



**PAŃSTWOWA
KOMISJA WYBORCZA**

ZPOW-5244-70/18

**UCHWAŁA
PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ**

z dnia 20 czerwca 2018 r.

w sprawie odwołania od postanowienia Komisarza Wyborczego w Siedlcach I

Państwowa Komisja Wyborcza, na podstawie art. 160 § 1 pkt 1 i 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 Gminy Sokołów Podlaski (mieszkańców sołectwa Emilianów) od postanowienia Komisarza Wyborczego w Siedlcach I znak DSD-5242-1-51/18 z dnia 7 maja 2018 r. w sprawie podziału Gminy Sokołów Podlaski na okręgi wyborcze

postanawia

- 1) nie uwzględnić odwołania;
- 2) uchylić w trybie nadzoru postanowienie Komisarza Wyborczego w Siedlcach I znak DSD-5242-1-51/18 z dnia 7 maja 2018 r. w sprawie podziału Gminy Sokołów Podlaski na okręgi wyborcze i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia.

Uzasadnienie

Rada Gminy Sokołów Podlaski, uchwałą Nr XXXIX/260/2018 z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie podziału Gminy Sokołów Podlaski na okręgi wyborcze, oraz ustalenia ich granic, numerów i liczby radnych wybieranych w każdym okręgu do Rady Gminy, dokonała podziału gminy na okręgi wyborcze. Podział ten był tożsamy z podziałem dokonany przez Radę Gminy w Sokołowie Podlaskim uchwałą Nr XXVI/144/2012 z dnia 31 października 2012 r. w sprawie podziału Gminy na okręgi wyborcze w wyborach do rady gminy.

Z uwagi na powzięte wątpliwości dotyczące dokonanego podziału gminy na okręgi wyborcze, Komisarz Wyborczy w Siedlcach I przeprowadził jego analizę w trybie nadzoru, o którym mowa w art. 167 § 1 pkt 1 Kodeksu wyborczego, w związku z art. 17 § 2 tego Kodeksu. W konsekwencji, w dniu 9 kwietnia 2018 r., wydał on postanowienie znak DSD -5242-1-51/18, którym uznał, że uchwała Rady Gminy Sokołów Podlaski Nr XXXIX/260/18 z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie podziału Gminy Sokołów Podlaski na okręgi wyborcze, ustalenia ich granic i numerów oraz liczby radnych wybieranych w każdym okręgu wyborczym, została podjęta z naruszeniem prawa, w szczególności art. 417 Kodeksu wyborczego oraz uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 5 lutego 2018 r. w sprawie wytycznych i wyjaśnień dotyczących podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze. Stwierdził, że przy dokonywaniu podziału gminy na okręgi wyborcze należy bezwzględnie stosować treść tych przepisów, a zwłaszcza pkt 8 uchwały Państwowej Komisji Wyborczej, z którego wynika, że nie należy łączyć w jeden okręg wyborczy niegraniczących ze sobą jednostek pomocniczych gminy, dążąc do tego by układ przestrzenny tworzonych okręgów stanowił jednolity obszar. Wskazał, że uchybienia w podziale dotyczą okręgu wyborczego nr 6. Komisarz wezwał jednocześnie Radę Gminy Sokołów Podlaski do podjęcia uchwały w sprawie podziału tej gminy na okręgi wyborcze w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami w terminie 14 dni od dnia otrzymania postanowienia.

Postanowienie to zostało doręczone Radzie Gminy Sokołów Podlaski w dniu 11 kwietnia 2018 r. (data stempla pocztowego na Potwierdzeniu Odbioru).

Oznacza to, że termin na dokonanie przez Radę tej Gminy zgodnego z prawem jej podziału na okręgi wyborcze upłynął 25 kwietnia 2018 r.

W związku z tym, że w terminie wskazanym przez Komisarza Wyborczego w Siedlcach I, Rada Gminy Sokołów Podlaski nie podjęła żadnych działań w celu dokonania zgodnego z prawem podziału gminy na okręgi wyborcze, Komisarz ten, postanowieniem z dnia 7 maja 2018 r. w sprawie podziału Gminy Sokołów Podlaski na okręgi wyborcze stwierdził, bezskuteczność wezwania Rady Gminy Sokołów Podlaski do dokonania w sposób zgodny z prawem w wyznaczonym terminie podziału Gminy Sokołów Podlaski na jednomandatowe okręgi wyborcze oraz postanowił dokonać podziału Gminy Sokołów Podlaski na 15 jednomandatowych okręgów wyborczych oraz określić ich granice i numery. W postanowieniu tym Komisarz Wyborczy w Siedlcach I połączył niegraniczące ze sobą,

a ujęte w jeden okręg wyborczy sołectwa Budy Kupientyńskie (0,454) i Wólka Miedzyńska (0,366) poprzez dodanie do nich łączącego je sołectwa Emilianów (0,172). Sołectwo Emilianów wyłączone zostało z okręgu, który tworzyło z sołectwem Kostki (0,936), które to sołectwo samodzielnie powinno stanowić okręg wyborczy. Pozostałe okręgi wyborcze pozostały bez zmian względem uchwały Rady Gminy Sokołów Podlaski nr XXXIX/260/2018 z dnia 29 marca 2019 r.

Postanowienie to podane zostało do publicznej wiadomości na terenie gminy Sokołów Podlaski w sposób zwyczajowo przyjęty w dniu 15 maja 2018 r.

W dniu 21 maja 2018 r. do Państwowej Komisji Wyborczej wpłynęło odwołanie Mieszkańców Gminy Sokołów Podlaski, sołectwa Emilianów, z dnia 18 maja 2018 r. od postanowienia znak DSD-5242-1-51/18 Komisarza Wyborczego w Siedlcach I w sprawie podziału Gminy Sokołów Podlaski na okręgi wyborcze. Zostało ono złożone przez uprawniony podmiot w trybie i terminie, o których mowa w art. 420 Kodeksu wyborczego.

Po jego przeanalizowaniu Państwowa Komisja Wyborcza uznaje, że podnoszone w nim zarzuty są bezzasadne.

Państwowa Komisja Wyborcza jednoznacznie stwierdza, że zarówno art. 17 § 2 Kodeksu wyborczego, wskazany przez Komisarza Wyborczego w Siedlcach I jako podstawa wydania jego postanowienia znak DSD-5242-1-51/18, jak i pkt 16 zdanie czwarte wytycznych i wyjaśnień dotyczących podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze, upoważniają komisarza wyborczego do stwierdzenia, że zadania organów samorządu terytorialnego nie zostały wykonane w sposób zgodny z prawem, nie zaś do stwierdzenia nieważności lub uchylenia uchwały rady. Taki też charakter ma postanowienie Komisarza Wyborczego w Siedlcach I znak DSD-5242-1-51/18 z dnia 9 kwietnia 2018 r., który nie stwierdził nieważności uchwały Rady Gminy Sokołów Podlaski, lecz jedynie niezgodność z prawem dokonanego przez tę Radę podziału gminy na okręgi wyborcze.

Ponadto, regulacja art. 417 Kodeksu wyborczego stanowi, że w gminach na terenach wiejskich okręgiem wyborczym jest jednostka pomocnicza gminy. Jednostki te łączy się w celu utworzenia okręgu lub dzieli na dwa lub więcej okręgów wyborczych, jeżeli wynika to z konieczności zachowania jednolitej normy przedstawicielstwa. Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że jak wynika z powołanego przepisu oraz z wydanych w ślad za nim wytycznych i wyjaśnień dotyczących podziału jednostek samorządu

terytorialnego na okręgi wyborcze, przy dokonywaniu podziału należy przestrzegać zasady, iż w gminach na terenach wiejskich okręgiem wyborczym jest jednostka pomocnicza gminy (sołectwo).

Kwestie tę szeroko wyjaśnił również 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 wskazał, że przepis art. 417 § 2 Kodeksu wyborczego nie może mieć zastosowania do tworzenia okręgu wyborczego w sposób dowolny.

Wynika z tego, że np. utworzenie okręgu wyborczego składającego się z niegraniczących ze sobą jednostek pomocniczych gminy narusza zasady dotyczące tworzenia okręgów wyborczych, określone nie tylko w przywołanym już art. 417 § 2 zdanie pierwsze Kodeksu wyborczego, ale także w pkt 8 wskazanych wyżej wytycznych i wyjaśnień dotyczących podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze. Określają one, że nie można tworzyć okręgów wyborczych składających się m.in. z niegraniczących ze sobą jednostek pomocniczych gminy. Co istotne, w przypadku Gminy Sokołów Podlaski, jej układ przestrzenny w powiązaniu z liczbą mieszkańców w poszczególnych sołectwach pozwala na dokonanie takiego podziału na okręgi wyborcze, który nie będzie prowadził do łączenia sołectw niegraniczących ze sobą.

Warto podkreślić, że mimo, iż faktycznie wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej wydawane dla organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego nie mają dla tych organów mocy wiążącej, to są one wydawane w ramach realizacji jednego z podstawowych, ustawowych zadań Państwowej Komisji Wyborczej, jakim jest sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego (art. 160 § 1

i art. 161 § 1 Kodeksu wyborczego). Realizacja tych wyjaśnień zapewnia zatem przestrzeganie przepisów prawa wyborczego.

Państwowa Komisja Wyborcza zwraca również uwagę, że w przypadku okręgów jednomandatowych tworzonych w gminach, przy dopuszczeniu swobody w łączeniu jednostek pomocniczych gmin, łatwo byłoby kształtować granice okręgów w celu osiągnięcia oczekiwanego rezultatu wyborczego wyrażającego się niczym nieuzasadnionym, w świetle zasady równości, preferowaniu określonej grupy wyborców. Stanowiłoby to akceptowanie zjawiska gerrymanderingu, które ma na celu manipulowanie szansami wyborczymi określonych grup kandydatów i siłą głosu poszczególnych grup wyborców, co nie może mieć miejsca w demokratycznym państwie prawnym.

Należy także jednoznacznie stwierdzić, że zasada stałości podziału gminy na okręgi wyborcze nie znajduje zastosowania w przypadku podziałów dokonanych w przeszłości niezgodnie z prawem. W swoim stanowisku ZPOW-521-8/18 Państwowa Komisja Wyborcza wskazała, że jedynie w przypadku, gdy obowiązujący podział na okręgi wyborcze gminy jest zgodny z przepisami Kodeksu wyborczego, rada gminy nie może zmienić istniejącego podziału, o ile dodatkowo nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 421 Kodeksu wyborczego. W przypadku gminy Sokołów Podlaski podział dokonany przez Radę tej Gminy nie spełniał wymogów Kodeksu wyborczego, chociażby z uwagi na to, że sołectwo Wólka Miedzyńska połączono w jeden okręg z niegraniczającym z nim sołectwem Budy Kupientyńskie.

Nieprawidłowości w tym zakresie musiały zatem zostać usunięte. Dlatego też Rada Gminy Sokołów Podlaski zobowiązana była do dokonania zmian w podziale na okręgi wyborcze gminy Sokołów Podlaski.

Właśnie w celu uniknięcia przypadków - niezgodnego z prawem podziału gmin na okręgi wyborcze - komisarze wyborczy są zobowiązani do przeprowadzania analizy dokonanych w przeszłości tego typu podziałów, a w przypadku stwierdzenia naruszenia zasad dokonywania podziału – do uznania, że zadania organów samorządu terytorialnego w tym zakresie nie zostały wykonane w sposób zgodny z prawem. Uprawnienie to wynika z art. 17 § 2 i art. 167 § 1 pkt 1 Kodeksu wyborczego.

Jeżeli dokonany przez radę gminy 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. Tak właśnie postąpił Komisarz Wyborczy w Siedlcach I.

W razie podjęcia czynności, o których mowa w art. 17 § 2 Kodeksu wyborczego, komisarz wyborczy powiadamia 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). Przepisy Kodeksu wyborczego nie uzależniają jednak podjęcia działań przez komisarza wyborczego od działań nadzorczych wojewody. W związku z tym, kwestionowanie ustawowej kompetencji komisarza wyborczego, określonej we wskazywanym art. 17 § 2 Kodeksu wyborczego, jest bezzasadne.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza ponadto, że postanowienie Komisarza Wyborczego w Siedlcach I, o ile zgodnie z prawem eliminuje niewłaściwe połączenie w jeden okręg wyborczy niegraniczących ze sobą sołectw Budy Kupientyńskie i Wólka Miedzyńska przez dodanie do nich łączącego je sołectwa Emilianów, o tyle nie eliminuje innych nieprawidłowości polegających na połączeniu w okręgi wyborcze sołectw, które samodzielnie mogą stanowić takie okręgi z sołectwami, w których norma przedstawicielstwa jest mniejsza niż 0,5, a zatem samodzielnie okręgami być nie mogą, w sytuacjach, w których układ przestrzenny i liczba mieszkańców gminy pozwala na ograniczenie tego rodzaju sytuacji. Możliwe jest dokonanie chociażby takiego podziału, który zapewni samodzielność sołectw: Grochów, Węże, Karlusin, Przywózki lub Żanecin.

Państwowa Komisja Wyborcza zaznacza, że przepisy Kodeksu wyborczego nie przewidują wymogu uwzględniania w podziale gminy na okręgi wyborcze m.in. więzi lokalnych i społecznych, łączących poszczególne obszary tworzące te okręgi. Zagadnienia te mogą być brane pod uwagę jedynie pomocniczo, gdyż rada gminy lub komisarz wyborczy dokonując podziału muszą przede wszystkim uwzględnić regulacje określone w Kodeksie wyborczym, a w szczególności w art. 417 – 419. Obowiązek uwzględniania podczas ustalania 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 przywołaną wyżej argumentację Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, jak w sentencji.

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 w Siedlcach I;
3. a/a.