



**PAŃSTWOWA  
KOMISJA WYBORCZA**

ZPOW-5244-44/18

**UCHWAŁA  
PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ**

z dnia 28 maja 2018 r.

w sprawie odwołania od postanowienia Komisarza Wyborczego w Pile I

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 jednego wyborcę gminy Złotów od postanowienia Nr 7/2018 Komisarza Wyborczego w Pile I z dnia 12 kwietnia 2018 r. dotyczącego skargi wyborców na podział gminy Złotów na okręgi wyborcze, ustalenie ich granic i numerów oraz liczby radnych wybieranych w okręgu wyborczym

**postanawia**

- 1) pozostawić odwołanie bez rozpoznania;
- 2) uchylić w trybie nadzoru postanowienie Nr 7/2018 Komisarza Wyborczego w Pile I z dnia 12 kwietnia 2018 r. i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia;
- 3) zobowiązać w trybie nadzoru Komisarza Wyborczego w Pile I do podjęcia działań określonych w art. 17 § 2 w związku z § 1 Kodeksu wyborczego, ze względu na naruszenie przez Radę Gminy Złotów prawa przy dokonywaniu podziału na okręgi wyborcze, tj. stwierdzenia w formie postanowienia, że podział na okręgi wyborcze jest niezgodny z prawem i wezwania Rady Gminy Złotów 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 Złotów uchwałą Nr XL.422.2018 z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie podziału Gminy Złotów na okręgi wyborcze, ustalenia ich granic i numerów oraz liczby radnych wybieranych w okręgu wyborczym dokonała podziału gminy na okręgi wyborcze.

Na ustalenia Rady Gminy skargę wnieśli wyborcy gminy Złotów.

Po rozpatrzeniu skargi Komisarz Wyborczy w Pile I, postanowieniem Nr 7/2018 z dnia 12 kwietnia 2018 r., oddalił skargę.

W dniu 23 kwietnia 2018 r., tj. w ustawowym terminie, wpłynęło do Państwowej Komisji Wyborczej odwołanie od postanowienia Nr 7/2018 Komisarza Wyborczego w Pile I z dnia 12 kwietnia 2018 r.

W odwołaniu:

1) wniesiono o:

- a) uchylenie postanowienia Nr 7/2018 Komisarza Wyborczego w Pile I z dnia 12 kwietnia 2018 r.,
- b) „przyjęcie pierwszego podziału gminy Złotów na nowe okręgi wyborcze zaproponowanego przez wójta gminy Złotów konsultowanego z Komisarzem Wyborczym z dodaniem zmian dla okręgów wyborczych nr 12 i 13, tj. przeniesienie wsi Rudna do okręgu wyborczego nr 13;

2) powtórzono, w ślad za skargą do Komisarza Wyborczego w Pile I, że dokonany podział narusza art. 419 § 2 Kodeksu wyborczego, „co prowadzi do nierównomiernego reprezentowania mieszkańców poszczególnych jednostek pomocniczych w Radzie Gminy”.

Poza tym osoba wnosząca odwołanie kwestionuje w nim część ustaleń Rady Gminy Złotów dotyczących utworzonych okręgów (np. nieutworzenie jednego okręgu wyborczego z sołectw Rudna i Skic, pomimo bezpośredniego ich graniczenia). Ponadto osoba wnosząca odwołanie krytykuje uzasadnienie postanowienia Komisarza Wyborczego w Pile I, w tym m. in. w części dotyczącej uwzględniania podczas dokonywania podziału na okręgi wyborcze więzi lokalnych między sołectwami.

Zgodnie z art. 420 § 2 w związku z § 1 Kodeksu wyborczego odwołanie od postanowienia komisarza wyborczego może wnieść grupa co najmniej 15 wyborców danej gminy.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, że do odwołania podpisanego przez jednego wyborcę nie dołączono dokumentu potwierdzającego jego upoważnienie do wniesienia odwołania w imieniu co najmniej 15 wyborców.

W związku z tym Państwowa Komisja Wyborcza postanowiła, jak w pkt 1 sentencji uchwały.

Jednakże Państwowa Komisja Wyborcza, działając w trybie nadzoru, dokonała analizy zaskarżonego postanowienia Komisarza Wyborczego w Pile I oraz podziału gminy Złotów na okręgi wyborcze i stwierdziła, co następuje.

Przede wszystkim Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że gminy realizując zobowiązanie, o którym mowa w art. 12 ust. 1 o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, dokonywały podziału na podstawie przepisów Kodeksu wyborczego (art. 417-419), a więc również przy uwzględnieniu art. 419 § 1 Kodeksu wyborczego, w którym wyrażona została zasada stałości okręgów wyborczych. Zgodnie z tą zasadą zmiany w podziale gminy na okręgi wyborcze mogą nastąpić wyłącznie w przypadkach ściśle wskazanych w Kodeksie wyborczym, tj. w art. 421 § 1. Odstępstwa od zasady określonej w art. 419 § 1 Kodeksu wyborczego nie mogą być interpretowane rozszerzająco, nawet w przypadku dokonywania podziału na okręgi wyborcze w związku z powołanym wyżej art. 12 ust. 1. Uzasadnia to między innymi fakt, że ustawodawca nie zobowiązał rad powiatów oraz sejmików województw do zmian w istniejącym podziale na okręgi wyborcze, gdyż, odmiennie niż w przypadku gmin, nie zmieniły się zasady dotyczące okręgów wyborczych (w tym liczby radnych wybieranych w tych okręgach), w których zostaną przeprowadzone wybory samorządowe. Dlatego też 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. W takiej sytuacji rada gminy podejmuje nową uchwałę w sprawie podziału gminy na okręgi wyborcze, lecz określającą takie same granice okręgów wyborczych jak obowiązujące dotychczas.

W przypadku natomiast, gdy dotychczasowy podział jest niezgodny z prawem, jego zmiany powinny zostać dokonane jedynie w niezbędnym zakresie, który pozwoli na jego dostosowanie do przepisów Kodeksu wyborczego.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że dokonanie zmian w dotychczas obowiązującym podziale na okręgi wyborcze gminy Złotów było konieczne gdyż:

- 1) w okręgu wyborczym nr 3 składającym się z sołectw: Dzierążenko, w tym Łopienko i Wielatowo, Międzybłocie oraz Nowiny, w związku ze wzrostem liczby mieszkańców, przekroczona została jednolita norma przedstawicielstwa na jeden mandat; poza tym sołectwa Dzierążenko i Międzybłocie, co do zasady mogą samodzielnie stanowić okręgi wyborcze i nie powinny być połączone w jeden okręg wyborczy;
- 2) w okręgu wyborczym nr 5 połączono sołectwo Kamień z niegraniczącymi z nim sołectwami Bielawa i Krzywa Wieś, w tym Grodno;
- 3) w okręgu nr 9 połączono sołectwa Kleszczyna i Rudna, które zasadniczo samodzielnie mogą stanowić okręgi wyborcze, a poza tym nie graniczą ze sobą.

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. Również 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 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.

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

Gmina Złotów (9 550 mieszkańców) składa się z 28 jednostek pomocniczych – sołectw. Z podzielenia liczby mieszkańców poszczególnych sołectw przez jednolitą normę przedstawicielstwa (636,66) wynika, że:

- 1) sołectwa Błękwit (0,541), Dzierżążenko, w tym Łopienko i Wielatowo (0,584), Górzna, w tym Pieczyn (1,005), Józefowo (0,753), Kleszczyna (0,752), Międzybłocie (0,532), Nowa Święta (0,617), Radawnica, w tym Grudna (0,961), Rudna (0,515), Skic, w tym Sławianówko (0,782), Sławianowo w tym Kaczochoy (0,642), Stawnica (0,926), Święta (1,327) i Zalesie (0,534) – co do zasady mogą samodzielnie tworzyć jednomandatowe okręgi wyborcze;
- 2) sołectwa: Bielawa (0,146), Bługowo (0,422), Buntowo (0,491), Franciszkowo (0,285), Kamień (0,413), Klukowo (0,351), Krzywa Wieś, w tym Grodno (0,329), Nowiny (0,460), Nowy Dwór (0,372), Pieczynek, w tym Zawilce (0,469), Płosków (0,116), Stare Dzierżążno (0,161), Święta I (0,279), Wąsosz, w tym Rosochy (0,223) – nie mogą samodzielnie stanowić okręgów wyborczych.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że układ przestrzenny gminy Złotów w powiązaniu z liczbą mieszkańców w poszczególnych sołectwach pozwala na dokonanie takiego podziału na okręgi wyborcze, który nie będzie prowadził do łączenia sołectw mogących być samodzielnymi okręgami wyborczymi z innymi sołectwami, które również mogą być samodzielnymi okręgami wyborczymi, a także do tworzenia okręgów wyborczych z połączenia niegraniczących ze sobą sołectw. Należy przy tym zauważyć, że jak wynika z pkt 8 powołanych wytycznych i wyjaśnień dotyczących podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze nie można tworzyć okręgów wyborczych składających się m. in. z niegraniczących ze sobą jednostek pomocniczych.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że łączenie w jeden okręg wyborczy sołectw, które samodzielnie mogą stanowić okręgi wyborcze, w przypadku gdy nie jest konieczne, jest niedopuszczalne, gdyż pozbawia w rzeczywistości przedstawiciela jednego z łączonych sołectw w radzie, mimo, że sołectwa te mogłoby zasadniczo tworzyć samodzielnie okręg

wyborczy i tym samym niejako z urzędu mieć swojego przedstawiciela (radnego). Państwowa Komisja Wyborcza zaznacza 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 podziału, nawet jeżeli istnieje możliwość dokonania innego, zgodnego z prawem podziału na okręgi wyborcze. W takim przypadku nie można zatem kwestionować podziału np. z powodu naruszenia art. 419 § 2 Kodeksu wyborczego, tj. jak twierdzi osoba wnosząca odwołanie, z powodu „nierównomiernego reprezentowania mieszkańców poszczególnych jednostek pomocniczych w Radzie Gminy”. 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 Rada Gminy Złotów dokonując podziału uchwałą Nr XL422.2018 z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie podziału Gminy Złotów na okręgi wyborcze, ustalenia ich granic i numerów oraz liczby radnych wybieranych w okręgu wyborczym powieliła z dotychczas obowiązującego podziału niezgodne z prawem połączenie w jeden okręg wyborczy niegraniczących ze sobą sołectw Kleszczyna (0,752) i Rudna (0,515), które ponadto, co do zasady, mogłyby samodzielnie tworzyć okręgi wyborcze. Tak jak natomiast wskazano wyżej, w przypadku gdy układ przestrzenny gminy pozwala na dokonanie innego, zgodnego z prawem podziału, niedopuszczalne jest tworzenie okręgu wyborczego składającego się z niegraniczących ze sobą jednostek pomocniczych. Powyższe w poprzednim podziale dotyczyło również sołectwa Kamień, lecz w tym przypadku Rada Gminy Złotów dokonując podziału połączyła je z tworzącymi spójny obszar sołectwami Franciszkowo, nowy Dwór i Stare Dzierżążno.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że Komisarz Wyborczy w Pile I prawidłowo rozstrzygnął skargę wyborców w zakresie zarzutów dotyczących jednolitej normy przedstawicielstwa, która jak wskazano wyżej, musi zawierać się w przedziale od 0,5

do 1,4(9). Zupełnie nieuprawnione było bowiem twierdzenie skarżących, że podział na okręgi wyborcze gminy Złotów „znacząco narusza przedstawioną powyżej zasadę przyjętą przez ustawodawcę” oraz, że „Zgodnie z nią bowiem dążyć należy do uzyskania jednolitej normy przedstawicielstwa, zaś określony podział znacznie różnicuje stopień tejże normy w odniesieniu do niektórych okręgów wyborczych”. W zakresie zachowania jednolitej normy przedstawicielstwa podział gminy Złotów na okręgi wyborcze dokonany skarżoną uchwałą jest bowiem prawidłowy. Poza tym Komisarz Wyborczy w Pile I słusznie wskazał, odnosząc się do propozycji dokonania innego podziału przedstawionej przez skarżących, że „wybór z którymi sołectwami należy połączyć sołectwa, które nie mogą stanowić samodzielnego okręgu wyborczego należał do Rady Gminy jako organu stanowiącego.”

Komisarz Wyborczy nie zwrócił jednak uwagi w swoim postanowieniu na połączenie w jeden okręg wyborczy niegraniczących ze sobą sołectw Kleszczyna (0,752) i Rudna (0,515), które dodatkowo, co do zasady, mogą samodzielnie stanowić okręgi wyborcze.

Tego rodzaju działanie, w przypadku gdy nie ma takiej konieczności, stanowi naruszenie wskazanego wyżej art. 417 § 2 zdanie pierwsze Kodeksu wyborczego), tj. zasady, że w gminach na terenach wiejskich okręgiem wyborczym jest jednostka pomocnicza gminy. Jest to niezgodne z zasadami tworzenia okręgów wyborczych.

Poza tym Komisarz Wyborczy w Pile I w uzasadnieniu postanowienia nieprawidłowo odnosi się do kwestii dotyczącej uwzględniania więzi lokalnych i społecznych podczas dokonywania podziału na okręgi wyborcze. Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza bowiem, 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.

W tym stanie rzeczy Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że podział na okręgi wyborcze gminy Złotów ustalony uchwałą Nr XL422.2018 z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie podziału Gminy Złotów na okręgi wyborcze, ustalenia ich granic i numerów oraz liczby radnych wybieranych w okręgu wyborczym dokonała podziału gminy na okręgi wyborcze, narusza przepisy Kodeksu wyborczego.

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.
2. Komisarz Wyborczy w Pile I
3. a/a