



## **WOJEWODA LUBELSKI**

**NK.II.0911/160/10**

Lublin, 2010-05-17

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**  
**stwierdzające nieważność uchwały Nr LVI/381/2010 Rady Miejskiej w Bełżycach z dnia 8 kwietnia 2010r. w sprawie zmiany uchwały Nr XLVIII/312/2002 Rady Miejskiej w Bełżycach z dnia 27 czerwca 2002r. w sprawie ustalenia podziału Gminy na okręgi wyborcze do Rady Miejskiej w Bełżycach.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.)

**stwierdzam nieważność**  
uchwały LVI/381/2010 Rady Miejskiej w Bełżycach z dnia 8 kwietnia 2010r. w sprawie zmiany uchwały Nr XLVIII/312/2002 Rady Miejskiej w Bełżycach z dnia 27 czerwca 2002r. w sprawie ustalenia podziału Gminy na okręgi wyborcze do Rady Miejskiej w Bełżycach.

### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr LVI/381/2010 Rady Miejskiej w Bełżycach została doręczona organowi nadzoru w dniu 19 kwietnia 2010r.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Bełżycach dokonała zmiany w podziale Gminy na okręgi wyborcze poprzez zmianę granic dotychczas istniejących okręgów wyborczych oraz utworzenie dwóch dodatkowych okręgów wyborczych.

Z uzasadnienia do uchwały wynika, że powyższa zmiana nie była przeprowadzona na wniosek Burmistrza lecz Komisji Statutowo-Regulaminowej Rady Miejskiej w Bełżycach.

Tym samym Rada naruszyła procedurę określoną w art. 92 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 z późn. zm.).

Zgodnie z brzmieniem powołanego przepisu podział na okręgi wyborcze, ich granice i numery oraz liczbę radnych wybieranych w każdym okręgu ustala, na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), rada gminy według jednolitej normy przedstawicielstwa obliczonej przez podzielenie liczby

mieszkańców gminy przez liczbę radnych wybieranych do danej rady, z uwzględnieniem art. 89 i następujących zasad:

- 1) ułamki liczby mandatów wybieranych w okręgu wyborczym równe lub większe od 1/2, jakie wynikają z zastosowania normy przedstawicielstwa, zaokrągla się w górę do liczby całkowitej;
- 2) jeżeli w wyniku postępowania, o którym mowa w pkt 1, liczba radnych wybieranych w okręgach przewyższa liczby wynikające z art. 27 i art. 90, mandaty nadwyżkowe odejmuje się w tych okręgach wyborczych, w których norma przedstawicielstwa jest najmniejsza; w przypadku gdy liczba mandatów jest mniejsza od wynikającej z art. 27 i art. 90, dodatkowe mandaty przydziela się tym okręgom wyborczym, w których norma przedstawicielstwa jest największa. (podkreślenie moje)

Brzmienie cytowanego przepisu w sposób jednoznaczny przesadza o tym, że procedura podziału gminy na okręgi wyborcze może być uruchomiona jedynie na wniosek burmistrza. Wniosek ten stanowi niezbędny warunek podjęcia dalszego działania przez radę. W tym wypadku ustawodawca przyznał radzie kompetencje o charakterze następczym, z których może ona skorzystać tylko wtedy, gdy burmistrz wystąpi do rady z wnioskiem o podział gminy na okręgi wyborcze lub dokonanie zmiany w tym zakresie. Brak takiego wniosku powoduje, iż wszelkie działania rady podjęte w celu podziału gminy na okręgi wyborcze, ich granice i numery oraz liczbę radnych wybieranych w każdym okręgu należy uznać za nieważne z mocy prawa.

W niniejszej sprawie wyjaśnienia złożył Przewodniczący Rady Miejskiej w Beżycach, który w piśmie z dnia 10 maja 2010 r. zakwestionował kompetencje wojewody do badania poprawności i legalności uchwał rady gminy, w sprawie zmiany podziału gminy na okręgi wyborcze stwierdzając, iż: *„podział gminy na okręgi wyborcze oraz zmiany w tym podziale podlegają czynnościom nadzorczym komisarza wyborczego, wykonywanym na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 1 w zw. Z art. 15 ust. 1 ordynacji. (...) Ordynacja tedy przewiduje szczególny tryb weryfikacji uchwał rady gminy w sprawie okręgów wyborczych.”*

Ponadto Przewodniczący Rady Miejskiej zaznaczył, że: *„w naszej ocenie nawet gdyby przyjąć, iż nastąpiło naruszenie procedury to takie uchybienie w żadnym razie nie może skutkować nieważnością uchwały, gdyż nie było tu istotnego/rażącego naruszenia prawa.”*

Odnosząc się do treści tych wyjaśnień należy zauważyć, że stosownie do postanowień Konstytucji RP, w ustawie o samorządzie gminnym przyjęto, iż nadzór nad wykonywaniem zadań gminy jest sprawowany na podstawie kryterium zgodności z prawem - art. 85 ustawy o samorządzie gminnym. Ponadto, zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, o nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym, niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia w trybie określonym w art. 99.

W myśl art. 86 ustawy o samorządzie gminnym organami nadzoru są Prezes rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych - regionalna izba obrachunkowa. Z regulacji tego przepisu wynika więc, że

wojewoda jest organem nadzoru we wszystkich sprawach, które nie należą do kompetencji Prezesa Rady Ministrów ani do regionalnej izby obrachunkowej (wyrok WSA w Białymstoku z dnia 16 czerwca 2005r., sygn. II SA/Bk 476/05).

Wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego w kontekście jej zgodności z aktualnie obowiązującymi przepisami. Problematykę nadzoru wojewody nad gminami reguluje wyczerpująco rozdział 10 ustawy o samorządzie gminnym.

Rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego może być wydane tylko wtedy, gdy uchwała taka pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawa. Dlatego też orzeczenia organów nadzoru powinny mieć zawsze niebudzącą wątpliwości podstawę prawną (wyrok NSA z 12 października 1990 r. SA/Lu 663/90 ONSA 2001/1/117, tak też: wyrok NSA z 18 kwietnia 2000 r. III S 397/00 ONSA 2001/1/177).

Ustawa o samorządzie gminnym nie określa rodzaju naruszeń, które należy zakwalifikować do istotnego naruszenia prawa. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się jednak, że są to takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, a także naruszenie procedury podjęcia uchwały (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, OwSS 1998/3/79). Za "istotne" naruszenie prawa należy uznać uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.

Zatem nie sposób zaakceptować twierdzenia zawartego w wyjaśnieniach Przewodniczącego Rady Miejskiej w Bełżycach, iż naruszenie procedury podejmowania przedmiotowej uchwały nie stanowi istotnego naruszenia prawa.

Ustawodawca, określając w art. 92 ust. 1 i 2 Ordynacji wyborczej, ściśle określoną procedurę ustanawiania okręgów wyborczych ich granic i numerów oraz liczby radnych wybieranych w każdym okręgu, uruchamianą wyłącznie na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), wykluczył tym samym jakąkolwiek dowolność rady gminy w tym zakresie.

Bezzasadny jest także argument braku kompetencji wojewody w zakresie badania poprawności i legalności uchwał rady gminy w sprawie zmiany podziału gminy na okręgi wyborcze. Należy bowiem zauważyć, że katalog zadań komisarza wyborczego zawarty jest w art. 12 ust. 1 Ordynacji wyborczej. Zgodnie z tym przepisem do zadań komisarza wyborczego należy:

- 1) sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego;
- 2) zapewnianie we współdziałaniu z organami samorządu terytorialnego organizacji wyborów do rad na obszarze województwa;
- 3) powoływanie terytorialnych komisji wyborczych oraz rozwiązywanie terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych po wykonaniu ich ustawowych zadań;
- 4) rozpatrywanie skarg na działalność terytorialnych komisji wyborczych;

- 5) kontrolowanie, w zakresie ustalonym przez Państwową Komisję Wyborczą, prawidłowości sporządzania spisów wyborców;
- 6) podawanie do publicznej wiadomości informacji o składach terytorialnych komisji wyborczych powołanych na obszarze województwa;
- 7) udzielanie, w miarę potrzeby, terytorialnym i obwodowym komisjom wyborczym wyjaśnień;
- 8) ustalanie zbiorczych wyników wyborów do rad przeprowadzonych na obszarze województwa i ogłaszanie ich w trybie określonym w niniejszej ustawie;
- 9) przedkładanie sprawozdania z przebiegu wyborów na obszarze województwa, wraz z ich wynikami, Państwowej Komisji Wyborczej;
- 10) (skreślony);
- 11) wykonywanie innych czynności przewidzianych w ustawach lub zleconych przez Państwową Komisję Wyborczą.

Do komisarza wyborczego należy również współdziałanie z organami administracji publicznej, co obejmuje również zajmowanie przez niego stanowiska w kwestii ustalania przez wojewodę liczby radnych wybieranych do rad (art. 27 ust. 1 Ordynacji wyborczej).

Także w przedmiotowej sprawie Komisarz Wyborczy w Lublinie, w piśmie z dnia 4 maja 2010 r., znak DLB 732-6/10, określił swoje stanowisko w odniesieniu do kwestionowanej uchwały Rady Miejskiej w Bełżycach stwierdzając, że: *„przedmiotowa uchwała wywołuje istotne zastrzeżenia jako podjęta z naruszeniem art. 92 ust. 1 ustawy - Ordynacja wyborcza. Podział gminy na okręgi wyborcze jest stały. Zmiany granic okręgów wyborczych dopuszczalne są **wyłącznie** w razie wystąpienia przesłanek określonych w art. 92 ust. 1 Ordynacji wyborczej. Analogicznie jak w przypadku zmian w podziale na odwody głosowania, wystąpienie wskazanych wyżej przesłanek nie jest wystarczającym warunkiem. **Muszą one powodować, że dotychczasowy podział gminy na okręgi wyborcze nie spełnia wymogów określonych w art. 89 ust. 2 – 4 i art. 92 ust. 2 w zw. Z art. 90 Ordynacji wyborczej.** Natomiast analizując dotychczasowy podział gminy Bełżyce na okręgi wyborcze stwierdzić należy, iż nadal są w niej zachowane dopuszczalne normy przedstawicielskie. Ponadto proponowany w uchwale sposób podziału dokonuje radykalnej zmiany wprowadzając w miejsce wielomandatowego okręgi jednomandatowe, zwiększając liczbę okręgów z 10 do 12, zamiast ewentualnego dokonania nieznacznej korekty polegającej na przesunięciu jednego mandatu z okręgu wyborczego nr 1 do okręgu wyborczego nr 5, czy też nieznacznej korekty granic okręgów w celu wyrównania ich reprezentatywności. Zwraca też uwagę załączone do uchwały uzasadnienie a zwłaszcza stopień jego ogólności, jak też brak wymaganego w art. 92 ust. 2 skierowanego do Rady Miejskiej w Bełżycach wniosku burmistrza o dokonanie stosownych zmian w podziale na okręgi wyborcze. Ponadto na bezzasadność ocenianej uchwały wskazuje porównanie liczby mieszkańców gminy Bełżyce w 2002 r. – 13910, kiedy podjęto uchwałę o podziale jej na 10 okręgów wyborczych, z liczbą mieszkańców wskazanych w przedmiotowej uchwale –*

*13768, a więc niższej, kiedy to dokonuje się podziału na 12 okręgów wyborczych.”*

Zatem Komisarz Wyborczy w Lublinie podzielił stanowisko Wojewody Lubelskiego w kwestii wadliwości przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Bełżycach.

Należy ponadto wskazać, iż z ustawy o samorządzie gminnym wynika generalna kompetencja sprawowania przez wojewodę nadzoru nad legalnością wykonywanych przez gminę zadań. Natomiast żaden z przepisów ustawy - Ordynacja wyborcza, nie wyłącza spod tego nadzoru zadań określonych w jej przepisach, wobec czego należy uznać, iż również w odniesieniu do uchwał w sprawie ustalenia podziału na okręgi wyborcze obowiązują ogólna reguła określona w art. 85 ustawy o samorządzie gminnym.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LVI/381/2010 we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI  
Genowefa Tokarska

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Bełżyc
- 2) Przewodniczący  
Rady Miejskiej w Bełżycach