że zarzuty podniesione w odwołaniu są w całości bezzasadne.

Dlatego też Państwowa Komisja Wyborcza postanowiła, jak w pkt 1 sentencji.

Jednocześnie Państwowa Komisja Wyborcza dokonała całościowej analizy podziału Miasta i Gminy Bierutów i stwierdziła co następuje.

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) wszystkie 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, tj. do dnia 1 kwietnia 2018 r. Przy ustalaniu podziału rady powinny uwzględnić liczbę mieszkańców ujętych w stałym rejestrze wyborców danej gminy na koniec kwartału poprzedzającego kwartał, w którym dokonuje się podziału na okręgi wyborcze (art. 12 ust. 2 ustawy), tj. według stanu na 31 grudnia 2017 r. W związku z tym, że podział na okręgi wyborcze powinien być ustalany na podstawie tej samej liczby mieszkańców, na podstawie której wojewoda ustalił liczbę radnych, nawet jeżeli wskutek niewykonania lub wykonania w sposób niezgodny z prawem podziału na okręgi wyborcze do końca marca 2018 r., podział dokonywany na podstawie art. 12 ust. 1 powołanej wyżej ustawy w terminie późniejszym powinien być dokonany również na podstawie tych samych danych, tj. według stanu na 31 grudnia 2017 r. Komisarz Wyborczy we Wrocławiu dokonując podziału uwzględnił natomiast dane z 31 marca 2018 r. Nie miało to wprawdzie znaczenia dla dokonanego podziału, lecz przy dokonywaniu podziału powinny zostać uwzględnione właściwe dane.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że gmina Bierutów (9 858 mieszkańców) składa się z miasta Bierutów (4 748 mieszkańców) i 16 sołectw (5 110 mieszkańców). W gminie tej wybieranych jest 15 radnych. Z podzielenia liczby mieszkańców poszczególnych jednostek przez jednolitą normę przedstawicielstwa (657,2) wynika, że co do zasady:

- 1) miasto Bierutów (7,224) – powinno zostać podzielone na siedem jednomandatowych okręgów wyborczych;
- 2) sołectwa: Gorzesław (0,567), Karwiniec (0,680), Solniki Wielkie (0,712), Stronia (0,779), Wabienice (0,640), Zbytowa (1,230) – powinny samodzielnie stanowić okręgi wyborcze;

- 3) sołectwa: Jemielna (0,388), Kijowice (0,284), Kruszowice (0,313), Paczków (0,386), Posadowice (0,476), Radzieszyn (0,065), Sątok (0,209), Solniki Małe (0,401), Strzałkowa (0,182), Zawidowice (0,456) – nie mogą samodzielnie stanowić okręgów wyborczych.

Analiza układu przestrzennego gminy w powiązaniu z liczbą mieszkańców wskazuje, że wymienione w pkt 1 sołectwa poza sołectwem Wabienice (lub ewentualnie Stronia), które jak wskazano wyżej musi zostać połączone z sołectwem Jemielna, mogą stanowić samodzielne okręgi wyborcze. Poza tym ze wstępnego podziału wynika, że liczba mandatów (13) jest mniejsza, niż liczba radnych wybieranych w gminie (15). Jednocześnie po dokonaniu wstępnego podziału pozostaje 9 sołectw (po wyłączeniu sołectwa Jemielna), które nie mogą samodzielnie stanowić okręgów wyborczych i w związku z tym powinny one zostać połączone w okręgi wyborcze.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza jednocześnie, co wielokrotnie podnosiła, 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. 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).

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że przy uwzględnieniu wstępnego podziału, w tym m. in. siedmiu mandatów dla miasta Bierutów, układ przestrzenny w Mieście i Gminie Bierutów w powiązaniu z liczbą mieszkańców poszczególnych sołectw pozwala na stworzenie dwóch okręgów wyborczych z pozostałych dziewięciu sołectw, które nie mogą samodzielnie stanowić okręgów wyborczych, co pozwoli na stworzenie spójnych terytorialnie obszarów. Poza tym fakt, że w skład okręgu wyborczego wchodzi jedynie sołectwa, które nie mogą samodzielnie stanowić okręgu wyborczych zwiększa szanse na uzyskanie mandatu przez przedstawiciela każdego z nich. Natomiast w przypadku

połączenia sołectwa, które nie może samodzielnie tworzyć okręgu wyborczego z sołectwem, które może samodzielnie stanowić okręg wyborczy, zdecydowanie zmniejsza szanse na mandat przedstawiciela mniejszego z nich.

Komisarz Wyborczy dokonując podziału podzielił natomiast miasto Bierutów na sześć okręgów wyborczych (a nie jak wynika ze wstępnego podziału na siedem), a z pozostałych dziewięciu sołectw (poza sołectwem Jemielna) niemogących stanowić samodzielnie okręgów wyborczych, utworzył trzy okręgi wyborcze.

Wprawdzie w dokonanym podziale norma przedstawicielstwa dla każdego okręgu wyborczego została ustalona zgodnie z art. 419 § 2 Kodeksu wyborczego, jednakże działanie Komisarza Wyborczego we Wrocławiu II było nieprawidłowe.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że jeżeli np. istnieje konieczność odjęcia mandatów nadwyżkowych, w tym podzielenia miasta, na okręgi wyborcze, to rada gminy może dokonać takiego podziału, w którym liczba utworzonych okręgów wyborczych na obszarze danego miasta będzie mniejsza niż wynikająca ze wstępnego podziału (podzielenia miasta przez normę przedstawicielstwa), przy bezwzględnym zachowaniu wymogów dotyczących normy przedstawicielstwa w okręgu wyborczym, określonych w art. 419 § 2 pkt 1 Kodeksu wyborczego. Taka sytuacja nie ma jednak miejsca w przypadku gminy Bierutów, gdyż ze wstępnego podziału wynika trzynaście mandatów, a pozostałe dziewięć sołectw (poza sołectwem Jemielna) w nim nieuwzględnionych, które muszą zostać ze sobą połączone, mogą utworzyć dwa spójne obszarowo okręgi wyborcze, przy zachowaniu normy przedstawicielstwa, o której mowa w art. 419 § 2 Kodeksu wyborczego.

W takim przypadku dowolne przydzielanie mandatów dla konkretnych jednostek, nawet przy zachowaniu normy przedstawicielstwa w okręgach wyborczych, jest nieprawidłowe. Może to bowiem prowadzić do manipulacji przy wytyczaniu ich granic. Oznaczałoby to, wbrew intencjom ustawodawcy, przyzwolenie na wyznaczanie granic okręgów w celu pozbawienia niektórych wyborców możliwości wprowadzenia swoich reprezentantów do organów przedstawicielskich. Uznanie takiego działania za zgodne z prawem mogłoby prowadzić do ustalenia takiego podziału w gminie Bierutów, w którym np. miastu Bierutów (mimo normy 7,224), przyznanych zostałoby, przy zachowaniu normy przedstawicielstwa w każdym okręgu wyborczym, tylko pięć mandatów lub z kolei więcej niż siedem mandatów (teoretycznie nawet 14). Skoro zatem istnieje możliwość dokonania podziału

miasta Bierutów na siedem okręgów wyborczych (tak jak wynika ze wstępnego podziału), utworzenie na jego obszarze sześciu okręgów wyborczych stanowi naruszenie prawa.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że podział Miasta i Gminy Bierutów dokonany postanowieniem Komisarza Wyborczego we Wrocławiu II z dnia 27 kwietnia 2018 r. w sprawie podziału Miasta i Gminy Bierutów na okręgi wyborcze narusza przepisy Kodeksu wyborczego.

Dlatego też Państwowa Komisja Wyborcza postanowiła, jak w pkt 2 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. Komisarz Wyborczy we Wrocławiu II
3. a/a