



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 20 sierpnia 2013 r.

Poz. 4729



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.113.10.2013.BSZ2

Wrocław, dnia 7 sierpnia 2013 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

§ 1 ust. 2, § 3, § 4 i § 5 oraz załącznika nr 1, nr 2 i nr 3 do uchwały Rady Miejskiej w Przemkowie nr XLI/216/13 z dnia 12 lipca 2013 r. w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego w sprawie odwołania Stanisława Pępkowskiego z funkcji Burmistrza Przemkova przed upływem kadencji.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Przemkowie podjęła na sesji w dniu 12 lipca 2013 r. uchwałę r XLI/216/13 w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego w sprawie odwołania Stanisława Pępkowskiego z funkcji Burmistrza Przemkova przed upływem kadencji.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 19 lipca 2013 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że § 1 ust. 2, § 3, § 4 i § 5 uchwały, a także załączniki nr 1, 2 i 3 do uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 24a ust. 2 i art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (t.j.: Dz. U. z 2013 r., poz. 706).

Mocą przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Przemkowie, po zapoznaniu się z opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej w sprawie uchwały Rady Miejskiej w Przemkowie z dnia 25 czerwca 2013 r. nr XXXIX/204/13 w sprawie absolutorium dla Burmistrza Przemkova oraz po odmowie złożenia wyjaśnień przez organ wykonawczy, postanowiła o przeprowadzeniu referendum gminnego w sprawie odwołania Stanisława Pępkowskiego z funkcji Burmistrza Przemkova przed upływem kadencji (§ 1 ust. 1 uchwały). W § 2 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Przemkowie ustaliła treść pytania referendalnego wraz z wariantami odpowiedzi. Ponadto w treści uchwały Rada Miejska w Przemkowie uregulowała również:

- 1) datę referendum, która wyznaczona została na niedzielę 8 września 2013 r. (§ 1 ust. 2 uchwały),
- 2) ustaliła wzór karty do głosowania (§ 3 oraz załącznik nr 1 do uchwały),
- 3) ustaliła wzór nakładki na kartę do głosowania w referendum sporządzonej w alfabecie Braille'a (§ 4 oraz załącznik nr 2 do uchwały),
- 4) ustaliła kalendarz czynności związanych z przeprowadzeniem referendum (§ 5 oraz załącznik nr 3 do uchwały).

W podstawie prawnej uchwały Rada Miejska w Przemkowie powołała się na art. 11, art. 12 i art. 28a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4, art. 5 ust. 1b i ust. 1c, art. 9, art. 10 i art. 24a ust. 1 ustawy o referendum lokalnym.

W ocenie organu nadzoru uchwała, we wskazanym zakresie, została podjęta z przekroczeniem kompetencji przysługujących radzie gminy z naruszeniem art. 9 ust. 1 i 2 w zw. z art. 24a i art. 25 ustawy o referendum lokalnym.

Przepisy dotyczące przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zostały uregulowane w ustawie o referendum lokalnym. W zależności od podmiotu, który występuje z inicjatywą przeprowadzenia takiego referendum przepisy ustawy wskazują różne tryby postępowania w sprawie.

Zgodnie z art. 5 ustawy o referendum lokalnym postępowanie w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przed upływem kadencji wszczyna się na wniosek mieszkańców (ust. 1) lub poprzez podjęcie stosownej uchwały przez radę gminy (ust. 1b i 1c).

Zgodnie z art. 9 ustawy o referendum lokalnym, w brzmieniu: „1. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum bezwzględną większością głosów swojego ustawowego składu, z zastrzeżeniem art. 5 ust. 1c. 2. Uchwała, o której mowa w ust. 1, zawiera:

- 1) pytanie lub pytania referendum albo warianty zaproponowane mieszkańcom jednostki 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. 3. W przypadku gdy przedmiotem referendum gminnego jest samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne, uchwała rady gminy wskazuje również cel lub cele oraz zasady samoopodatkowania.”

Z kolei zgodnie z art. 5 ust. 1c ustawy o referendum lokalnym „1c. Uchwała rady gminy o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) podejmowana jest w trybie art. 28a albo art. 28b ustawy, o której mowa w art. 6 pkt 1.”, tj. w trybie określonym w art. 28a albo art. 28b ustawy o samorządzie gminnym.

Wykładnia powyższych przepisów prowadzi do wniosku, że uchwała w sprawie odwołania wójta podejmowana jest w trybie art. 28a albo art. 28b ustawy o samorządzie gminnym, odmiennym, od tego który został określony w art. 9 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym.

W przypadku zastosowania trybu określonego w art. 28a ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca wskazuje, że:

- 1) sesja, na której radni mają podjąć decyzję o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta może być zwołana nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium (art. 28a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym),
- 2) uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu imiennym (art. 28a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym).

Postępowanie nadzorcze potwierdziło, że uchwała Rady Miejskiej w Przemkowie została podjęta na sesji zwołanej po upływie 14 dni od dnia podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia Burmistrzowi Przemkowa absolutorium, bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu imiennym.

Art. 9 ust. 2 ustawy wskazuje elementy obligatoryjne jakie powinna zawierać uchwała rady gminy w sprawie przeprowadzenia referendum.

Jednocześnie w art. 24a ustawy o referendum lokalnym ustawodawca uregulował kompetencje komisarza wyborczego w sytuacji podjęcia przez radę gminy uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta. W ustępie 2 wskazał, że „2. Komisarz wyborczy wydaje postanowienie o przeprowadzeniu referendum w ciągu 14 dni po upływie terminu do stwierdzenia nieważności uchwały przez wojewodę w trybie art. 91 ustawy, o której mowa w art. 6 pkt 1, albo w ciągu 14 dni od dnia otrzymania orzeczenia o oddaleniu lub odrzuceniu przez sąd administracyjny skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody unieważniające uchwałę, o którym mowa w ust. 3.”, a następnie w art. 25 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym określił obligatoryjne elementy wydanego przez komisarza wyborczego postanowienia, tj.: „1. Postanowienie komisarza wyborczego o przeprowadzeniu referendum zawiera: 1) termin przeprowadzenia referendum; 2) wzór i treść karty do głosowania; 3) kalendarz czynności związanych z przeprowadzeniem referendum.”

Z zestawienia przepisów art. 9 ust. 2 i art. 24a ust. 2 w zw. z art. 25 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym wynika, że ustawodawca z jednej strony nałożył na radę gminy obowiązek podjęcia uchwały o określonej treści, a z drugiej strony na komisarza wyborczego nałożył obowiązek wydania postanowienia zawierającego te same elementy co uchwała rady gminy, tj. termin przeprowadzenia referendum, wzór i treść karty do głosowania oraz kalendarz czynności związanych z przeprowadzeniem referendum.

W związku z kolizją dwóch norm prawnych rangi ustawowej: art. 9 ust. 2 ustawy referendum lokalnym oraz art. 24a ust. 2 w zw. z art. 25 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym, należy wskazać, że ustalenie prawidłowej treści normy kompetencyjnej jest możliwe jedynie przy zastosowaniu reguł kolizyjnych stosowanych w systemie prawa polskiego. Kolizję powyższą rozstrzyga zasada prawna *lex specialis derogat legi generali* (prawo szczególne uchyla prawo ogólne). Zgodnie z tą zasadą w przypadku norm prawnych zawartych w aktach prawnych tej samej rangi (ustawy) obowiązujących w tym samym czasie, norma o charakterze szczególnym ma pierwszeństwo stosowania przed normą o charakterze ogólnym. W sytuacji przedmiotowej kolizji należy zatem uznać, że charakter *lex specialis* będą miały przepisy art. 24a ust. 2 w zw. z art. 25 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym, gdyż normują konkretną, szczególną sytuację prawną dotyczącą referendum w sprawie odwołania wójta i dlatego będą miały pierwszeństwo w stosowaniu przed normą ogólną zawartą w art. 9 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym, jako normą *lex generali*, która dotyczy zasadniczo wszelkich referendów zainicjowanych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Zestawienie treści przepisów art. 9, art. 24a i art. 25 ustawy o referendum lokalnym z zastosowaniem reguły kolizyjnej prowadzi do wniosku, że to komisarz wyborczy w swoim postanowieniu ustala termin referendum, wzór i treść karty do głosowania i kalendarz czynności związanych z przeprowadzeniem referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przed upływem kadencji z powodu nieudzielenia absolutorium.

Zatem zgodnie z ustalonym zakresem normy kompetencyjnej treść uchwały rady gminy w sprawie odwołania wójta powinna zawierać wyłącznie postanowienia dotyczące przedmiotu referendum, tj. postanowienie o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta z przyczyny określonej w art. 28a ustawy o samorządzie gminnym oraz proponowaną treść pytania z wariantami odpowiedzi.

Powyższą interpretację potwierdza stanowisko Dyrektora Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Legnicy, który w piśmie do Wojewody Dolnośląskiego z dnia 24 lipca 2013 r. (pismo nr DLG-066-7/13), wskazał komisarza wyborczego, jak podmiot upoważniony do ustalenia terminu wyborów, wzoru i treści karty do głosowania oraz kalendarza czynności związanych z przeprowadzeniem referendum.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej w Przemkowie, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, a normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)*”.

Organ nadzoru zauważa, że rada gminy posiada kompetencję do podjęcia uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum o odwołanie wójta przed upływem kadencji z powodu nie udzielenia mu absolutorium, jednak nie ma ona kompetencji do określania terminu przeprowadzenia referendum, wzoru i treści karty do głosowania oraz kalendarza czynności związanych z przeprowadzeniem referendum, wobec czego zasadne jest stwierdzenie nieważności § 1 ust. 2, § 3, § 4 i § 5 oraz załącznika nr 1, nr 2 i nr 3 do uchwały Rady Miejskiej w Przemkowie nr XLI/216/13 z dnia 12 lipca 2013 r. w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego w sprawie odwołania Stanisława Pępkowskiego z funkcji Burmistrza Przemkowa przed upływem kadencji.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody unieważniające uchwałę rady gminy o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) **radzie gminy** służy skarga do sądu administracyjnego **w terminie 14 dni** od dnia otrzymania rozstrzygnięcia nadzorczego, zgodnie z art. 24a ust. 3 ustawy o referendum lokalnym.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
A. M. Skorupa