WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-O.4131.3.2017.EB

Warszawa, 31 stycznia 2017 r.

Rada Gminy Rzekuń
ul. Kościuszki 33
07 - 411 Rzekuń

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVI/180/2016 Rady Gminy Rzekuń z dnia 29 grudnia 2016 r. *o przeprowadzeniu referendum lokalnego w sprawie przyłączenia części Gminy Rzekuń do miasta Ostrołęka.*

Uzasadnienie

W dniu 29 grudnia 2016 r. Rada Gminy Rzekuń podjęła uchwałę Nr XXVI/180/2016 *o przeprowadzeniu referendum lokalnego w sprawie przyłączenia części Gminy Rzekuń do miasta Ostrołęka.* Uchwała powyższa wraz z załącznikiem została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru, w dniu 3 stycznia 2017 r.

Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 2 ust. 1 pkt 3, art. 4 i art. 9 ustawy z dnia 15 września 2000 r. *o referendum lokalnym* (Dz. U. z 2016 r. poz. 400) zwana dalej „u.r.l."

W toku kontroli legalności uchwały Nr XXVI/180/2016, organ nadzoru stwierdził, iż przedmiotowa uchwała wraz z załącznikiem, stanowiącym jej integralną część, została podjęta pomimo braku inicjatywy mieszkańców gminy w tym zakresie, co czyni ją sprzeczną z prawem, w szczególności z przepisem art. 4c ust. 1 i 2 ustawy *o samorządzie gminnym* zwanej dalej: „*u.s.g.*"

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Rzekuń postanowiła o przeprowadzeniu referendum lokalnego w sprawie przyłączenia części gminy Rzekuń do miasta Ostrołęka.

W związku z wątpliwościami, co do zgodności z prawem ww. uchwały, organ nadzoru pismem z dnia 4 stycznia 2017 r. (znak: LEX-O.40.4.2017.EB) zwrócił się do Przewodniczącego Rady Gminy Rzekuń o przesłanie wszelkich informacji i dokumentów, będących w posiadaniu gminy, mogących mieć wpływ na ocenę procedury podjęcia przedmiotowej uchwały, w tym:

- protokołu z sesji, na której podjęto uchwałę,
- uzasadnienia do uchwały, z którego będzie wynikało, kto był wnioskodawcą w sprawie przeprowadzenia referendum,
- informacji o dacie publikacji uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.

W odpowiedzi na ww. pismo (która wpłynęła do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie Delegatura – Placówka Zamiejscowa w Ostrołęce w dniu 11 stycznia 2017 r.) Przewodniczący Rady Gminy Rzekuń przesłał do organu nadzoru dokumentację obejmującą: wyciąg z protokołu nr XXVI/2016 z XXVI zwyczajnej sesji Rady Gminy Rzekuń odbytej w dniu 29 grudnia 2016 r., wniosek radnych Rady Gminy Rzekuń z dnia 29 grudnia 2016 r. o wprowadzenie projektu uchwały dotyczącego przeprowadzenia referendum lokalnego do porządku obrad na sesji w dniu 29 grudnia 2016 r., projekt uchwały o przeprowadzeniu referendum lokalnego w sprawie przyłączenia części Gminy Rzekuń do miasta Ostrołęka, pismo Prezydenta Miasta Ostrołęki z dnia 21 grudnia 2016 r. (znak GN.0110.2.2016) do Przewodniczącego Rady Gminy Rzekuń w sprawie podjęcia działań zmierzających do wyrażenia przez Radę Gminy Rzekuń opinii na temat zmiany granic gminy, wydruk z Dziennika Urzędowego Województwa Mazowieckiego, potwierdzający fakt opublikowania w nim uchwały Nr XXVI/180/2016.

Analiza ww. dokumentów, w szczególności wniosku radnych oraz wyciągu z protokołu z sesji, na której podjęto uchwałę Nr XXVI/180/2016, wykazała, że przedmiotowa uchwała została podjęta z inicjatywy dziewięciu radnych, w tym przewodniczącego Rady Gminy Rzekuń.

W ocenie organu nadzoru, podjęcie przedmiotowej uchwały na wniosek kilku radnych nie znajduje oparcia ani w przepisach *u.s.g.* ani w przepisach *u.r.l.*

Wobec powyższego, Wojewoda Mazowiecki, działając w ramach przysługujących mu uprawnień nadzorczych nad jednostkami samorządu terytorialnego, pismem z dnia 18 stycznia 2017 r. (znak: LEX-O.4131.3.2017.EB) zawiadomił Radę Gminy Rzekuń o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały.

Zdaniem organu nadzoru, okoliczność, iż Rada Gminy Rzekuń w podstawie prawnej uchwały Nr XXVI/180/2016 powołała wyłącznie przepisy *u.r.l.*, w tym przepis art. 9, zawarty w rozdziale 2 *u.r.l.*, poświęconym referendum przeprowadzanemu z inicjatywy organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, świadczy o tym, że Rada Gminy uznała, iż podjęcie uchwały w przedmiotowej sprawie może nastąpić również z inicjatywy samej rady, z pominięciem procedury przewidzianej w art. 4c *u.s.g.*

Tymczasem w doktrynie wskazuje się, iż referendum gminne w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic jest jedynym (obok referendum w przedmiocie odwołania organu stanowiącego gminy), które może być przeprowadzone tylko na wniosek mieszkańców. Oznacza to, iż niedopuszczalne jest przeprowadzenie takiego referendum na wniosek rady gminy w trybie art. 9 *u.r.l.* (zob. Dolnicki B. (red.), Augustyniak M., Cybulska R., Glumińska-Pawlic J., Jagoda J., Marchaj R., Martysz C., Matan A., Moll T., Wierzbica A. *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz., Wolters Kluwer 2016, wyd. I*).

Zgodnie z treścią art. 4c ust. 1 i 2 *u.s.g.*, w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy może być przeprowadzone referendum lokalne z inicjatywy mieszkańców (ust. 1). Z inicjatywą przeprowadzenia referendum, o którym mowa w ust. 1, wystąpić może jedynie grupa co najmniej 15 obywateli, o której mowa w art. 11 ust. 1a *u.r.l.* (ust. 2), tj. obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy.

Oznacza to, że inicjatywa w sprawie przeprowadzenia takiego referendum nie przysługuje radzie gminy (art. 4 *u.r.l.*) ani żadnym innym podmiotom uprawnionym z mocy art. 11 ust. 1 *u.r.l.* do inicjowania referendum gminnego z inicjatywy mieszkańców gminy w innych sprawach niż utworzenie, połączenie, podział i zniesienie gminy oraz ustalenie granic gminy , tj.: 1) grupie co najmniej 5 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy, 2) statutowej strukturze terenowej partii politycznej działającej w danej gminie, 3) organizacji społecznej posiadającej osobowość prawną, której statutowym terenem działania jest co najmniej obszar danej gminy (zob. G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz,* Lex 2012, wyd. IV).

Postępowanie ze zgłoszonym przez mieszkańców wnioskiem o przeprowadzenie referendum odbywa się zgodnie z przepisami art. 15 i n. *u.r.l.* Istotne znaczenie ma w nim uchwała rady gminy w sprawie przeprowadzenia referendum (art. 17 *u.r.l.*). Uchwałę tę rada gminy podejmuje nie później niż w ciągu 30 dni od dnia przekazania wniosku wójtowi (art. 18 *u.r.l.)*

Mając na uwadze powyższe, organ nadzoru stoi na stanowisku, że Rada Gminy Rzekuń podejmując przedmiotową uchwałę na podstawie art. 9 *u.r.l.* działała z przekroczeniem upoważnienia ustawowego przewidzianego w tym przepisie i jednocześnie z pominięciem procedury inicjowania referendum przewidzianej w art. 4c *u.s.g.* W ocenie organu nadzoru wniosek dziewięciu radnych z oczywistych względów nie spełnia wymogu wniosku grupy co najmniej 15 obywateli, o których mowa w art. 4c ust. 2 *u.s.g.* i art. 11 ust. 1a *u.r.l.* Należy w tym miejscu podkreślić, że w przypadku referendum gminnego z art. 4c *u.s.g.* ustawodawca zaostrzył wymogi formalne złożenia inicjatywy referendalnej, gdyż w przypadku każdego innego referendum gminnego wymaga się zebrania grupy co najmniej pięciu obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy.

Instytucja referendum lokalnego w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy została wprowadzona do *u.s.g.* z dniem 14 lipca 2011 r. na mocy postanowień ustawy z dnia 26 maja 2011 r. *o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2011 r. Nr 134, poz. 777).

W doktrynie wskazuje się, iż przepis art. 4c ust. 2 *u.s.g.* ma charakter szczególny, gdyż reguluje jedyny typ referendum, który został unormowany poza *u.r.l.* Z uwagi na fakt, że nie zawiera szczegółowych regulacji dotyczących zasad oraz trybu przeprowadzania referendum gminnego w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic, przeprowadzanego z inicjatywy mieszkańców, w tym zakresie znajdują zastosowanie przepisy *u.r.l.*, w szczególności regulacje zawarte w rozdziale 3 „Przepis y ogólne dotyczące referendum przeprowadzanego na wniosek mieszkańców" oraz rozdziale 4 „Referendum na wniosek mieszkańców w sprawach innych niż odwołanie organu jednostki samorządu terytorialnego" (zob. (zob. Dolnicki B. (red.), Augustyniak M., Cybulska R., Glumińska-Pawlic J., Jagoda J., Marchaj R., Martysz C., Matan A., Moll T., Wierzbica A. *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz., Wolters Kluwer 2016, wyd. I*).

Z przepisu art. 19 ust. 1 i 2 *u.r.l.* wynika, iż uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sprawie przeprowadzenia referendum na wniosek mieszkańców podlega opublikowaniu zgodnie z art. 10 ust. 1 (a zatem poprzez ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym) i zawiera informacje określone w art. 9 ust. 2, czyli: 1) p ytanie lub pytania referendum albo warianty zaproponowane mieszkańcom do wyboru; 2) termin przeprowadzenia referendum; 3) wzór karty do głosowania oraz wzory nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a; 4) kalendarz czynności związanych z przeprowadzeniem referendum.

Analiza treści uchwały Nr XXVI/180/2016 Rady Gminy Rzekuń oraz dokumentów zgromadzonych w przedmiotowej sprawie wykazała, że pierwszy z wymogów, o których mowa w art. 19 *u.r.l.* został spełniony (uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z dnia 10 stycznia 2017 r. pod poz. 207). Uchwała nie zawiera jednak wszystkich obligatoryjnych elementów wymienionych w art. 9 ust. 2 *u.r.l.* Nie przewiduje bowiem wzorów nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a, o których mowa w art. 9 ust. 2 pkt 3 *u.r.l.*, co czyni ją sprzeczną z tym przepisem.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, że przedmiotowa uchwała byłaby sprzeczna z ww. przepisem także przy założeniu, że możliwe było jej podjęcie wyłącznie z inicjatywy rady gminy.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego uchwała Nr XXVI/180/2016 ni e odpowiada prawu również z powodu sprzeczności z art. 4c ust. 5 *u.s.g.* Zgodnie z tym przepisem,

w przypadku przeprowadzania z inicjatywy mieszkańców referendum w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy, pytanie zawarte we wniosku referendalnym powinno określać szczegółowo proponowane zmiany w podziale terytorialnym państwa. Tymczasem pytanie, zawarte w § 2 przedmiotowej uchwały, o treści: „Czy jest Pani/Pan za przyłączeniem części Gminy Rzekuń do miasta Ostrołęka?" nie spełnia ww. wymogu z uwagi na wysoki poziom ogólności. Nie wynika z niego bowiem, o jaką, czy też, którą część gminy Rzekuń chodzi.

Zdaniem organu nadzoru, zgromadzony w sprawie materiał dowodowy pozwala na przyjęcie, że Rada Gminy Rzekuń, podejmując uchwałę Nr XXVI/180/2016 *o przeprowadzeniu referendum lokalnego w sprawie przyłączenia części Gminy Rzekuń do miasta Ostrołęka* u chybiła procedurze prze widzianej dla przeprowadzenia referendum gminnego w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy, czym w istotny sposób naruszyła przepis art. 4c *u.s.g.* Jednocześnie, uznając się za kompetentną do podjęcia przedmiotowej uchwały, pomimo braku oddolnej inicjatywy 15 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy, przekroczyła zakres upoważnienia wynikającego z przepisu art. 9 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 3 i art. 4 *u.r.l.*

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, iż brak możliwości zainicjowania przez organ stanowiący gminy Rzekuń referendum lokalnego w przedmiotowej sprawie nie oznacza zakazu inicjowania przez Radę Gminy innych działań w zakresie dotyczącym utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy. Rada Gminy, chcąc wykazać własną inicjatywę w ww. sprawach, ma możliwość skorzystania z procedury przewidzianej w art. 4b *u.s.g.*, właściwej dla inicjowania określonych działań przez organ stanowiący gminy.

Podsumowując stwierdzić należy, że Rada Gminy, wykonująca kompetencję prawodawczą przewidzianą w upoważnieniu ustawowym, zobligowana jest do działania ściśle w granicach tego upoważnienia, a więc bez regulowania tego, co zostało już unormowane ustawą, a także bez wykraczania poza sferę upoważnienia ustawowego. Tymczasem w opisanych przez organ nadzoru przypadkach przekroczyła te uprawnienia. Wydanie przez radę gminy uchwały z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego musi zostać zakwalifikowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem jej nieważności w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy *o samorządzie gminnym* stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Otrzymują:
1) Adresat
2) a/a

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Sipiera