



**PAŃSTWOWA
KOMISJA WYBORCZA**

ZPOW-5244-86/18

**UCHWAŁA
PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ**

z dnia 9 lipca 2018 r.

w sprawie odwołania od postanowienia Komisarza Wyborczego w Słupsku II

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 wyborców gminy Somonino od postanowienia Komisarza Wyborczego w Słupsku II z dnia 20 czerwca 2018 r. znak DSŁ-5242-42/2018, w sprawie podziału Gminy Somonino na okręgi wyborcze, ustalenia ich granic i numerów oraz liczby radnych wybieranych w każdym okręgu

postanawia

utrzymać w mocy postanowienie Komisarza Wyborczego w Słupsku II

Uzasadnienie

Rada Gminy Somonino uchwałą Nr XXIX/230/18 z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie podziału Gminy Somonino na okręgi wyborcze, ustalenia ich granic i numerów oraz liczby radnych wybieranych w każdym okręgu, dokonała podziału gminy na okręgi wyborcze.

Komisarz Wyborczy w Słupsku II, działając na podstawie art. 17 § 1 i 2 w związku z art. 417 § 2 Kodeksu wyborczego, postanowieniem znak DSŁ-5242-42/2018 z dnia 16 maja 2018 r. stwierdził niezgodność z prawem podziału gminy Somonino na okręgi wyborcze dokonanego uchwałą nr XXIX/230/18 z dnia 28 marca 2018 r. oraz wezwał Radę Gminy w Somoninie do dokonania podziału tej gminy na okręgi wyborcze w sposób zgodny z prawem, w terminie 14 dni.

Rada gminy Somonino nie wykonała obowiązku wynikającego z wezwania Komisarza Wyborczego w Słupsku II.

W związku z tym, w dniu 20 czerwca 2018 r. Komisarz Wyborczy w Słupsku II, na podstawie art. 17 Kodeksu wyborczego, wydał postanowienie znak DSŁ-5242-42/2018, którym dokonał podziału Gminy Somonino na okręgi wyborcze, ustalił ich granice i numery oraz liczbę radnych wybieranych w każdym okręgu.

Postanowienie to, w dniu 21 czerwca odebrane zostało przez Urząd Gminy w Somoninie (data stempla na pocztowym potwierdzeniu odbioru).

W dniu 26 czerwca 2018 r. do Państwowej Komisji Wyborczej wpłynęło odwołanie mieszkańców Gminy Somonino od przywołanego wyżej postanowienia znak DSŁ-5242-42/2018 Komisarza Wyborczego w Słupsku II z dnia 20 czerwca 2018 r. W odwołaniu tym wniesiono o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości. Ponadto postanowieniu Komisarza Wyborczego w Słupsku II zarzucono:

- 1) naruszenie art. 419 § 1 Kodeksu wyborczego poprzez nieuzasadnione naruszenie zasady stałości podziału gminy na okręgi wyborcze i zmianę utrwalonego przez lata podziału, skutkujące jedynie zwiększeniem zróżnicowania normy przedstawicielstwa;
- 2) brak wskazania przez Komisarza Wyborczego w Słupsku II konkretnych naruszeń prawa wyborczego w uchwale Rady Gminy Somonino z dnia 28 marca 2018 r. i jednocześnie arbitralne narzucenie podziału również zakładającego podział części i łączenie jednostek pomocniczych gminy, tyle że innych niż Rada Gminy Somonino, skutkujące nie tylko rozbiciem dotychczasowych, utrwalonych więzi lokalnych, ale przede wszystkim większym zróżnicowaniem normy przedstawicielstwa, niż to ma miejsce w podziale dokonanym uchwałą Rady Gminy Somonino.

Ponadto w odwołaniu wskazano, że:

- 1) uchwałą nr XXIX/230/18 z dnia 28 marca 2018 r. Rada Gminy Somonino dokonała zgodnego z prawem podziału Gminy Somonino na okręgi wyborcze, ustaliła ich granice i numery oraz liczbę radnych wybieranych w każdym okręgu, jednocześnie odpowiadającego utrwalonym więzom lokalnym i zgodnego z podziałem dokonanym przez Radę Gminy Somonino w 2012 r.;
- 2) dokonując tego podziału Rada Gminy Somonino kierowała się jak najmniejszym zróżnicowaniem normy przedstawicielstwa, korelując ten podział z obowiązującym od lat ugruntowanym zwyczajem podziałem na obwody do głosowania, warunkami lokalowymi i komunikacyjnymi;

- 3) dokonany przez Radę Gminy Somonino podział na okręgi wyborcze konsultowany był z Krajowym Biurem Wyborczym w Gdańsku (właściwym wówczas miejscowo dla gminy Somonino) i uzyskał jego pozytywną opinię;
- 4) Komisarz Wyborczy w Słupsku II dokonał arbitralnego podziału na okręgi wyborcze, nie zmieniając zasady koniecznego dzielenia i łączenia niektórych jednostek pomocniczych, tyle, że łącząc inne jednostki pomocnicze, czego skutkiem jest nie tylko zerwanie utrwalonych więzi między jednostkami pomocniczymi, ale także większe zróżnicowanie normy przedstawicielstwa;
- 5) w strukturze Gminy Somonino nie zaistniała żadna ze wskazanych przesłanek zmiany granic okręgów wyborczych, o których mowa w art. 421 § 1 Kodeksu wyborczego, dlatego Rada tej Gminy uznała, że brak jest podstaw do zmiany granic okręgów ustalonych uchwałą nr XXIX/230/18 Rady Gminy Somonino z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie podziału Gminy Somonino na okręgi wyborcze, ustalenia ich granic i numerów oraz liczby radnych wybieranych w każdym okręgu, który to podział obowiązuje od co najmniej 8 lat;
- 6) przekroczenia norm przedstawicielstwa występują na obszarach, w których dynamika przyrostu liczby mieszkańców jest większa niż średnia w gminie Somonino, co dodatkowo naraża na konieczność zmiany postanowienia w niedługiej przyszłości, a więc godzi w zasadę stałości okręgów, która może być naruszana tylko w określonych ustawowo przypadkach i ma zabezpieczać przed deformacją woli wyborców przez wpływanie na wynik wyborów przez radę gminy poprzez manipulowanie granicami okręgów wyborczych;
- 7) bezzasadnie zmienione zostały w dwóch przypadkach same numery okręgów wyborczych.

Państwowa Komisja Wyborcza po dokonaniu analizy dokumentacji i danych w tej sprawie uznaje, że zarzuty przedstawione w odwołaniu mieszkańców Gminy Somonino są bezzasadne i nie znajduje podstaw do uchylenia postanowienia znak DSŁ-5242-42/2018 Komisarza Wyborczego w Słupsku II z dnia 20 czerwca 2018 r.

Państwowa Komisja Wyborcza wskazuje, że zgodnie z art. 417 § 2 Kodeksu wyborczego oraz z wydanymi w ślad za nim wytycznymi i wyjaśnieniami dotyczącymi podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze, 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, tylko w wyjątkowych sytuacjach, tj. jeżeli wynika to z konieczności zachowania jednolitej normy przedstawicielstwa. Państwowa Komisja Wyborcza zaznacza, że również w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 2017 r., sygn. akt. II OSK 2074/17, podkreślono szczególną ochronę dla jednostki pomocniczej gminy przy dokonywaniu podziału na okręgi wyborcze oraz, że przepis art. 417 § 2 Kodeksu wyborczego nie może mieć zastosowania do tworzenia okręgu wyborczego w sposób dowolny. W związku z tą szczególną ochroną dla jednostki pomocniczej gminy niedopuszczalne jest łączenie w jeden okręg wyborczy sołectw, które samodzielnie mogą stanowić okręgi wyborcze, w przypadku, gdy nie jest to konieczne. W takiej sytuacji pozbawia to bowiem swojego przedstawiciela w radzie jednego z łączonych sołectw, mimo, że sołectwa te mogą zasadniczo tworzyć samodzielnie okręg wyborczy i tym samym niejako z urzędu mieć swojego przedstawiciela w tej radzie (radnego).

Słusznie zatem, w swoim postanowieniu znak DSŁ-5242-42/2018 z dnia 16 maja 2018 r. Komisarz Wyborczy w Słupsku II stwierdził niezgodność z prawem dokonanego przez Radę Gminy Somonino podziału tej Gminy na okręgi wyborcze i wezwał tę Radę do dokonania zgodnego z prawem podziału gminy na okręgi wyborcze. Trafnie także, wobec niewykonania obowiązku wynikającego z jego wezwania, Komisarz Wyborczy w Słupsku II dokonał podziału Gminy Somonino na okręgi wyborcze, ustalił ich granice i numery oraz liczbę wybieranych radnych. Niedopuszczalne przez normy prawa wyborczego było bowiem połączenie przez Radę Gminy Somonino w jeden okręg wyborczy sołectwa Ostrzyce (0,805) z sołectwem Ramleje (0,541), z których każde samodzielnie może tworzyć okręg wyborczy, w przypadku, gdy możliwe jest utworzenie z tych sołectw odrębnych okręgów wyborczych i przy zachowaniu regulacji prawnych, utworzenie okręgu wyborczego z przyłączenia sołectwa Rybaki (0,417) do sołectwa Rąty (0,882) oraz kolejnego okręgu wyborczego z połączenia sołectw Egiertowo (0,898) i Starkowa Huta (0,474). Co prawda, przy tak dokonanym podziale na okręgi wyborcze faktycznie rozbieżności pomiędzy normą przedstawicielstwa w poszczególnych okręgach wyborczych są znaczne, ale Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że w jednomandatowym okręgu wyborczym współczynnik służący do ustalania liczby radnych wybieranych w okręgu wyborczym musi kształtować się na poziomie między 0,5-1,4(9). Jeżeli warunek ten jest spełniony, przy jednoczesnym zachowaniu spójności terytorialnej

okręgów wyborczych, nie ma podstaw do kwestionowania tego podziału. W przypadku podziału Gminy Somonino na okręgi wyborcze dokonanego przez Komisarza Wyborczego w Słupsku II postanowieniem znak DSŁ-5242-42/2018 z dnia 20 czerwca 2018 r., oba wskazane wyżej warunki są spełnione.

Państwowa Komisja Wyborcza podkreśla, że Komisarz Wyborczy w Słupsku II niezgodność z prawem podziału Gminy Somonino na okręgi wyborcze dokonanego przez Radę tej Gminy stwierdził w swoim postanowieniu znak DSŁ-5242-42/2018 z dnia 16 maja 2018 r. W jego pkt 1 wskazał jednoznacznie, że „podział Gminy Somonino na okręgi wyborcze, dokonany uchwałą nr XXIX/230/18 Rady Gminy Somonino z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie podziału Gminy Somonino na okręgi wyborcze, ustalenia ich granic i numerów oraz liczby radnych wybieranych w każdym okręgu wyborczym jest niezgodny z art. 417 § 2 Kodeksu wyborczego”. Przywołał dalej treść tego artykułu i wyjaśnił wnioski z niego wynikające. Fakt naruszenia art. 417 § 2 Kodeksu wyborczego jednoznacznie powtórzony został przez Komisarza Wyborczego w Słupsku II na drugiej stronie tego postanowienia, gdzie Komisarz stwierdził, że dokonany podział przez Radę Gminy Somonino na okręgi wyborcze, łącząc sołectwa Ostrzyce i Ramleje, „narusza art. 417 § 2 zdanie pierwsze Kodeksu wyborczego poprzez połączenie jednostek pomocniczych, które mogą samodzielnie stanowić okręg wyborczy. Co jest niezgodne z zasadami tworzenia okręgów wyborczych”. Postanowienie znak DSŁ-5242/2018 Komisarza Wyborczego w Słupsku II z dnia 20 czerwca 2018 r. w sprawie podziału Gminy Somonino na okręgi wyborcze, ustalenia ich granic i numerów oraz liczby radnych wybieranych w każdym okręgu jest natomiast efektem niewykonania wezwania zawartego przez Komisarza Wyborczego w Słupsku II w jego postanowieniu z dnia 16 maja 2018 r., w którym jednoznacznie i bez żadnych wątpliwości Komisarz wskazał konkretne naruszenia prawa przez Radę Gminy Somonino przy dokonywaniu podziału tej gminy na okręgi wyborcze. Państwowa Komisja Wyborcza podkreśla, że także w swoim postanowieniu z dnia 20 czerwca 2018 r. Komisarz Wyborczy w Słupsku II stwierdził między innymi, iż „Kodeks wyborczy określa w art. 417 § 2, że w gminach na terenach wiejskich okręgiem wyborczym jest jednostka pomocnicza gminy (sołectwo). Jednostki pomocnicze gminy łączy się w celu utworzenia okręgu wyborczego lub dzieli na dwa lub więcej okręgów wyborczych, jeżeli wynika to z konieczności zachowania jednolitej normy przedstawicielstwa (...). Należy zauważyć, że przepisy Kodeksu wyborczego określają szczególną ochronę dla jednostki

pomocniczej gminy przy dokonywaniu podziału na okręgi wyborcze gminy”. Komisarz Wyborczy wskazał zatem na naruszenie, do którego szeroko odniósł się w wcześniejszym – właściwym do tego – postanowieniu z dnia 16 maja 2018 r.

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 Somonino podział dokonany przez Radę tej Gminy nie spełniał wymogów Kodeksu wyborczego z uwagi na połączenie w jeden okręg wyborczy sołectw Ostrzyce (0,805) i Ramleje (0,541), podczas, gdy układ przestrzenny i liczba mieszkańców gminy pozwalają na utworzenie z tych sołectw odrębnych okręgów wyborczych. Nieprawidłowości w tym zakresie musiały zatem zostać usunięte. Dlatego też Rada Gminy Somonino zobowiązana była do dokonania zmian w podziale na okręgi wyborcze gminy Somonino.

Właśnie w celu uniknięcia przypadków niezgodnego z prawem podziału gmin na okręgi wyborcze komisarze wyborczy są zobowiązani do przeprowadzania analizy dokonanych tego typu podziałów, a w przypadku stwierdzenia naruszenia zasad ich dokonywania, do uznania, że zadania organów samorządu terytorialnego w tym zakresie nie zostały wykonane w sposób zgodny z prawem. Uprawnienie to wynika z art. 17 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 Słupsku II.

Argumentem na obronę podziału Gminy Somonino dokonanego przez Radę tej Gminy nie może być podjęcie uchwały w jego sprawie przez Radę Gminy Somonino po konsultacji w delegaturą Krajowego Biura Wyborczego, chociażby dlatego, że konsultacje tego typu nie są wiążące dla organów wyborczych i nawet fakt wydania przez komisarza wyborczego

czy delegaturę Krajowego Biura Wyborczego pozytywnej opinii nie oznacza, że podział ten jest zgodny z prawem.

Odpowiadając na podnoszone przez wnoszących odwołanie argumenty dotyczące wspólnych więzi, uwarunkowań i zwyczajów lokalnych czy rozwiązań komunikacyjnych, 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 jego 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.

Odnosząc się natomiast do korelacji podziału na okręgi wyborcze z dokonanym podziałem na stałe obwody głosowania, Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że dokonanie nowego podziału Gminy Somonino na okręgi wyborcze, uprawniało będzie Radę tej Gminy do podjęcia nowej uchwały w sprawie jej podziału na stałe obwody głosowania, w taki sposób, aby podział ten był dostosowany do nowoutworzonych okręgów wyborczych. Zobowiązanie rad do dokonania nowego podziału gmin na stałe obwody głosowania, o którym mowa w art. 13 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), jest konsekwencją konieczności dokonania nowego podziału na stałe okręgi wyborcze, o czym mowa w art. 12 ust. 1 tej ustawy, o ile dotychczasowy był niezgodny prawem. Ustawodawca wprowadzając tę regulację miał na celu właśnie doprowadzenie do spójności podziału gminy na stałe obwody głosowania z podziałem gminy na stałe okręgi wyborcze. Oznacza to zatem, że w przypadku, gdy dokonany przez radę gminy podział na okręgi wyborcze jest

niezgodny z prawem i rada na wezwanie komisarza wyborczego lub komisarz wyborczy działając na podstawie art. 17 § 2 Kodeksu wyborczego, dokona nowego, zgodnego z prawem podziału gminy na stałe okręgi wyborcze, to rada również powinna dokonać nowego podziału na stałe obwody głosowania na podstawie art. 13 ust. 1 powołanej wyżej ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, o ile zachodzi konieczność dostosowania podziału na obwody głosowania do podziału na okręgi wyborcze, najpóźniej w terminie 1 miesiąca od dnia dokonania nowego, zgodnego z prawem podziału gminy na okręgi wyborcze.

Państwowa Komisja Wyborcza zwraca jednocześnie uwagę, że w sprawach podziału gmin na okręgi wyborcze organy wyborcze zobowiązane są do uwzględniania danych z 31 grudnia 2017 r. Wprawdzie Komisarz Wyborczy w Słupsku I dokonując wskazanego podziału gminy Somonino na okręgi wyborcze uwzględnił dane z 31 marca 2018 r., a nie z 31 grudnia 2017 r., to jednak nie miało to znaczenia dla dokonanego przez niego podziału.

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 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

- 1.
2. Komisarz Wyborczy w Słupsku II
3. a/a