

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3
NK-II.4131.65.2015.ACh

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 13 ust. 3 i ust. 4 w części: „zawód” Zasad i trybu przeprowadzenia wyborów do rad osiedli stanowiących załącznik do uchwały NR VIII/83/15 Rady Miasta Białystok z dnia 27 kwietnia 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia wyborów do rad osiedli.

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 27 kwietnia 2015 r. Rada Miasta Białystok podjęła uchwałę NR VIII/83/15 w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia wyborów do rad osiedli, która 4 maja 2015 r. wpłynęła do organu nadzoru i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Analiza przedmiotowej uchwały wykazała, iż część jej zapisów została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym 15 maja 2015 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności.

Mocą postanowień § 13 ust. 3 załącznika do ww. uchwały Rada Miasta Białystok postanowiła ograniczyć prawo wybieralności na członków rad osiedli osobom niemającym zameldowania na stałe na terenie osiedla w którym kandydują.

Tymczasem, w związku z dyspozycją art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) odsyłającą do odpowiedniego stosowania do dzielnic i osiedli art. 36 ust. 2 ww. ustawy dotyczącego wyboru sołtysa i rady sołeckiej, należy uznać, że zarząd dzielnicy (osiedla) oraz członkowie rady dzielnicy (osiedla) są wybierani w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców dzielnicy (osiedla) uprawnionych do głosowania.

Ustawodawca pozostawił radzie gminy daleko idącą swobodę w kwestii określenia zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej. Nie mogą jednakże one naruszać postanowień art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, w których ustawodawca ustanowił podstawowe zasady prawa wyborczego.

Z przepisów ustawy wyraźnie wynika, iż prawo wybierania mają stali mieszkańcy dzielnicy (osiedla) uprawnieni do głosowania - nie mówi się tu o zameldowaniu, czy urzędowym poświadczeniu (zarejestrowaniu) pobytu.

Miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest, zgodnie z art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.) miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu.

Czynne prawo wyborcze organów dzielnicy (osiedla) mają więc stali mieszkańcy dzielnicy (osiedla) uprawnieni do głosowania, a więc przebywający tam z zamiarem stałego pobytu, nawet jeśli nie są zameldowani na stałe.

Przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie uzależniają również biernego prawa wyborczego od kryterium zameldowania na pobyt stały. Zgodnie z art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym zarząd dzielnicy (osiedla) oraz członkowie rady dzielnicy (osiedla) są wybierani spośród nieograniczonej liczby kandydatów – prawnie niedopuszczalne jest zatem ograniczanie praw z uwagi na zameldowanie na pobyt stały.

Przedstawione stanowisko potwierdza uzasadnienie do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 7 maja 2012 r., Sygn. akt III SA/Lu 89/12:

„Ustawa o samorządzie gminnym nie precyzuje pojęcia: "uprawniony do głosowania". W ocenie sądu interpretacja tego pojęcia wymaga odwołania się do podstawowego aktu prawnego regulującego prawa wyborcze na szczeblu samorządowym, tj. do Kodeksu wyborczego. Zgodnie z art. 10 § 1 pkt 3 lit. a) Kodeksu wyborczego prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) w wyborach do rady gminy ma obywatel polski oraz obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, oraz stale zamieszkuje na obszarze tej gminy. Prawo wybierania w wyborach wójta w danej gminie - osoba mająca prawo wybierania do rady tej gminy (pkt 4). Z kolei zgodnie z art. 10 § 2 Kodeksu wyborczego nie ma prawa wybierania osoba:

- 1) pozbawiona praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu;*
- 2) pozbawiona praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu;*
- 3) ubezwłasnowolniona prawomocnym orzeczeniem sądu.*

W konkluzji – czynne prawo wyborcze w wyborach sołtysa mają osoby posiadające czynne prawo wyborcze w wyborach do organów gminy (art. 36 ust. 2 u.s.g. w zw. z art. 10 § 1 i 2 Kodeksu wyborczego).

*W kwestii kluczowej dla sprawy – **biernego prawa wyborczego** w wyborach na sołtysa ustawa o samorządzie gminnym stanowi jedynie, że sołtysa wybiera się spośród nieograniczonej liczby kandydatów. Choć nie wynika to wprost z art. 36 ust. 2 u.s.g., to jednak funkcjonalna wykładnia tego przepisu wskazuje, że bierne prawo wyborcze w wyborach sołtysa mają osoby, które posiadają czynne prawo wyborcze. Zgodna z rozsądkiem jest interpretacja, że wybranym do organów publicznych może być ten, kto sam posiada prawo wybierania.*

*(...) W tym zakresie charakter *lex specialis* ma art. 36 ust. 2 u.s.g., wprowadzający zasadę, że sołtysa wybiera się spośród nieograniczonej liczby kandydatów, posiadających – jak wskazuje wykładnia funkcjonalna – czynne prawo wyborcze. (...)*

Jak wspomniano wyżej – z uwagi na fundamentalny charakter praw wyborczych akt prawa miejscowego nie może wprowadzać ich ograniczeń w stopniu nieprzewidzianym w akcie rangi ustawowej. Rada gminy uchwalając zasady wyborów organów jednostki pomocniczej, a więc również i regulując zagadnienia praw wyborczych musi mieścić się w granicach, jakie tym prawom wyznaczają przepisy Konstytucji i ustaw.”

Ograniczenie prawa wybieralności osobom niemającym zameldowania na pobyt stały na terenie dzielnicy (osiedla), zdaniem organu nadzoru, stanowi więc istotne naruszenie prawa i wykracza poza określone w art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym kompetencje Rady Miasta Białostok.

Również wprowadzenie w § 13 ust. 4 załącznika do ww. uchwały wymogu zawarcia w zgłoszeniu kandydata na członka rady osiedla informacji o zawodzie nie znajduje uzasadnienia w przepisach prawa. Zgodnie z ww. artykułem Rada określa jedynie zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej, nie ma natomiast kompetencji do wprowadzania obowiązku podania dodatkowych informacji - zawodu kandydata na członka rady osiedla, które to informacje nie są niezbędne do ustalenia biernego prawa wyborczego tego kandydata.

Przyjęcie przedmiotową uchwałą kwestionowanych przez organ nadzoru uregulowań, dokonane zostało przez Radę Miasta **z przekroczeniem upoważnienia ustawowego**. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej, do których zalicza się organy samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa, stąd też niedopuszczalnym jest podejmowanie przez Radę regulacji bez wyraźnego upoważnienia ustawowego lub z jego przekroczeniem.

Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 27.5.2002 r., K 20/01, OTK 2002, Nr 3, poz. 34 "w odniesieniu do organów władzy publicznej nie obowiązuje zasada: co nie jest zakazane, jest dozwolone".

Mając powyższe na uwadze, rozstrzygnięcie nadzorcze we wskazanym w sentencji zakresie jest uzasadnione. Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, iż zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej, objęte zakresem kwestionowanej uchwały, stanowią materię, która powinna zostać uregulowana w Statucie jednostki pomocniczej.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Otrzymuje:

Rada Miasta Białystok

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli