



**PAŃSTWOWA
KOMISJA WYBORCZA**

ZPOW-5244-27/18

**UCHWAŁA
PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ**

z dnia 7 maja 2018 r.

w sprawie odwołania od postanowienia Komisarza Wyborczego w Ostrołęce II

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 Radę Gminy w Zabrodziu od postanowienia Komisarza Wyborczego w Ostrołęce II z dnia 9 kwietnia 2018 r. dotyczącego skargi wyborców na podział Gminy Zabrodzie na okręgi wyborcze

postanawia

- 1) uchylić postanowienie Nr 1/2018 Komisarza Wyborczego w Ostrołęce II z dnia 9 kwietnia 2018 r. w sprawie rozpoznania skargi na ustalenia dotyczące podziału Gminy Zabrodzie na okręgi wyborcze utworzone dla wyboru Rady Gminy Zabrodzie i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia;
- 2) zobowiązać w trybie nadzoru Komisarza Wyborczego w Ostrołęce II do podjęcia działań określonych w art. 17 § 2 w związku z § 1 Kodeksu wyborczego, ze względu na naruszenie przez Radę Gminy Zabrodzie prawa przy dokonywaniu podziału na okręgi wyborcze, tj. do ponownego stwierdzenia w formie postanowienia, że podział na okręgi wyborcze jest niezgodny z prawem i wezwania Rady Gminy Zabrodzie 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 Zabrodzie uchwałą Nr XLIV/238/2018 z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie podziału Gminy Zabrodzie na okręgi wyborcze, ustalenia ich granic i numerów oraz liczby radnych wybieranych w każdym okręgu wyborczym dokonała podziału gminy na okręgi wyborcze.

Na ustalenia Rady Gminy skargi wnieśli wyborcy gminy Zabrodzie (mieszkańcy sołectw: Głuchy i Mościska).

Po rozpatrzeniu skarg Komisarz Wyborczy w Ostrołęce II, postanowieniem Nr 1/2018 z dnia 9 kwietnia 2018 r. w sprawie rozpoznania skargi na ustalenia dotyczące podziału Gminy Zabrodzie na okręgi wyborcze utworzone dla wyboru Rady Gminy Zabrodzie:

- 1) uznał skargę za zasadną;
- 2) stwierdził, że podział gminy Zabrodzie na okręgi wyborcze dokonany uchwałą Nr XLIV/238/2018 Rady Gminy Zabrodzie z dnia 29 marca 2018 jest niezgodny z prawem, wskazując w uzasadnieniu, że dokonano zmian, mimo tego, że nie zachodziła taka konieczność, tj. naruszono zasadę stałości podziału, o czym mowa w art. 419 § 1 Kodeksu wyborczego;
- 3) wezwał Radę Gminy Zabrodzie do dokonania podziału gminy na okręgi wyborcze w sposób zgodny z prawem w terminie do dnia 25 kwietnia 2018 r.

W dniu 16 kwietnia 2018 r., tj. w ustawowym terminie, wpłynęło do Państwowej Komisji Wyborczej odwołanie od postanowienia Nr 1/2018 Komisarza Wyborczego w Ostrołęce II z dnia 9 kwietnia 2018 r. w sprawie rozpoznania skargi na ustalenia dotyczące podziału Gminy Zabrodzie na okręgi wyborcze utworzone dla wyboru Rady Gminy Zabrodzie wniesione przez Radę Gminy Zabrodzie (uchwała Nr XLV/243/2018 z dnia 12 kwietnia 2018 r. w sprawie: wniesienia odwołania do Państwowej Komisji Wyborczej od postanowienia Komisarza Wyborczego w Ostrołęce II).

W odwołaniu wskazano, że:

- 1) dotychczasowy podział na okręgi wyborcze gminy Zabrodzie był niezgodny z Kodeksem wyborczym z uwagi na połączenie w jeden okręg wyborczy niegraniczących ze sobą sołectw (Lipiny i Wysychy);

- 2) w nowym podziale okręgi wyborcze są „spójne kulturowo”, „z lepszą normą przedstawicielstwa” oraz „spójne problemami do rozwiązania/infrastruktura liniowa i kubaturowa”;
- 3) każdy inny podział zwiększałby dysproporcję w normach przedstawicielstwa w okręgach wyborczych;
- 4) nie ma m. in. wspólnych interesów kulturowych i rozwojowych pomiędzy miejscowościami połączonymi w jeden okręg wyborczy w dotychczas obowiązującym podziale.

Państwowa Komisja Wyborcza zważyła, co następuje.

W gminie Zabrodzie (5 969 mieszkańców) wybieranych będzie 15 radnych. Stosownie do art. 418 § 1 Kodeksu wyborczego gmina powinna zatem zostać podzielona na 15 jednomandatowych okręgów wyborczych.

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.

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 również wskazała, w ślad za przepisami Kodeksu wyborczego, że przy dokonywaniu podziału należy przestrzegać zasady, iż w gminach na terenach wiejskich okręgiem wyborczym jest jednostka pomocnicza gminy (sołectwo). Na kwestię tę zwrócił uwagę także 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.

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.

Gmina Zabrodzie składa się z 22 jednostek pomocniczych – sołectw. Z podzielenia liczby mieszkańców poszczególnych sołectw przez jednolitą normę przedstawicielstwa (397,93) wynika, że:

- 1) sołectwa: Mostówka (1,706), Niegów (1,728) i Zabrodzie (1,756) – z uwagi na liczbę mieszkańców, powinny zostać podzielone na dwa jednomandatowe okręgi wyborcze;
- 2) sołectwa: Dębinki (1,384), Gaj (0,849), Głuchy (0,723), Lipiny (0,675), Słopsk (0,947) i Wysychy (0,703) – co do zasady mogą samodzielnie tworzyć jednomandatowe okręgi wyborcze;
- 3) sołectwa: Adelin (0,477), Anastazew (0,394), Basinów (0,341), Choszczowe (0,487), Karolinów (0,103), Kiciny (0,364), Młynarze (0,263), Mościska (0,193), Obrąb (0,381), Płatków (0,329), Podgac (0,231), Przykory (0,459) i Zazdrość (0,495) – nie mogą samodzielnie stanowić okręgów wyborczych.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że układ przestrzenny gminy Zabrodzie w powiązaniu z liczbą mieszkańców w poszczególnych sołectwach pozwala na dokonanie takiego podziału na okręgi wyborcze, który w większości przypadków nie będzie prowadził do łączenia sołectw mogących być samodzielnymi okręgami wyborczymi z innymi sołectwami. Powyższe nie dotyczy jedynie sołectw:

- 1) Słopsk (0,947), które graniczy z sołectwem Młynarze (0,263), niemogącym z kolei tworzyć samodzielnie okręgu wyborczego (sołectwa te słusznie zostały połączone w jeden okręg wyborczy, gdyż w odmiennym przypadku sołectwo Młynarze musiałby zostać połączone z częścią graniczącą z nim jeszcze sołectwa Niegów, co byłoby niezgodne z zasadami tworzenia okręgów wyborczych);
- 2) Gaj (0,849) lub ewentualnie Wysychy (0,703), gdyż jedno z tych sołectw, ze względu na układ przestrzenny gminy musi zostać połączone z sołectwem Zazdrość (0,495), niemogącym samodzielnie utworzyć okręgu wyborczego, z uwagi na zbyt małą liczbę mieszkańców i niegraniczącym z innymi całymi sołectwami, do których mogłoby zostać przyłączone (sołectwo to graniczy jeszcze z sołectwami Mostówka, Niegów i Zabrodzie, które muszą być podzielone na dwa okręgi wyborcze, a więc musiałoby zostać połączone z częścią jednego z tych sołectw, co jest niezgodne z zasadami tworzenia okręgów wyborczych). Zarówno w dotychczas obowiązującym podziale na okręgi wyborcze gminy Zabrodzie, jak i w podziale dokonanym uchwałą Nr XLIV/238/2018 z dnia 29 marca 2018 r. i zakwestionowanym przez Komisarza Wyborczego

w Ostrołęce II, sołectwo Zazdrość zostało połączone z sołectwem Gaj, czego nie kwestionuje Państwowa Komisja Wyborcza.

Jednakże, przy uwzględnieniu prawidłowego połączenia w jeden okręg wyborczy sołectw Słopsk i Młynarze oraz sołectw Gaj i Zazdrość, położenie poszczególnych sołectw na obszarze gminy z uwzględnieniem ich liczby mieszkańców pozwala na dokonanie podziału na okręgi wyborcze gminy Zabrodzie, spełniającego warunki określone w art. 417 § 2 zdanie pierwsze Kodeksu wyborczego (tj. samodzielności sołectw), w stosunku do pozostałych wymienionych wyżej sołectw Dębinki, Głuchy, Lipiny i Wysychy, które samodzielnie mogą być okręgami wyborczymi. Możliwe jest bowiem np. połączenie w jeden okręg wyborczy graniczących ze sobą i tworzących spójny terytorialnie obszar sołectw, które nie mogą samodzielnie tworzyć okręgu wyborczego, tj.:

- 1) Anastazew, Basinów, Płatków i Podgać (łącznie norma 1,295);
- 2) Choszczowe, Karolinów, Kiciny i Obrąb (łącznie norma 1,335);
- 3) Adelin, Mościska i Przykory (łącznie norma 1,129).

Pozwoli to na autonomię sołectw, które mogą samodzielnie tworzyć okręgi wyborcze w gminie Zabrodzie, poza wymienionymi wyżej sołectwami Słopsk i Gaj.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, 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 tego podziału. Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza również, że przepisy Kodeksu wyborczego nie przewidują wymogu uwzględniania w podziale m. in. więzi np. historycznych, kulturowych i społecznych łączących poszczególne sołectwa, a także uwzględniania kwestii związanych np. z różnicami w infrastrukturze łączonych w okręg wyborczy sołectw. Zagadnienia te mogą być brane pod uwagę jedynie pomocniczo, gdyż rada dokonując podziału musi przede wszystkim uwzględnić regulacje określone w Kodeksie wyborczym, a w szczególności w art. 417 – 419.

Rada Gminy Zabrodzie połączyła natomiast w jeden okręg wyborczy, bez takiej potrzeby, sołectwa, które mogą być samodzielnymi okręgami wyborczymi (sołectwo Głuchy z sołectwem Wysychy). Ponadto Rada Gminy połączyła w jeden okręg wyborczy sołectwo

Lipiny, które również może tworzyć samodzielny okręg wyborczy z sołectwem Mościska, które nie spełnia tego wymogu. Poza tym Rada Gminy utworzyła bez takiej konieczności aż cztery okręgi wyborcze z sołectw, które nie mogą samodzielnie tworzyć okręgów wyborczych, tj.:

- 1) okręg nr wyborczy nr 1 (sołectwa Anastazew i Kiciny – łączna norma 0,758);
- 2) okręg wyborczy nr 2 (sołectwa Basinów, Płatków i Podgac – łączna norma 0,902);
- 3) okręg wyborczy nr 5 (sołectwa Adelin i Choszczowe – łączna norma 0,964);
- 4) okręg wyborczy nr 7 (sołectwa Karolinów, Obrąb i Przykory – łączna norma 0,943).

Taki podział, powodujący konieczność usunięcia mandatu nadwyżkowego, w rzeczywistości pozbawia przedstawiciela w radzie gminy sołectwa, które mogłoby samodzielnie tworzyć okręg wyborczy. Dotyczy to w szczególności połączenia w jeden okręg wyborczy sołectw Głuchy i Wysychy. 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. W tym stanie rzeczy Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że podział na okręgi wyborcze gminy Zabrodzie ustalony uchwałą Nr XLIV/238/2018 z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie podziału Gminy Zabrodzie na okręgi wyborcze, ustalenia ich granic i numerów oraz liczby radnych wybieranych w każdym okręgu wyborczym, narusza przepisy Kodeksu wyborczego. Dlatego też Komisarz Wyborczy w Ostrołęce II słusznie, w wyniku rozpatrzenia skargi i działając w trybie nadzoru, podjął działania określone w art. 17 § 2 w związku z § 1 Kodeksu wyborczego. Jednakże Komisarz Wyborczy w Ostrołęce II wydając postanowienie Nr 1/2018 z dnia 9 kwietnia 2018 r. nie uwzględnił, że dotychczas obowiązujący podział na okręgi wyborcze gminy Zabrodzie również jest niezgodny z przepisami Kodeksu wyborczego. Jak bowiem z kolei słusznie wskazuje wnosząca odwołanie Rada Gminy, sołectwa Lipiny i Wysychy, które mogą samodzielnie stanowić okręgi wyborcze, niezgodnie z przepisami Kodeksu wyborczego zostały ze sobą połączone w jeden okręg wyborczy (nr 13). Dodatkowo sołectwa te nie graniczą ze sobą. W związku z tym dokonanie nowego podziału na okręgi wyborcze gminy Zabrodzie było konieczne. Zatem Komisarz Wyborczy w Ostrołęce II wzywając Radę Gminy Zabrodzie do dokonania zgodnego z prawem podziału gminy na okręgi wyborcze, z uwagi na to, że podział dokonany uchwałą Nr XLIV/238/2018 z dnia 29 marca 2018 r.

faktycznie nie spełnia warunków Kodeksu wyborczego, powinien jednocześnie wskazać, że konieczne jest dokonanie innego niż dotychczas obowiązujący, zgodnego z prawem podziału na okręgi wyborcze, gdyż dotychczasowy również jest niezgodny z prawem.

Z uwagi na powyższe 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

Otrzymują:

1. Tadeusz Michalik
Wójt Gminy Zabrodzie
2. Komisarz Wyborczy w Ostrołęce II
3. a/a