



**PAŃSTWOWA
KOMISJA WYBORCZA**

ZPOW-5244-5/18

**UCHWAŁA
PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ**

z dnia 25 czerwca 2018 r.

w sprawie odwołania od postanowienia Komisarza Wyborczego w Gdańsku I

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 Skarszewy od postanowienia Komisarza Wyborczego w Gdańsku I z dnia 23 maja 2018 r. w sprawie podziału Gminy Skarszewy na stałe okręgi wyborcze

postanawia

utrzymać w mocy postanowienie Komisarza Wyborczego w Gdańsku I

Uzasadnienie

Rada Miejska w Skarszewach uchwałą Nr XXXVII/345/18 z dnia 6 marca 2018 r. w sprawie podziału Gminy Skarszewy na stałe okręgi wyborcze, ustalenia ich granic, numerów i liczby radnych wybieranych w każdym okręgu, dokonała podziału gminy na okręgi wyborcze.

Na ustalenia Rady Miejskiej skargi wnieśli wyborcy gminy Skarszewy (sołectw Bolesławowo i Obozin).

Po rozpatrzeniu skarg Komisarz Wyborczy w Gdańsku, postanowieniem z dnia 21 marca 2018 r. znak DGD-5244-1/18, oddalił skargi.

W dniu 3 kwietnia 2018 r. wpłynęło do Państwowej Komisji Wyborczej, w ustawowym terminie, odwołanie od postanowienia Komisarza Wyborczego w Gdańsku z dnia 21 marca 2018 r. znak DGD-5244-1/18, wniesione przez sołtysa sołectwa Bolesławowo i jednego mieszkańca sołectwa Obozin (gmina Skarszewy).

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. W związku z tym, że do odwołania podpisanego przez sołtysa sołectwa Bolesławowo i jednego mieszkańca sołectwa Obozin (gmina Skarszewy) nie dołączono dokumentu potwierdzającego upoważnienie do wniesienia odwołania w imieniu co najmniej 15 wyborców, Państwowa Komisja Wyborcza uchwałą z dnia 9 kwietnia 2018 r. w sprawie odwołania od postanowienia Komisarza Wyborczego w Gdańsku, postanowiła odwołanie bez rozpoznania. Jednocześnie Państwowa Komisja Wyborcza, działając na podstawie art. 160 § 1 pkt 1 Kodeksu wyborczego, dokonała (co czyni każdorazowo w przypadku złożenia odwołania) analizy zaskarżonego postanowienia Komisarza Wyborczego w Gdańsku oraz podziału gminy Skarszewy na okręgi wyborcze i stwierdziła, że narusza on przepisy Kodeksu wyborczego, w szczególności art. 417 § 2 zdanie pierwsze Kodeksu wyborczego, tj. zasadę, że w gminach na terenach wiejskich okręgiem wyborczym jest jednostka pomocnicza gminy.

W związku ze stwierdzeniem, że podział dokonany przez Radę Miejską w Skarszewach uchwałą Nr XXXVII/345/18 z dnia 6 marca 2018 r. jest niezgodny z prawem, Państwowa Komisja Wyborcza, działając w trybie nadzoru, uchyliła powołaną wyżej uchwałą z dnia 9 kwietnia 2018 r. postanowienie Komisarza Wyborczego w Gdańsku z dnia 21 marca 2018 r. znak DGD-5244-1/18 i przekazała sprawę do ponownego rozpatrzenia Komisarzowi Wyborczemu w Gdańsku I (od kwietnia właściwego dla gminy Skarszewy) oraz zobowiązała go do podjęcia działań określonych w art. 17 § 2 w związku z § 1 Kodeksu wyborczego, ze względu na naruszenie przez Radę Miejską w Skarszewach prawa przy dokonywaniu podziału na okręgi wyborcze, tj. do stwierdzenia w formie postanowienia, że podział na okręgi wyborcze jest niezgodny z prawem i wezwania Rady Miejskiej w Skarszewach do wykonania zadania w sposób zgodny z prawem w wyznaczonym terminie (pkt 2 i 3 sentencji uchwały).

W dniu 17 kwietnia 2018 r. gmina Skarszewy złożyła do Państwowej Komisji Wyborczej skargę skierowaną do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, która została przekazana temu Sądowi wraz ze stanowiskiem Komisji oraz aktami sprawy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny postanowieniem z dnia 26 kwietnia 2018 r. sygn. akt II SA/Wa 612/18 odrzucił skargę z powodu wniesienia jej z przekroczeniem ustawowego terminu.

W związku z uchwałą Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 9 kwietnia 2018 r. w sprawie odwołania od postanowienia Komisarza Wyborczego w Gdańsku Komisarz Wyborczy w Gdańsku I, postanowieniem z dnia 27 kwietnia 2018 r., stwierdził, że podział na okręgi

wyborcze gminy Skarszewy ustalony uchwałą Nr XXXVII/345/18 z dnia 6 marca 2018 r. w sprawie podziału Gminy Skarszewy na stałe okręgi wyborcze, ustalenia ich granic, numerów i liczby radnych wybieranych w każdym okręgu, dokonany został niezgodnie z prawem i wezwał Radę Miejską w Skarszewach do dokonania zgodnego z prawem podziału na okręgi wyborcze do dnia 30 kwietnia 2018 r. pod rygorem dokonania podziału przez Komisarza Wyborczego w Gdańsku I na podstawie art. 17 Kodeksu wyborczego.

W związku z niedokonaniem przez Radę Miejską w Skarszewach nowego, zgodnego z prawem, podziału na okręgi wyborcze w wyznaczonym terminie, Komisarz Wyborczy w Gdańsku I, działając na podstawie art. 17 § 2 w związku z § 1 Kodeksu wyborczego, postanowieniem z dnia 23 maja 2018 r. w sprawie podziału Gminy Skarszewy na stałe okręgi wyborcze, dokonał podziału gminy Skarszewy na okręgi wyborcze.

W dniu 28 maja 2018 r., tj. w ustawowym terminie, wpłynęło do Państwowej Komisji Wyborczej odwołanie od wyżej wymienionego postanowienia Komisarza Wyborczego w Gdańsku.

W odwołaniu wskazano przede wszystkim, że według wnoszących odwołanie:

- 1) „zaskarżone postanowienie Komisarza Wyborczego w Gdańsku I zostało wydane z naruszeniem prawa i dlatego akt winien zostać wyeliminowany z obrotu prawnego”, z powodu, jak twierdzą wnoszący odwołanie, niewłaściwej interpretacji art. 417 § 2 Kodeksu wyborczego dokonanej przez Państwową Komisję Wyborczą w uchwale poprzedzającej wydanie skarżonego postanowienia oraz „wyrwania z kontekstu przez PKW jedynie fragmentu przywołanego przez organ orzeczenia NSA z dnia 11 października 2017 r., wydanego w sprawie sygn. akt II OSK 2074, które z resztą dotyczy zupełnie innego stanu faktycznego”;
- 2) projekt podziału na okręgi Rady Miejskiej w Skarszewach został wcześniej uzgodniony z delegaturą Krajowego Biura Wyborczego w Gdańsku, a następnie przy okazji skargi wyborców na uchwałę Rady „pozytywnie oceniony” przez Komisarza Wyborczego w Gdańsku;
- 3) bezzasadne jest kwestionowanie połączenia sołectwa, które może samodzielnie stanowić okręg wyborczy z innym sołectwem;
- 4) uzyskany wskaźnik normy przedstawicielstwa wskutek połączenia sołectwa Koźmin z sołectwem Jaroszewy „nie naruszałby w żaden sposób wymogów ustawowych”;
- 5) nieuprawnione jest twierdzenie Państwowej Komisji Wyborczej i komisarza wyborczego, że Rada Miejska w Skarszewach podejmując uchwałę, w której m. in. połączono sołectwo Koźmin z sołectwem Jaroszewy „naruszyła przepisy Kodeksu wyborczego”; według wnoszących odwołanie takie twierdzenie jest

„subiektywne, krzywdzące, gołosłowne i nie zostało w żaden sposób udowodnione przez te Organy”.

- 6) organy gminy Skarszewy dokonując zmian okręgów wyborczych „miały na względzie i kierowały się przede wszystkim nadrzędnymi zasadami ustalonymi w tym zakresie przez istniejący porządek prawny, które wynikają ze znanego skarżącej powołanego już powyżej orzeczenia NSA z dnia 11 października 2017 r. (...);
- 7) Państwowa Komisja Wyborcza i Komisarz Wyborczy „z niewiadomych przyczyn skupiły się jedynie na elemencie ludnościowym (stricte liczbowym – analizie normy przedstawicielstwa dla każdego sołectwa), a nie wzięły niestety przy tym jednocześnie pod uwagę też aspektów, które zostały uwzględnione także przez skarżącą przy podejmowanych przez nią czynnościach, jako najlepiej znającą szczegółowo specyfikę jednostki samorządu, którą tworzy, a więc kwestie terytorialne (jednakże nie tylko sąsiedztwa sołectw ale też ich powierzchni itp.) oraz łączące mieszkańców obu tych jednostek pomocniczych więzi oparte na wspólnocie zbieżnych interesów i celów, które mogliby razem realizować przy pomocy wspólnego radnego.”;
- 8) odwoływanie się do wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej nie może zastępować podejmowania działań zmierzających w pierwszej kolejności do prawidłowej wykładni przepisów powszechnie obowiązujących w tym zakresie;
- 9) brak oparcia rozstrzygnięcia o obowiązujące przepisy prawa, a jedynie o subiektywne tezy przez Komisarza Wyborczego stanowi naruszenie art. 4 i 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Państwowa Komisja Wyborcza, odnosząc się do zarzutu dotyczącego niewłaściwej interpretacji przepisów i, w związku z tym, wydania postanowienia przez Komisarza Wyborczego w Gdańsku I z naruszeniem prawa, stwierdza, że zarzut ten jest bezzasadny. Zasady dotyczące podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze od wielu lat są takie same i określone są w przepisach Kodeksu wyborczego (w przypadku gmin z art. 417-419).

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.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza w związku z tym, że błędny jest pogląd wnoszących odwołanie, że z treści tego przepisu nie wynika, o ile to nie jest to konieczne,

nie powinno się tworzyć okręgów wyborczych składających się z jednostki pomocniczej gminy (np. sołectwa, które samodzielnie może tworzyć okręg wyborczy) i innej jednostki pomocniczej gminy (np. sołectwa, które nie może samodzielnie tworzyć okręgu wyborczego). Państwowa Komisja Wyborcza zaznacza bowiem, że przepisy Kodeksu wyborczego określają szczególną ochronę dla jednostki pomocniczej gminy przy dokonywaniu podziału na okręgi wyborcze gminy. Ustawodawca w art. 417 § 2 zdanie pierwsze Kodeksu wyborczego wskazał, że w gminach na terenach wiejskich okręgiem wyborczym jest jednostka pomocnicza gminy. Jak wynika z art. 417 § 2 zdanie drugie Kodeksu wyborczego tylko w wyjątkowych sytuacjach, tj. jeżeli konieczność taka wynika z zachowania normy przedstawicielstwa, o czym mowa w art. 419 § 2 Kodeksu wyborczego, dopuszczalne jest łączenie jednostek pomocniczych gminy lub ich dzielenie w celu utworzenia okręgu wyborczego. Ponadto jednostkę pomocniczą gminy dzieli się na dwa lub więcej okręgów wyborczych również wtedy, gdy w gminie niebędącej miastem na prawach powiatu liczba radnych wybieranych w danej jednostce pomocniczej byłaby większa niż 1 (art. 417 § 3 Kodeksu wyborczego).

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że z powołanych wyżej przepisów wynika jednoznacznie, że Kodeks wyborczy przewiduje, jako wyjątek w ściśle określonych w tej ustawie przypadkach, łączenie jednostek pomocniczych gminy oraz ich dzielenie na dwa lub więcej okręgów wyborczych.

Ustawodawca już w 1998 r. wzmocnił pozycję jednostki pomocniczej gminy przy tworzeniu okręgów wyborczych w gminach na terenach wiejskich. Należy bowiem zauważyć, że ustawa z dnia 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz. U. Nr 16, poz. 96), która obowiązywała do 1998 r., przewidywała w art. 11 ust. 3, że w gminach na terenach wiejskich okręgiem wyborczym powinna być jednostka pomocnicza gminy lub kilka jednostek pomocniczych gminy. Natomiast ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. — Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190, z późn. zm.) w art. 89 ust. 2 przewidywała, analogicznie jak w chwili obecnej Kodeks wyborczy w art. 417 § 2, że w gminach na terenach wiejskich okręgiem wyborczym jest jednostka pomocnicza gminy (a nie jedynie, jak do 1998 r., że powinna nim być). Ustawodawca zmienił regulacje w ten sposób, aby w możliwym zakresie zachować spójność terytorialną okręgów wyborczych oraz autonomię jednostek pomocniczych gminy i więzi społeczne łączące ich mieszkańców, a także zapobiec bezpodstawnemu łączeniu całych jednostek pomocniczych gminy.

Dlatego też Państwowa Komisja Wyborcza wskazała w pkt 7 wytycznych i wyjaśnień dotyczących podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze,

stanowiących załącznik do uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 5 lutego 2018 r. (M. P. z 2018 r. poz. 204), wydanych w ślad za przepisami Kodeksu wyborczego, że 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.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że występują sytuacje, w których układ przestrzenny gminy w powiązaniu z liczbą mieszkańców poszczególnych jednostek pomocniczych i miast leżących na obszarze gminy nie pozwala na dokonanie podziału gminy na okręgi wyborcze na zasadach niełączenia ze sobą jednostek pomocniczych, które mogą samodzielnie tworzyć okręgi wyborcze. Wówczas dopuszczalne jest dokonanie podziału na okręgi wyborcze polegającego m. in. na łączeniu całej jednostki pomocniczej gminy, która może być samodzielnym okręgiem wyborczym z inną jednostką pomocniczą gminy. Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza jednak, że tego rodzaju wyjątkowa sytuacja nie zachodzi w gminie Skarszewy.

Natomiast bezpodstawne łączenie w okręg wyborczy sołectwa, które może samodzielnie stanowić okręg wyborczy z sołectwem niespełniającym tego warunku, 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.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza także, 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 (np. przez utworzenie okręgów z samodzielnych sołectw oraz połączenie w jeden okręg sołectw, które nie mogą samodzielnie tworzyć okręgów – w celu zachowania autonomii sołectw, które mogą być samodzielnymi okręgami wyborczymi), przy jednoczesnym zachowaniu spójności terytorialnej okręgów wyborczych, nie ma podstaw do kwestionowania tego podziału.

Państwowa Komisja Wyborcza zaznacza przy tym, 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 m. in. art. 169 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (zasady równości wyborów). Dlatego też bezzasadny jest zarzut wnoszących odwołanie, z którego wynika, że Państwowa Komisja Wyborcza skupiła się jedynie na „elemencie ludnościowym (stricte liczbowym – analizie normy przedstawicielstwa dla każdego sołectwa)” oraz nie wzięła pod uwagę innych aspektów (np. kwestii terytorialnych, lecz nie tylko sąsiedztwa sołectw, ale też ich powierzchni, więzi łączących mieszkańców sołectw opartych na wspólnocie zbieżnych interesów i celów, które mogliby razem realizować przy pomocy wspólnego radnego).

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza również, że przepisy Kodeksu wyborczego nie przewidują w ogóle wymogu uwzględniania w podziale na okręgi wyborcze m. in. więzi np. społecznych lub historycznych łączących poszczególne sołectwa, a także uwzględniania kwestii dotyczących infrastruktury łączonych w jeden okręg wyborczy sołectw. Zagadnienia te mogą być brane pod uwagę przy dokonywaniu podziału, lecz dopiero po uwzględnieniu przez radę regulacji określonych w Kodeksie wyborczym, a w szczególności w art. 417 – 419. Należy zauważyć, że połączenie sołectwa, które może samodzielnie tworzyć okręg wyborczy z innym sołectwem (lub sołectwami), które nie może samodzielnie tworzyć okręgu wyborczego, w przypadku, gdy nie jest to konieczne, może zaburzyć autonomię sołectwa o normie w przedziale 0,5 – 1,4(9) i tym samym pozbawić przedstawiciela danego sołectwa w radzie, mimo, że sołectwo to mogłoby tworzyć samodzielnie okręg wyborczy i tym samym niejako z urzędu mieć swojego przedstawiciela (radnego). Poza tym Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że połączenie w jeden okręg wyborczy jedynie sołectw, które nie mogą samodzielnie stanowić okręgu wyborczych, nawet jeżeli łączna liczba mieszkańców jest zbliżona do górnej granicy dopuszczalnej normy przedstawicielstwa w okręgu wyborczym, zwiększa szanse na uzyskanie mandatu przez przedstawiciela każdego z nich. Natomiast w przypadku połączenia sołectwa, które nie może samodzielnie tworzyć okręgu wyborczego z sołectwem, które może samodzielnie stanowić okręg wyborczy, zdecydowanie zmniejsza szanse na mandat przedstawiciela mniejszego z nich.

Dlatego też Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że w przypadku, gdy układ przestrzenny gminy w powiązaniu z liczbą mieszkańców w poszczególnych jednostkach pomocniczych pozwala na dokonanie podziału gminy polegającego na zachowaniu samodzielności jednostek pomocniczych, które mogą samodzielnie tworzyć okręgi wyborcze (art. 417 § 2 zdanie pierwsze Kodeksu wyborczego) i jednoczesne połączenie

w jeden okręg (lub kilka okręgów) jednostek pomocniczych, które nie mogą samodzielnie tworzyć okręgów wyborczych, nie można dokonywać podziału polegającego na łączeniu ze sobą jednostek pomocniczych, które mogą tworzyć samodzielnie okręg wyborczy z innymi jednostkami pomocniczymi.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza ponadto, że nieuzasadniony i niezrozumiały jest także zarzut „wyrwania z kontekstu fragmentu” wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 2017 r. sygn. akt. II OSK 2074/17, powołanego w uchwale Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 9 kwietnia 2018 r. w sprawie odwołania od postanowienia Komisarza Wyborczego w Gdańsku znak ZPOW5244-5/18, który jak twierdzą wnoszący odwołanie „dotyczy zupełnie innego stanu faktycznego”.

Powołany wyrok został wydany wskutek skargi kasacyjnej wniesionej przez Państwową Komisję Wyborczą. Wyrok rzeczywiście dotyczy przede wszystkim kwestii łączenia całego sołectwa z częścią innego sołectwa, lecz w wyroku tym Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie wskazuje na kwestie związane z istotą samodzielności jednostki pomocniczej (sołectwa) przy tworzeniu okręgów wyborczych. Dlatego też wykładnia przede wszystkim art. 417 § 2 Kodeksu wyborczego dokonana przez Naczelny Sąd Administracyjny ma zastosowanie również do omawianej kwestii, tj. łączenia sołectwa, które samodzielnie może stanowić okręg wyborczy z innym sołectwem, które nie może samodzielnie tworzyć okręgu wyborczego, w przypadku, gdy nie jest to konieczne, tj. w sytuacji, gdy układ przestrzenny gminy w powiązaniu z liczbą mieszkańców w poszczególnych sołectwach pozwala na dokonanie takiego podziału gminy na okręgi wyborcze, który nie będzie prowadził do naruszenia zasady określonej w art. 417 § 2 zdanie pierwsze Kodeksu wyborczego. W przypadku bowiem, kiedy możliwe jest dokonanie podziału gminy na okręgi wyborcze pozwalającego na zachowanie samodzielności sołectw, które mogą tworzyć okręgi wyborcze, naruszeniem art. 417 § 2 zdanie pierwsze Kodeksu wyborczego będzie połączenie sołectwa mogącego samodzielnie tworzyć okręg wyborczy zarówno z częścią innego sołectwa, jak też z całym sołectwem, które nie może samodzielnie tworzyć okręgu wyborczego.

W powołanym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny, rozpatrując wprawdzie kwestię łączenia całej jednostki pomocniczej gminy z częścią innej jednostki pomocniczej gminy, odnosząc się jednak do ogólnych zasad dotyczących tworzenia okręgów wyborczych określonych w Kodeksie wyborczym, a w szczególności do art. 417 § 2, uwzględnił argumenty Państwowej Komisji Wyborczej przedstawione w skardze kasacyjnej i stwierdził, że:

- 1) „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”;
- 2) „przepisy Kodeksu wyborczego określają szczególną ochronę dla jednostki pomocniczej gminy przy dokonywaniu podziału na okręgi wyborcze gminy”;
- 3) „Ustawodawca w art. 417 § 2 zdanie pierwsze Kodeksu wyborczego wskazał, że w gminach na terenach wiejskich okręgiem wyborczym jest jednostka pomocnicza gminy.”;
- 4) „Jak wynika z art. 417 § 2 zdanie drugie Kodeksu wyborczego tylko w wyjątkowych sytuacjach, tj. jeżeli konieczność taka wynika z zachowania normy przedstawicielstwa, o czym jest mowa w art. 419 § 2 Kodeksu wyborczego, dopuszczalne jest łączenie jednostek pomocniczych gminy lub ich dzielenie w celu utworzenia okręgu wyborczego.”;
- 5) „ustawodawca już w 1998 r. wzmocnił pozycję jednostki pomocniczej gminy przy tworzeniu okręgów wyborczych w gminach na terenach wiejskich”;
- 6) „ustawodawca zmienił regulacje w ten sposób, aby w możliwym zakresie zachować spójność terytorialną okręgów wyborczych oraz autonomię jednostek pomocniczych gminy i więzi społeczne łączące ich mieszkańców, a także zapobiec bezpodstawnemu łączeniu całych jednostek pomocniczych gminy z częścią lub częściami innych jednostek pomocniczych gminy, w sytuacji, w której nie jest to konieczne”;
- 7) „W przypadku okręgów jednomandatowych podział jednostki na okręgi jest szczególnie istotny z uwagi na zapewnienie równości wyborów, o czym mowa m. in. w art. 169 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 369 Kodeksu wyborczego. Dla zapewnienia realizacji tej zasady Kodeks wyborczy ściśle uzależnia podział gminy na okręgi wyborcze i ewentualne dokonywanie zmian w tym podziale od przestrzegania zasad określonych m. in. w art. 417 i 419 Kodeksu wyborczego.”

Wymienione kwestie dotyczą ogólnych zasad niedopuszczalności łączenia sołectwa, które może samodzielnie tworzyć okręg wyborczy z innym sołectwem (lub sołectwami) albo częścią (lub częściami) innego sołectwa (lub sołectw), w przypadku, gdy nie jest to konieczne.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego wydania pozytywnej opinii przez Komisarza Wyborczego w Gdańsku w zakresie podziału gminy na okręgi wyborcze zaproponowanego przez Radę Miejską w Skarszewach, Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że fakt,

iż Komisarz Wyborczy w Gdańsku, za pośrednictwem delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Gdańsku, wcześniej pozytywnie zaopiniował, w trybie konsultacji, projekt uchwały dotyczącej podziału gminy Skarszewy na okręgi wyborcze nie oznacza, że podział ten jest zgodny z przepisami Kodeksu wyborczego. W związku z tym, że w postanowieniu z dnia 21 marca 2018 r. znak DGD-5244-1/18 Komisarz Wyborczy w Gdańsku stwierdził m. in., że w jego opinii uchwała Nr XXXVII/345/18 Rady Miejskiej w Skarszewach z dnia 6 marca 2018 r. w sprawie podziału Gminy Skarszewy na stałe okręgi wyborcze, ustalenia ich granic, numerów i liczby radnych wybieranych w każdym okręg nie narusza ustawowych zasad tworzenia okręgów wyborczych, Państwowa Komisja Wyborcza, po dokonaniu całościowej analizy tego podziału, uchyliła to postanowienie, do czego jest uprawniona na podstawie art. 161 § 2 Kodeksu wyborczego. Przepis ten gwarantuje Państwowej Komisji Wyborczej sprawowanie nadzoru m. in. nad rozstrzygnięciami komisarzy wyborczych w sprawach podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze. Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że rozpatrując skargę Komisarz Wyborczy w Gdańsku powinien również całościowo przeanalizować dokonany przez Radę Miejską podział gminy na okręgi wyborcze pod kątem jego zgodności z Kodeksem wyborczym, a nie jedynie w zakresie wskazanym skardze. Natomiast w przypadku stwierdzenia niezgodności z prawem Komisarz Wyborczy powinien we własnym zakresie podjąć działania, o których mowa w powołanym wyżej art. 17 § 2 Kodeksu wyborczego. Poza tym analiza podziału nie powinna polegać jedynie na sprawdzeniu spełnienia wymogu zachowania normy przedstawicielstwa, o czym mowa w art. 419 § 2 Kodeksu wyborczego, lecz także innych wymogów, w tym przede wszystkim określonych w art. 417 § 2 Kodeksu wyborczego. Nie bez przyczyny regulacja ta (art. 417) jest w Kodeksie wyborczym umieszczona przed przepisami dotyczącymi normy przedstawicielstwa (art. 419).

Państwowa Komisja Wyborcza odnosząc się do zarzutu dotyczącego twierdzenia, że odwoływanie się do wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej nie może zastępować podejmowania działań zmierzających w pierwszej kolejności do prawidłowej wykładni przepisów powszechnie obowiązujących w tym zakresie, stwierdza, że wielokrotnie wyjaśniała znaczenie wytycznych i wyjaśnień dotyczących podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze. Państwowej Komisji Wyborczej stwierdza, że nie są one wiążące dla gmin podczas dokonywania podziału na okręgi wyborcze i zaliczają się one do aktów prawa wewnętrznego, a także, iż wzorzec kontroli w tego rodzaju sprawach stanowią przepisy Kodeksu wyborczego. Oczywistym jest bowiem, że jak wynika z 161 § 1 Kodeksu wyborczego Państwowa Komisja Wyborcza wydaje wytyczne wiążące komisarzy wyborczych i komisje wyborcze niższego stopnia oraz niewiążące wyjaśnienia

m. in. dla organów jednostek samorządu terytorialnego. Taki też jest charakter powołanej uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 5 lutego 2018 r. Regulacje w niej zawarte stanowią bowiem wiążące wytyczne dla komisarzy wyborczych, a dla jednostek samorządu terytorialnego dokonujących podziału jednostek na okręgi wyborcze są jedynie wyjaśnieniami. Należy przy tym podkreślić, że, jak wyżej wskazano, zasady dotyczące tworzenia okręgów wyborczych, w tym w zakresie łączenia jednostek pomocniczych gminy i dzielenia ich na dwa lub więcej okręgów wyborczych, wynikają bezpośrednio z Kodeksu wyborczego, a w szczególności z art. 417 § 2.

W związku z tym, wbrew twierdzeniu wnoszących odwołanie, słusznie zakwestionowane zostało połączenie sołectwa Koźmin z sołectwem Jaroszewy, gdyż narusza to wymogi Kodeksu wyborczego. Poza tym uprawnione jest twierdzenie Państwowej Komisji Wyborczej i komisarza wyborczego, że Rada Miejska w Skarszewach podejmując uchwałę, w której m. in. połączono sołectwo Koźmin z sołectwem Jaroszewy, naruszyła przepisy Kodeksu wyborczego. Nie jest to, jak błędnie wskazują wnoszący odwołanie, twierdzenie „subiektywne, krzywdzące, gołosłowne i nie zostało w żaden sposób udowodnione przez te Organy”. Wynika ono bowiem z naruszenia przez Radę art. 417 § 2 Kodeksu wyborczego.

Państwowa Komisja Wyborcza odnosząc się natomiast do bezzasadnego zarzutu naruszenia przez Komisarza Wyborczego w Gdańsku I art. 4 i 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, stwierdza, że wbrew twierdzeniu wnoszących odwołanie zarówno komisarze wyborczy jak też Państwowa Komisja Wyborcza, działają wyłącznie na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). W sprawach związanych z podziałem jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze, organy wyborcze muszą uwzględniać wyłącznie regulacje wynikające z Kodeksu wyborczego, a nie jak wskazują wnoszący odwołanie np. subiektywne przesłanki dotyczące więzi społecznym łączących poszczególne sołectwa. Państwowa Komisja Wyborcza raz jeszcze stwierdza, że ustawie przysługuje domniemanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Przepisy art. 417-419 Kodeksu wyborczego, dotyczące zasad tworzenia okręgów wyborczych na obszarze gmin, a zatem również art. 417 § 2 zdanie pierwsze Kodeksu wyborczego, nie zostały zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny, co oznacza, że nie naruszają one przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Niezrozumiałe zupełnie jest także zarzut naruszenia art. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który nie ma związku z działaniami organów wyborczych w zakresie nadzoru nad przestrzeganiem prawa w zakresie tworzenia okręgów wyborczych, wynikającymi z art. 17, art. 160 § 1 pkt 1, art. 161 § 2, art. 167 § 1 pkt 1 Kodeksu wyborczego, które również nie zostały

zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny. W związku z tym zarzuty w tym zakresie są także bezzasadne.

Z uwagi na powyższe Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że działania Komisarza Wyborczego w Gdańsku I, związane z wezwaniem Rady Miejskiej w Skarszewach do dokonania zgodnego z prawem podziału na okręgi wyborcze, były prawidłowe. Również podział na okręgi wyborcze gminy Skarszewy dokonany postanowieniem z dnia 23 maja 2018 r. w sprawie podziału Gminy Skarszewy na stałe okręgi wyborcze, jest prawidłowy, gdyż m. in. uwzględnia on ochronę jednostki pomocniczej (samodzielności sołectwa). W związku z tym Państwowa Komisja Wyborcza nie ma podstaw do jego kwestionowania. Wbrew twierdzeniu wnoszących odwołanie nie zostało ono wydane z naruszeniem prawa. Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza jednocześnie, że zarzuty przedstawione w odwołaniu są natomiast 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).

Zastępca Przewodniczącego
Państwowej Komisji Wyborczej

Sylwester Marciniak

Otrzymują:

- 1.
2. Komisarz Wyborczy w Gdańsku I
3. a/a