

WYTYCZNE I WYJAŚNIENIA DOTYCZĄCE PODZIAŁU JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA OKRĘGI WYBORCZE

1. 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), zwanej dalej „ustawą”, wszystkie rady gmin zobowiązane są 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. Powyższe nie dotyczy natomiast rad powiatów i sejmików województw.
2. Państwowa Komisja Wyborcza zaleca, aby przed wniesieniem wniosku w sprawie podziału gminy na okręgi wyborcze pod obrady rady gminy wójt (burmistrz, prezydent miasta) przedstawił właściwemu komisarzowi wyborczemu, w trybie konsultacji, opracowany projekt. Państwowa Komisja Wyborcza zobowiązuje komisarzy wyborczych do udzielenia pomocy organom wykonawczym gmin przy opracowywaniu projektów podziału gminy na okręgi wyborcze.
3. Jeżeli w gminach dotychczasowy podział na okręgi wyborcze spełnia wymogi Kodeksu wyborczego, rada gminy może podjąć uchwałę w sprawie podziału gminy na okręgi wyborcze określającą takie same granice okręgów wyborczych jak obowiązujące dotychczas.
4. Rada gminy dokonuje podziału gminy na okręgi wyborcze wyłącznie na wniosek właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Jednakże podział zawarty we wniosku nie jest wiążący dla rady. Zmiany w podziale w stosunku do zaproponowanego we wniosku są zatem możliwe pod warunkiem, że ustalony podział na okręgi wyborcze odpowiadać będzie zasadom określonym w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. — Kodeks wyborczy, zwanej dalej „Kodeksem wyborczym”.

5. 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). Przez liczbę mieszkańców, o której wyżej mowa, należy rozumieć sumę liczb:
- 1) wyborców ujętych w rejestrze wyborców z urzędu;
 - 2) wyborców wpisanych do rejestru wyborców na wniosek;
 - 3) pozostałych osób zameldowanych w gminie na pobyt stały, z wyjątkiem osób, co do których otrzymano zawiadomienie o wpisaniu do rejestru wyborców w innej gminie.
6. Przy dokonywaniu podziału należy uwzględnić liczbę radnych wybieranych do rad w wyborach w 2018 roku, ustaloną przez wojewodę w trybie art. 373 Kodeksu wyborczego. W przypadku, gdy wojewoda nie ustalił jeszcze liczby radnych wybieranych w wyborach w 2018 roku, należy, uwzględniając liczbę mieszkańców, o której mowa w pkt 5, sprawdzić, czy ustalona przez wojewodę liczba radnych wybieranych do rady gminy w wyborach w 2014 roku w dalszym ciągu jest zgodna z art. 17 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 i 22 32 oraz z 2018 r. poz. 130). W przypadku niezgodności rada gminy dokonuje podziału, uwzględniając liczbę radnych ustaloną na podstawie tego przepisu.
7. 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 Kodeksu wyborczego).
8. 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, o których mowa w pkt 7, wówczas dopuszczalne jest odstępianie od tych zasad; podobne odstępstwa od zasad tworzenia okręgów wyborczych dopuszczalne są również w przypadku miast podzielonych na jednostki pomocnicze (por. wyrok NSA z dnia 11 października 2017 r. sygn. akt II OSK 2074/17).

9. Dokonanie podziału na okręgi wyborcze, a w gminach liczących powyżej 20 000 mieszkańców także ustalenie liczby radnych wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych następuje według jednolitej normy przedstawicielstwa obliczonej przez podzielenie liczby mieszkańców gminy przez liczbę radnych wybieranych do danej rady. Następnie liczbę mieszkańców w okręgu dzieli się przez jednolitą normę przedstawicielstwa w gminie z zastosowaniem zaokrągleń liczby mandatów w górę do całkowitej liczby mandatów, jeżeli ułamek liczby mandatów w okręgu jest równy lub większy niż $\frac{1}{2}$ mandatu i odrzuceniem ułamka mandatu mniejszego niż $\frac{1}{2}$. Zasady tej należy bezwzględnie przestrzegać. Niedopuszczalne są odstępstwa od ustawowo określonej ścisłej procedury ustalania liczb mandatów przypadających poszczególnym okręgom wyborczym, bez względu na motywy, którymi kierować by się miały organy gminy dążące do takich odstępstw.
10. W przypadku gdy w wyniku zaokrągleń, o których mowa w pkt 9, łączna liczba mandatów w okręgach będzie większa od liczby wybieranych radnych, mandaty nadwyżkowe odejmuje się w tych okręgach, w których norma przedstawicielstwa jest najmniejsza. Natomiast w przypadku gdy w wyniku zaokrągleń, o których mowa w pkt 9, łączna liczba mandatów w okręgach będzie mniejsza od liczby wybieranych radnych, mandaty dodatkowe przyznaje się w tych okręgach, w których norma przedstawicielstwa jest największa.
11. Jeżeli w gminie liczącej powyżej 20 000 mieszkańców odjęcie mandatu nadwyżkowego spowodowałoby zmniejszenie liczby mandatów przypadających

- okręgowi poniżej 5 radnych wybieranych w okręgu bądź przyznanie mandatu dodatkowego spowodowałyby przekroczenie 8 radnych wybieranych w okręgu, należy dokonać zmian w proponowanym podziale.
12. Niedopuszczalne jest postępowanie polegające na pominięciu w procedurze odejmowania mandatów nadwyżkowych lub przyznawania mandatów dodatkowych tych okręgów, w których mandatu nie można odjąć lub dodać, ponieważ wyliczona liczba mandatów jest minimalną bądź maksymalną wynikającą z przepisów ustawy. Niedopuszczalne jest również odjęcie mandatu nadwyżkowego w okręgu, w którym zaokrąglona liczba mandatów przewyższa maksymalną ustawową liczbę radnych wybieranych w okręgu, z pominięciem okręgów o niższej normie przedstawicielstwa, a także dodanie mandatu w okręgu, w którym zaokrąglona liczba mandatów jest niższa od dolnej granicy ustawowej, z pominięciem okręgów o wyższej normie przedstawicielstwa.
13. Na ustalenia rady gminy w sprawach okręgów wyborczych wyborcom, w liczbie co najmniej 15, przysługuje prawo wniesienia skargi do komisarza wyborczego, w terminie 5 dni od daty podania uchwały do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty (art. 420 § 1 Kodeksu wyborczego). Informacja o prawie do wniesienia skargi powinna być zawarta w treści uchwały rady o podziale gminy na okręgi wyborcze.
14. Od postanowienia komisarza wyborczego wydanego w związku ze skargą, o której mowa w pkt 13, przysługuje odwołanie do Państwowej Komisji Wyborczej. Jeżeli wnoszącym odwołanie jest rada gminy, wówczas dla jego skuteczności niezbędna jest uchwała rady gminy w sprawie wniesienia takiego odwołania ze wskazaniem, kto jest upoważniony do działania w imieniu rady w tej sprawie.
15. Na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie odwołania od postanowienia komisarza wyborczego, o którym mowa w pkt 14, przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego, w terminie 3 dni od daty podania uchwały Państwowej Komisji Wyborczej do publicznej wiadomości (opublikowania jej na stronie internetowej Komisji).

16. Jeżeli rada gminy nie dokona podziału gminy na okręgi wyborcze w terminie, o którym mowa w pkt 1, komisarz wyborczy, działając na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy, dokonuje podziału gminy na okręgi wyborcze w terminie 14 dni od upływu tego terminu.

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.

Powołany przepis 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 uchylenia uchwały rady.

Jednakże postanowienie komisarza wyborczego wydane wskutek niewykonania zadań przez radę gminy w sposób zgodny z prawem w wyznaczonym terminie jest późniejszym aktem rozstrzygającym w tej samej materii, wydanym przez organ do tego uprawniony, uchyla zatem – z mocy prawa – akt wcześniejszy (uchwałę rady). W razie podjęcia wskazanych wyżej czynności, komisarz wyborczy powiadamia właściwego wojewodę o ewentualnym stwierdzeniu niezgodnego z prawem wykonania zadań organu jednostki samorządu terytorialnego i o wydanym w sprawie własnym postanowieniu.

17. Do postanowienia komisarza wyborczego w sprawie podziału gminy na okręgi wyborcze stosuje się odpowiednio art. 419 § 4 Kodeksu wyborczego.

18. W postanowieniu, o którym mowa w pkt 17, komisarz wyborczy zawiera informację o możliwości odwołania do Państwowej Komisji Wyborczej w trybie art. 420 § 2 Kodeksu wyborczego.

19. Podziału dzielnic m. st. Warszawy na okręgi wyborcze dokonuje Rada m.st. Warszawy, na zasadach dotyczących gmin powyżej 20 000 mieszkańców.

20. Zmiany podziału gminy na okręgi wyborcze dokonane na podstawie art. 12 ustawy, w przypadku stwierdzenia przesłanek powodujących konieczność ich uwzględnienia przed wyborami samorządowymi, muszą zostać dokonane najpóźniej na 3 miesiące przed upływem kadencji. Jednakże należy mieć na uwadze, że podział gminy na okręgi wyborcze, który zostanie dokonany na podstawie art. 12 ustawy oraz dotychczasowy podział powiatów i województw na okręgi wyborcze jest stały i zmiany w nim mogą być wprowadzane wyłącznie w sytuacjach i w zakresie określonych w Kodeksie wyborczym (art. 421 Kodeksu wyborczego). Do dokonywania zmian w podziale na okręgi wyborcze wytyczne stosuje się odpowiednio, uwzględniając w przypadku powiatów i województw zasady określone w art. 453-456 oraz art. 462 i 463 Kodeksu wyborczego.
21. Od dnia 1 stycznia 2019 r. podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze oraz zmian w tym podziale dokonuje komisarz wyborczy. Nie dotyczy to podziału dzielnic m. st. Warszawy na okręgi wyborcze. Do ustalenia podziału na okręgi wyborcze i dokonywania zmian przez komisarza wyborczego wytyczne stosuje się odpowiednio.