

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Nr LEX-S.0911-44/09

z dnia 3 lipca 2009 r.

Na podstawie art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591, z 2002r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 214, poz. 1806, z 2003r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1203 i Nr 167, poz. 1759, z 2005r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007r. Nr 48, poz. 327 i Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 218 z 2008r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223, poz. 1458 oraz z 2009r. Nr 52, poz. 420)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XLII/599/2009 Rady Miasta Siedlce z dnia 29 maja 2009r. w sprawie zmiany uchwały nr XLVI/693/98 Rady Miasta Siedlce z dnia 28 maja 1998r. w sprawie utworzenia Dzielnicy Nowe Siedlce oraz zmiany uchwały Nr XXII/283/96 Rady Miasta Siedlce z dnia 28 marca 1996r. w sprawie uchwalenia Ordynacji wyborczej do Rad Dzielnic Miasta Siedlce.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Siedlce uchwaliła Statut Dzielnicy Nowe Siedlce.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 5 czerwca 2009r.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 35 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) zwanej dalej „usg”. Przepisy tego artykułu uprawniają radę do określenia organizacji i zakres działania jednostki pomocniczej w statucie, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami (ust. 1), a statut ten, według ust. 3, określa w szczególności:

- 1) nazwę i obszar jednostki pomocniczej,
- 2) zasady i tryb wyborów organów jednostek pomocniczych,
- 3) organizację i zadania jednostki pomocniczej,
- 4) zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji,
- 5) zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej.

W wielu przepisach Statutu Dzielnicy Nowe Siedlce Rada dokonała regulacji naruszających prawo. I tak:

- 1) ustalając w § 7 ust. 3, że liczbę członków Rady określa art. 17 ustawy o samorządzie gminnym Rada zmodyfikowała treść przepisu art. 37 ust. 1 usg i to w sposób utrudniający jego stosowanie. Przepis art. 37 ust. 1 usg stanowi bowiem, iż organem uchwałodawczym w dzielnicy (osiedlu) jest rada o liczbie członków ustalonej według art. 17, nie więcej jednak niż 21.
- 2) ustalając w § 9 ust. 2, że w przypadku rozwiązania Rady, z powodu nie dokonania wyboru Zarządu w terminie 3 miesięcy od daty ogłoszenia wyników wyborów, nie przeprowadza się przedterminowych wyborów, naruszono podstawową zasadę nakazującą działanie jednostki poprzez jej organy wynikającą z art. 37 usg.
- 3) określając w § 11 sprawy należące w szczególności do Rady i nie określając co poza tymi sprawami należy do kompetencji Rady nie wykonano nakazu określenia zadań organów jednostki pomocniczej ustalonego w art. 35 ust. 3 pkt 3 usg. Jeżeli ustala się zakres spraw w szczególności to bez określania pozostałego zakresu praktycznie nie określono kompetencji.
- 4) nakładając w § 13 ust. 10 obowiązek powiadomienia organu zwołującego sesję w sytuacji, kiedy w § 6 ustalono, że organami są Rada i Zarząd a w § 13 ust. 2 i 3 ustalono, iż sesje zwołuje Przewodniczący Rady Miasta lub Przewodniczący Zarządu nie określono osoby – organu, którą należy powiadomić o niemożności uczestniczenia w sesji. Brak jasnego określenia tej osoby – organu ma szczególne znaczenie w sytuacji, kiedy w § 89 ust. 1 pkt 5 nieusprawiedliwione nie uczestniczenie w sesji może być przyczyną wygaśnięcia mandatu.
- 5) ustalając w § 22 ust. 4, że w przypadku rozwiązania Rady, z powodu nie dokonania wyboru Zarządu w terminie 3 miesięcy od dnia odwołania lub przyjęcia rezygnacji Zarządu, nie przeprowadza się przed-

terminowych wyborów naruszono podstawową zasadę nakazującą działanie jednostki poprzez jej organy wynikającą z art. 37 usg.

- 6) ograniczając w § 30 ust. 2 prawa wyborcze poprzez wprowadzenie warunku zameldowania na pobyt stały naruszono przepisy art. 5 i 6 ustawy z dnia 16 lipca 1998r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. z 2003r. Nr 159 poz. 1547), które stanowią, że czynne prawo wyborcze do danej rady jednostki samorządu terytorialnego ma każdy obywatel Polski, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat i stale zamieszkuje na obszarze działalności tej rady. Stanowisko takie potwierdza orzecznictwo sądu administracyjnego, w tym wyrok NSA z 13 kwietnia 1999r., sygn. akt II SA 231/99 uznający, że czynne prawo wyborcze organów sołectwa mają stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania, a więc przebywający tam z zamiarem stałego pobytu, nawet jeśli nie są zameldowani na stałe. Powyższe stanowisko podtrzymał NSA w kolejnym wyroku z dnia 27 stycznia 2006r., sygn. akt OSK 1853/04, w którym wskazał, że osobą uprawnioną do głosowania w wyborach do organów sołectwa jest stały, pełnoletni mieszkaniec sołectwa, ujęty w stałym rejestrze wyborców w gminie, w której znajduje się sołectwo.
- 7) modyfikując i zmieniając przepisami § 32 - art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 16 lipca 1998r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. z 2003r. Nr 159 poz. 1547), który stanowi, że nie mają prawa wybierania osoby:
 - 1) pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądowym;
 - 2) pozbawione praw wyborczych orzeczeniem Trybunału Stanu;
 - 3) ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądowymnaruszono w sposób rażący przepisy art. 5 i 6 Ordynacji wyborczej w związku z art. 37 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym nakazującym odpowiednie stosowanie art. 36 ust. 2.
- 8) ustalając, w § 39 ust. 1, że komórka organizacyjna Urzędu Miasta sporządza spisy wyborców zameldowanych w Dzielnicy na pobyt stały wykluczono z grona wyborców osoby stale zamieszkujące na obszarze Dzielnicy, które uchybiły obowiązkowi meldunkowemu. Naruszono w ten sposób art. 36 ust. 2 w związku z art. 37 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.
- 9) w § 56 ust. 1 ustalono, że w przypadku, kiedy liczba zarejestrowanych kandydatów w obwodzie jest mniejsza od liczby wybieranych członków Rady Dzielnicy, to wówczas wyborów nie przeprowadza się. Jednocześnie w żadnym przepisie Statutu Dzielnicy Nowe Siedlce nie uregulowano powstałego na skutek nie przeprowadzenia wyborów stanu. Brak jest w Statucie regulacji analogicznej do zawartej w art. 188 ustawy z dnia 16 lipca 1998r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. z 2003r. Nr 159, poz. 1547, z późn. zm.) stanowiącej, że w przypadku nie przeprowadzenia wyborów za wybranych na radnych terytorialna komisja wyborcza uznaje zarejestrowanych kandydatów, a odpowiednio pozostałe mandaty pozostają nieobsadzone. Dokładne uregulowanie powstałego na skutek nie przeprowadzenia wyborów stanu, ma dlatego tak istotne znaczenie, gdyż zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym liczba członków Rady jest ściśle związana z liczbą mieszkańców. Brak tej regulacji i nie przeprowadzenia wyborów w obwodzie automatycznie skutkuje niezgodną z ustawą o samorządzie gminnym liczbą członków Rady.
- 10) mając na uwadze regulacje zawarte w § 39 i § 40 „Spisy Wyborców” oraz treść przepisu § 66 ust. 4 Statutu i wynikające z mocy ustawy czynne prawo wyborcze przysługujące stałym mieszkańcom dzielnicy, należy uznać, iż brak jest regulacji postępowania reklamacyjnego na nieprawidłowości w spisie wyborców.
- 11) ustanawiając w § 85 próg wyborczy poprzez przyjęcie, że wybory do Rady Dzielnicy są ważne, jeśli wzięło w nich udział co najmniej 11% uprawnionych do głosowania oraz, że w przypadku, gdy w wyborach wzięło udział mniej niż 11% uprawnionych do głosowania, ponownych wyborów nie przeprowadza się, Rada dokonała regulacji poza kompetencją określoną w art. 35 ustawy o samorządzie gminnym. Taka ocena znajduje pełne uzasadnienie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 stycznia 2002r. sygn. akt II SA 2122/01, w którym to Sąd stwierdził, że w pojęciu ustalania zasad i trybu wyborów organów jednostek pomocniczych nie mieści się uprawnienie do określania zasad ważności wyborów, a zatem przyjęcie w statucie jednostki pomocniczej proggu wyborczego przesądzającego o ważności wyborów do rady tej jednostki jest naruszeniem kompetencji rady gminy wynikającej z art. 37 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (obecnie jest to przepis art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy).
- 12) w § 86 ust. 1 jako przesłankę wniesienia protestu wskazano dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom. Pojęcie „przestępstwo przeciwko wyborom” jest pojęciem ustawowym użytym w ustawie z

dnia 6 czerwca 1997r. - Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.) jako tytuł rozdziału XXXI. Według art. 248 przestępstwa przeciwko wyborom można się dopuścić tylko w związku z wyborami do Sejmu, do Senatu, wyborem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wyborami do Parlamentu Europejskiego, wyborami organów samorządu terytorialnego lub referendum. Z całą pewnością rada dzielnicy nie jest organem samorządu terytorialnego.

- 13) uwzględniając, że w § 86 ust. 1 określono poza przestępstwem przeciwko wyborom, jako przesłankę wniesienia protestu, także naruszenie postanowień rozdziału „Ważność wyborów” a w § 87 ust. 1 określono, iż unieważnić wybory można tylko wówczas, jeżeli dopuszczono się przestępstw, należy uznać, że nie jest dopuszczalne unieważnienie wyborów z powodu istotnego naruszenia postanowień rozdziału Ważność wyborów. Według przepisów Kodeksu karnego przestępstwem jest czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę. Nie można zatem uznać naruszeń postanowień rozdziału „Ważność wyborów” za przestępstwo.
- 14) w § 93 ust. 8 postanowiono, że w przypadku rozwiązania Rady z powodu powtarzającego się wielokrotnego istotnego naruszenia przepisów prawa nie przeprowadza się ponownych wyborów. Taka regulacja narusza podstawową zasadę nakazującą działanie jednostki poprzez jej organy.

Wykazane wyżej naruszenia prawa są naruszeniami istotnymi. Nadto takie naruszenia, jak wykazane w pkt 2, 3, 5, 9, 13, 14 powodują, że Statut Dzielnicy Nowe Siedlce nie może być stosowany bez tych przepisów. Brak jest bowiem regulacji pozwalających na przeprowadzenie ponownych wyborów w przypadku rozwiązania Rady. Ustalenie, że nie przeprowadza się wyborów w obwodach, w których liczba zarejestrowanych kandydatów jest mniejsza od liczby wybieranych członków Rady i jednocześnie brak regulacji odnośnie co do takich przypadków, powoduje, że liczba członków Rady byłaby niezgodna z wynikającą z przepisów ustawy. Wskazanie, że wybory unieważnia się tylko z powodu dopuszczenia się przestępstwa powoduje, iż nie ma możliwości unieważnienia wyborów z powodu naruszenia przepisów Statutu. Statut określając właściwości Rady w szczególności nie określa wszystkich spraw należących do właściwości Rady czym narusza dyspozycję wynikającą z art. 35 ust. 3 pkt 3.

Ponadto z art. 35 ust. 3 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika nakaz określenia w statucie zakresu zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposobu ich realizacji. Brak tych regulacji stanowi istotne naruszenie prawa (zob. wyrok WSA w Opolu z dnia 12.02.2008r. sygn. II SA/Op 563/07 - LEX nr 357473 oraz wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30.08.2006r. sygn. II SA/Go 449/06).

W tej sytuacji należało uznać, że przedmiotowa uchwała Rady Miasta Siedlce została podjęta z naruszeniem wyżej wskazanych przepisów prawa, w związku z czym winna być wyeliminowana z obrotu prawnego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje Miastu skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia za moim pośrednictwem.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

Wojewoda Mazowiecki:
Jacek Kozłowski