



**PAŃSTWOWA
KOMISJA WYBORCZA**

ZPOW-5244-47/18

**UCHWAŁA
PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ**

z dnia 28 maja 2018 r.

w sprawie odwołania od postanowienia Komisarza Wyborczego w Gdańsku 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 wyborców gminy Zblewo (mieszkańców sołectwa Mały Bukowiec) od postanowienia Komisarza Wyborczego w Gdańsku I z dnia 16 kwietnia 2018 r. w sprawie rozpatrzenia skargi mieszkańców sołectwa Mały Bukowiec na uchwałę Rady Gminy Zblewo Nr XLVIII/365/2018 z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie podziału gminy na stałe okręgi wyborcze oraz ustalenia ich granic, numerów i liczby radnych wybieranych w każdym okręgu wyborczym (znak DGD-5244-2/2018)

postanawia

- 1) pozostawić odwołanie bez rozpoznania;
- 2) uchylić w trybie nadzoru postanowienie Komisarza Wyborczego w Gdańsku I z dnia 16 kwietnia 2018 r. (znak DGD-5244-2/2018) i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania;
- 3) zobowiązać w trybie nadzoru Komisarza Wyborczego w Gdańsku I do podjęcia działań określonych w art. 17 § 2 w związku z § 1 Kodeksu wyborczego, ze względu na naruszenie przez Radę Gminy Zblewo 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 Zblewo 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 Zblewo uchwałą Nr XLVIII/365/2018 z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie podziału gminy na stałe okręgi wyborcze oraz ustalenia ich granic, numerów i liczby radnych wybieranych w każdym okręgu wyborczym dokonała podziału gminy na okręgi wyborcze.

Na ustalenia Rady Gminy skargę wnieśli wyborcy gminy Zblewo (mieszkańcy sołectwa Mały Bukowiec).

Po zapoznaniu się ze skargą Komisarz Wyborczy w Gdańsku I, postanowieniem z dnia 16 kwietnia 2018 r. (znak DGD-5244-2/2018), pozostawił skargę wyborców bez rozpoznania, z powodu niepodania przez wyborców, którzy podpisali tę skargę, adresów zamieszkania lub daty urodzenia albo numerów ewidencyjnych PESEL, co według Komisarza Wyborczego w Gdańsku I, pozwoliłoby na weryfikację, czy spełniony został warunek dopuszczalności skargi.

W dniu 26 kwietnia 2018 r. wpłynęło do Państwowej Komisji Wyborczej odwołanie od postanowienia Komisarza Wyborczego w Gdańsku I z dnia 16 kwietnia 2018 r. (znak DGD-5244-2/2018).

Ponadto odwołanie to wpłynęło do Państwowej Komisji Wyborczej, za pośrednictwem Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Gdańsku, w dniu 30 kwietnia 2018 r.

W odwołaniu wniesiono o uchylenie zaskarżonego postanowienia Komisarza Wyborczego w Gdańsku I i rozpatrzenie skargi wniesionej przez wyborców. Wnoszący odwołanie wskazują, że skarga została podpisana, gdyż dołączono do niej, na osobnej kartce, wykaz imion i nazwisk oraz podpisów osób popierających skargę. Poza tym wnoszący odwołanie wnoszą o zbadanie przez Komisarza Wyborczego w Gdańsku I, czy zgodne z prawem było połączenie w jeden okręg wyborczy niegraniczących ze sobą sołectw.

Zgodnie z art. 420 § 2 Kodeksu wyborczego odwołanie od postanowienia Komisarza Wyborczego wnoszą bezpośrednio do Państwowej Komisji Wyborczej w terminie 5 dni

od daty jego doręczenia. Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że z pocztowego potwierdzenia odbioru wynika, iż postanowienie Komisarza Wyborczego w Gdańsku I z dnia 16 kwietnia 2018 r. (znak DGD-5244-2/18) zostało doręczone skarżącym w dniu 18 kwietnia 2018 r. Zatem termin na wniesienie odwołania upłynął w dniu 23 kwietnia 2018 r. W tym dniu odwołanie wpłynęło do Komisarza Wyborczego w Gdańsku I, a nie do Państwowej Komisji Wyborczej, mimo iż jak wskazano powyżej powinno być wniesione bezpośrednio do Komisji. Zgodnie bowiem z art. 9 § 1 Kodeksu wyborczego za dzień złożenia odwołania należy rozumieć dzień złożenia odwołania właściwemu organowi wyborczemu. W przypadku odwołania od postanowienia komisarza wyborczego dotyczącego okręgów wyborczych właściwym organem jest Państwowa Komisja Wyborcza. Jak wskazano wyżej oryginały odwołania wpłynęły do Państwowej Komisji Wyborczej w dniu 26 kwietnia 2018 r. oraz w dniu 30 kwietnia 2018 r. przy piśmie Dyrektora Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Gdańsku z dnia 23 kwietnia 2018 r. znak DGD-003-12/18, a więc po upływie ustawowego terminu. Wprawdzie odwołanie zostało przekazane przez Delegaturę Krajowego Biura Wyborczego w Gdańsku za pośrednictwem poczty elektronicznej w dniu 23 kwietnia 2018 r., lecz nie może to zostać uznane za spełnienie warunku, o którym mowa w art. 420 § 2 Kodeksu wyborczego.

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

Jednocześnie Państwowa Komisja Wyborcza, działając w trybie nadzoru na podstawie art. 160 § 1 pkt 1 Kodeksu wyborczego, dokonała całościowej analizy zaskarżonego postanowienia oraz podziału na okręgi wyborcze gminy Zblewo i zważyła, co następuje.

Żądanie przez Komisarza Wyborczego w Gdańsku I podania adresów zamieszkania lub dat urodzenia albo numerów ewidencyjnych PESEL wyborców, którzy podpisali się pod skargą (ze skargi wyraźnie wynika, że lista wyborców ją popierających stanowi załącznik Nr 1), nie ma podstawy prawnej. Zgodnie z art. 420 § 1 Kodeksu wyborczego 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 do publicznej wiadomości uchwały w tej sprawie. Przepis ten nie przewiduje zatem wymogu podawania np. adresu zamieszkania, daty urodzenia albo numeru ewidencyjnego PESEL wyborców, którzy podpisują skargę. Oczywistym jest, że wskazane dane osób podpisujących skargę, tj. z całą pewnością imię i nazwisko, powinny umożliwić komisarzowi wyborczemu ustalenie, czy skargę wnieśli uprawnieni do tego wyborcy.

W ocenie Państwowej Komisji Wyborczej podanie imienia i nazwiska jest wystarczające w tym zakresie, gdyż, w powiązaniu z tym, że z nagłówka załącznika Nr 1 do skargi wynika, że lista osób dotyczy mieszkańców gminy Zblewo (sołectwa Mały Bukowiec), są to informacje pozwalające na zidentyfikowanie osoby fizycznej. W związku z tym Komisarz Wyborczy w Gdańsku jest w stanie zweryfikować, na podstawie dostępnych urzędowych dokumentów (np. rejestru wyborców), czy skarga została podpisana przez uprawnioną do tego osobę. Należy zaznaczyć, że z art. 420 § 1 Kodeksu wyborczego, odmiennie niż np. z art. 209 § 2, art. 256 § 3, art. 303 § 1 pkt 3, art. 403 § 4 pkt 3 i art. 427 § 3, nie wynika obowiązek wskazania adresu zamieszkania, daty urodzenia albo numeru ewidencyjnego PESEL przez osoby wnoszące skargę.

Uzależnienie przez Komisarza Wyborczego Gdańsku I skuteczności wniesienia skargi na uchwałę rady gminy dotyczącą podziału gminy na okręgi wyborcze od podania adresu zamieszkania, daty urodzenia lub nr ewidencyjnego PESEL wyborców, a także pozostawienie bez rozpoznania skargi wyborców z powodu niepodania tych danych, było zatem nieprawidłowe.

W związku z tym Państwowa Komisja Wyborcza postanowiła jak w pkt 2 sentencji uchwały.

Odnosząc się natomiast do podziału dokonanego przez Radę Gminy Zblewo uchwałą Nr XLVIII/365/2018 z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie podziału gminy na stałe okręgi wyborcze oraz ustalenia ich granic, numerów i liczby radnych wybieranych w każdym okręgu wyborczym, Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, co następuje.

Przede wszystkim gminy realizując wymóg, 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 okręgi wyborcze 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 określając 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 Zblewo było konieczne gdyż sołectwo Borzechowo (norma przedstawicielstwa 1,32) zostało podzielone na dwa okręgi wyborcze i dodatkowo do jednej jego części dołączono sołectwo Mały Bukowiec, a do drugiej sołectwo Radziejewo, co jest niedopuszczalne, w przypadku, gdy nie ma takiej konieczności.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że 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 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”.

Dodatkowo jednostki pomocnicze gminy (sołectwa) 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.

Z powołanych wyżej przepisów Kodeksu wyborczego oraz z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także z pkt 8 powołanych wytycznych i wyjaśnień wynika zatem, że nie można tworzyć okręgów wyborczych składających się z jednostki pomocniczej gminy i części innej jednostki pomocniczej gminy oraz niegraniczących ze sobą jednostek pomocniczych. 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 Kodeksu wyborczego dotyczących podziału na okręgi wyborcze, wówczas dopuszczalne jest odstępianie od tych zasad.

W gminie Zblewo (11 543 mieszkańców) wybieranych będzie 15 radnych. Stosownie do art. 418 § 1 Kodeksu wyborczego gmina powinna zatem zostać podzielona na 15 jednomandatowych okręgów wyborczych.

Gmina Zblewo składa się z 17 jednostek pomocniczych – sołectw. Z podzielenia liczby mieszkańców poszczególnych sołectw przez jednolitą normę przedstawicielstwa (769,53) wynika, że, co do zasady:

- 1) sołectwo Zblewo (4,46) – powinno zostać podzielone na cztery okręgi wyborcze;
- 2) sołectwo Pinczyn (3,29) – powinno zostać podzielone na trzy okręgi wyborcze;
- 3) sołectwa Borzechowo (1,32), Bytonia (1,23), Karolewo (0,57), Kleszczewo Kościerskie (1,35) i Semlin (0,59) – mogą samodzielnie stanowić okręgi wyborcze;
- 4) sołectwa: Białachowo (0,37), Cis (0,17), Jezierce (0,27), Lipia Góra Mała (0,08), Mały Bukowiec (0,13), Miradowo (0,43), Pałubinek (0,22), Radziejewo (0,44), Tomaszewo (0,05) i Zawada (0,04) – nie mogą samodzielnie stanowić okręgów wyborczych.

Ze wstępnego podziału, tj. podzielenia liczby mieszkańców poszczególnych sołectw przez jednolitą normę przedstawicielstwa wynika ponadto, że liczba mandatów (12) jest mniejsza

od liczby radnych wybieranych w gminie Zblewo (15). Poza tym pozostaje dziesięć sołectw, które nie mogą samodzielnie tworzyć okręgów wyborczych. W związku z tym powinny one, jeżeli to możliwe, w celu zachowania samodzielności sołectw, w jak największym zakresie zostać połączone ze sobą w okręgi wyborcze, albo zostać dołączone do innych sołectw, które mogą samodzielnie tworzyć okręgi wyborcze.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że Rada Gminy Zblewo dokonując podziału, bez takiej potrzeby, połączyła w jeden okręg wyborczy niegraniczące ze sobą sołectwa Mały Bukowiec (0,13) i Radziejewo (0,44). Tego rodzaju działanie było nieprawidłowe. Narusza to bowiem zasady tworzenia okręgów wyborczych. Układ przestrzenny gminy Zblewo pozwala albowiem na dokonanie takiego podziału na okręgi wyborcze, który nie będzie prowadził do tworzenia okręgów wyborczych z łączenia niegraniczących ze sobą sołectw. Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że położenie poszczególnych sołectw w gminie Zblewo w połączeniu z liczbą ich mieszkańców jest tego rodzaju, że sołectwo Mały Bukowiec powinno zostać połączone w jeden okręg wyborczy z jedynym graniczącym z nim sołectwem Borzechowo (łącna norma – 1,45). Natomiast sołectwo Radziejewo (0,44) powinno zostać połączone z sołectwami Białachowo (0,37) i Miradowo (0,43), które również nie mogą samodzielnie tworzyć okręgów wyborczych (łącna norma 1,24).

W związku z tym Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że podział na okręgi wyborcze dokonany uchwałą Nr XLVIII/365/2018 z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie podziału gminy na stałe okręgi wyborcze oraz ustalenia ich granic, numerów i liczby radnych wybieranych w każdym okręgu wyborczym jest niezgodny z prawem.

Z uwagi na powyższe Państwowa Komisja Wyborcza postanowiła, jak w pkt 3 sentencji uchwały.

Państwowa Komisja Wyborcza nie kwestionuje przy tym utworzenia na obszarze sołectwa Zblewo (4,46) pięciu okręgów wyborczych. Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza bowiem, że wyjątkowych sytuacjach, tj. w przypadku, gdy w wyniku zaokrągleń dokonywanych we wstępnym podziale, łączna liczba mandatów w okręgach będzie mniejsza od liczby wybieranych radnych, dopuszczalne jest podzielenie jednostki na większą liczbę okręgów wyborczych niż wynika to ze wstępnie wyliczonej liczby mandatów.

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 Gdańsku I
3. a/a