



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 21 marca 2017 r.

Poz. 2709

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr LEX-O.4131.7.2017.EB

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 14 marca 2017 r.

dotyczy uchwały Rady Gminy Rzekuń Nr XXVIII/197/2017 z dnia 13 lutego 2017 r. w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego z inicjatywy mieszkańców w sprawie przyłączenia części Gminy Rzekuń (części sołectw: Nowa Wieś Wschodnia, Ławy, Goworki } do miasta Ostrołęki.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

LEX-O.4131.7.2017.EB

Warszawa, dnia 14 marca 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 Rady Gminy Rzekuń Nr XXVIII/197/2017 z dnia 13 lutego 2017 r. *w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego z inicjatywy mieszkańców w sprawie przyłączenia części Gminy Rzekuń (części sołectw: Nowa Wieś Wschodnia, Ławy, Goworki) do miasta Ostrołęki.*

Uzasadnienie

W dniu 13 lutego 2017 r. Rada Gminy Rzekuń podjęła uchwałę Nr XXVIII/197/2017 *w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego z inicjatywy mieszkańców w sprawie przyłączenia części Gminy Rzekuń (części sołectw: Nowa Wieś Wschodnia, Ławy, Goworki) do miasta Ostrołęki.*

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru, w dniu 14 lutego 2017 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 4c, art. 11 ust. 1, art. 12, art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* w związku z art. 9 ust. 1 i 2, art. 17 ust. 1, art. 18, art. 19 ust. 1, art. 21 ustawy z dnia 15 września 2000 r. *o referendum lokalnym* (Dz. U. z 2016 r. poz. 400).

W toku kontroli legalności uchwały Nr XXVIII/197/2017, organ nadzoru stwierdził, iż przedmiotowa uchwała, jest sprzeczna z prawem, w szczególności poprzez naruszenie art. 17 ustawy *o referendum lokalnym* oraz art. 4c ust. 3-5 ustawy *o samorządzie gminnym*.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Rzekuń postanowiła o przeprowadzeniu referendum gminnego 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 22 lutego 2017 r. (znak: LEX-O.40.14.2017.EB) zwrócił się do Wójta Gminy Rzekuń z prośbą o nadesłanie szczegółowych informacji, czy przed podjęciem powyżej wskazanej uchwały została zachowana procedura przewidziana w przepisach Rozdziału 3 i Rozdziału 4 (od art. 11 do 19) ustawy *o referendum lokalnym*.

W odpowiedzi na ww. pismo (która wpłynęła do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie Delegatura – Placówka Zamiejscowa w Ostrołęce w dniu 27 lutego 2017 r.) z upoważnienia Wójta Gminy Rzekuń Sekretarz Gminy przesłała do organu nadzoru dokumentację obejmującą:

- zawiadomienie o zamiarze przeprowadzenia referendum z dn. 27.12.2016 r.,

- potwierdzenie otrzymania zawiadomienia z dnia 27.12.2016 r.
- wniosek o udzielenie informacji o liczbie mieszkańców gminy Rzekuń uprawnionych do głosowania z dnia 27.12.2016 r.
- odpowiedź o liczbie mieszkańców z dnia 29.12.2016 r.
- wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum lokalnego z dnia 18.01.2017 r. wraz ze wzorem karty, na której zbierano podpisy osób udzielających poparcia,
- potwierdzenie otrzymania wniosku z dnia 18.01.2017 r.
- ogłoszenie o przedmiocie zamierzonego referendum lokalnego w gminie Rzekuń,
- uchwałę nr XXVII/195/2017 Rady Gminy Rzekuń z dnia 31 stycznia 2017 r. w sprawie powołania komisji do sprawdzenia, czy wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum odpowiada przepisom ustawy,
- protokół nr 1/2017 z dnia 7.02.2017 r. Komisji do sprawdzenia, czy wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum odpowiada przepisom ustawy,
- protokół nr 2/2017 z dnia 9.02.2017 r. Komisji do sprawdzenia, czy wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum odpowiada przepisom ustawy,
- opinię Komisji do sprawdzenia, czy wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum odpowiada przepisom ustawy,
- uchwałę Nr XXVIII/197/2017 w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego z inicjatywy mieszkańców w sprawie przyłączenia części Gminy Rzekuń (części sołectw: Nowa Wieś Wschodnia, Ławy, Goworki) do miasta Ostrołęki (Dz. Urz. Woj. Maz. z dnia 15.02.2017 r. poz. 1453)

Organ nadzoru z uwagi na niewyjaśnienie przez Wójta Gminy Rzekuń wszystkich okoliczności związanych z podjęciem uchwały Nr XXVIII/197/2017 ponownie pismem z dnia 28 lutego 2017 r. poprosił o wskazanie, czy Rada Gminy Rzekuń w związku z zamiarem przeprowadzenia referendum gminnego była w posiadaniu analizy dokonanej przez wojewodę, o której mowa w art. 4c ust. 3 ustawy o *samorządzie gminnym* i przesłanie tej analizy oraz o przesłanie protokołu z sesji Nr XXVIII z dnia 13 lutego 2017 r. a także potwierdzenie z rejestru przesyłek wpływających w dniu 27 grudnia 2016 r. w systemie EZD w zakresie wpływu od Pana Tomasza Chrzanowskiego „Zawiadomienia o zamiarze przeprowadzenia referendum”.

Pismem z dnia 1 marca 2017 r. Wójt Gminy Rzekuń wyjaśnił, że Rada Gminy Rzekuń podczas podejmowania przedmiotowej uchwały nie była w posiadaniu analizy dokonanej przez wojewodę, o której mowa w art. 4c ust. 3 ustawy o *samorządzie gminnym*. Dla Wójta Gminy nie jest też jasne, jaki podmiot w Gminie powinien wystąpić do wojewody o dokonanie analizy. W załączeniu Wójt Gminy przesłał pozostałe wnioskowane dokumenty.

Po przeanalizowaniu wszystkich dokumentów zgromadzonych w sprawie organ nadzoru, działając w ramach przysługujących mu uprawnień nadzorczych nad jednostkami samorządu terytorialnego, pismem z dnia 8 marca 2017 r. wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXVIII/197/2017 w sprawie *przeprowadzenia referendum gminnego z inicjatywy mieszkańców w sprawie przyłączenia części Gminy Rzekuń (części sołectw: Nowa Wieś Wschodnia, Ławy, Goworki) do miasta Ostrołęki* (znak pisma: LEX-O.4131.7.2017.EB) uznając, że uchwała ta w sposób istotny narusza prawo, w szczególności art. 17 ust. 1 ustawy o *referendum lokalnym*.

Zgodnie z treścią powyżej wskazanego przepisu organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum, jeżeli wniosek mieszkańców spełnia wymogi ustawy oraz nie prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem; organ stanowiący jest związany treścią wniosku.

Zdaniem organu nadzoru wymogi ustawy, co do procedury przeprowadzenia referendum lokalnego na wniosek mieszkańców, określają przepisy Rozdziału 3 i Rozdziału 4 (od art. 11 do 19) ustawy o *referendum lokalnym* oraz art. 4 c ustawy o *samorządzie gminnym*. Z przepisu art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o *referendum lokalnym* wynika, iż uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sprawie przeprowadzenia

referendum na wniosek mieszkańców podlega opublikowaniu zgodnie z art. 10 ust. 1 (poprzez ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym) i zawiera informacje określone w art. 9 ust. 2, czyli: 1) pytanie 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.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego uchwała Nr XXVIII/197/2017 stoi w sprzeczności z art. 17 ustawy o referendum lokalnym w zw. z 4c ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym. 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 Pan/Pani za włączeniem do Miasta Ostrołęki części obszaru Gminy Rzekuń, w tym:

- 1) części sołectwa Nowa Wieś Wschodnia,
- 2) części sołectwa Goworki,
- 3) części sołectwa Ławy?

o których mowa w uchwale Nr 245/XXXVI/2016 Rady Miasta Ostrołęki z dnia 19 grudnia 2016 r. w sprawie zmiany granic Miasta Ostrołęki oraz przeprowadzenia konsultacji Zarządzeniu Nr 413/2016 Prezydenta Miasta Ostrołęki z dnia 30 grudnia 2016 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Miasta Ostrołęki w przedmiocie zmiany granic Miasta Ostrołęki”
nie spełnia ww. wymogu.

W pierwszej kolejności należy podnieść, że w pytaniu użyto słowa „w szczególności”, które sugeruje inny zakres zmian niż opisane w pytaniu. Według Wojewody Mazowieckiego w pytaniu referendalnym brak jest precyzyjnie określonych granic projektowanej zmiany. Ponadto treści pytania powołano się na uchwałę i zarządzenie Rady Miasta i Prezydenta Miasta Ostrołęki nie wskazując jego treści ani nie dołączając treści tej uchwały i zarządzenia do karty do głosowania. Tymczasem ustawodawca tak skonstruował przepisy obowiązującego prawa, że nałożył na radę gminy obowiązek szczegółowego określenia proponowanych zmian w podziale terytorialnym państwa, co oznacza, że każda proponowana zmiana powinna zostać przedstawiona w pytaniu do rozstrzygnięcia przez mieszkańców gminy w drodze referendum. Nie można umieszczać w pytaniu takich zapisów, które sugerowałyby inne niż te, które są wyraźnie wskazane w treści pytania, bliżej nieokreślone propozycje zmian terytorialnych. Daje to podstawę do swobodnej interpretacji pytania referendalnego.

Warunkiem legalnego przeprowadzenia referendum jest prawidłowo sformułowana treść pytania poddanego pod głosowanie, z którego w sposób jednoznaczny musi wynikać, w jakiej sprawie mają zdecydować mieszkańcy. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego zwraca się uwagę, że pytanie referendalne musi zawierać pełne i rzetelne informacje w sprawie (por. wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2014 r., sygn. akt II OSK 2988/13) oraz nie może prowadzić do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem. Obywatele biorący udział w referendum nie mają się domyślać jego treści, lecz muszą mieć pewność w tym zakresie, jakie skutki ono przyniesie. Właściwe pytanie referendalne musi być więc sformułowane jasno, w sposób zrozumiały i nie wprowadzający w błąd, co do charakteru rozstrzygnięcia sprawy, czego w przedmiotowej sprawie organ nadzoru nie może stwierdzić.

Organ nadzoru, w wyniku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego powziął także wiadomość, że Rada Gminy Rzekuń podczas podejmowania uchwały Nr XXVIII/197/2017 nie była w posiadaniu analizy dokonanej przez wojewodę, o której mowa w art. 4c ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Zdaniem organu nadzoru prawo mieszkańców do inicjowania referendum w sprawach utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia jej granic nie ma charakteru bezwzględnego, gdyż zgodnie z powyżej wskazanym przepisem

art. 4 ust. 3 ustawy *o samorządzie gminnym* ustawodawca wskazał stany faktyczne, w których niemożliwe jest jego przeprowadzenie. Zgodnie z powołanym przepisem referendum, o którym mowa w art. 4c ust. 1 ustawy *o samorządzie gminnym*, nie przeprowadza się, jeżeli z analizy przeprowadzonej przed referendum wynika, iż na skutek podziału lub ustalenia nowych granic gminy:

- 1) dochody podatkowe na mieszkańca gminy w zmienionych granicach lub gminy utworzonej byłyby niższe od najniższych dochodów podatkowych na mieszkańca ustalonych dla poszczególnych gmin zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego;
- 2) gmina w zmienionych granicach lub gmina utworzona byłaby mniejsza od najmniejszej pod względem liczby mieszkańców gminy w Polsce według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego ogłoszenie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4.

Wyniki tej analizy powinny być znane najdalej przed podjęciem przez radę gminy uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum. Skoro *ex lege* „referendum nie przeprowadza się” w sytuacji, gdy analiza dokonana przez wojewodę wykaże, że jego przeprowadzenie doprowadziłoby do nadmiernego obniżenia dochodów podatkowych na mieszkańca albo nadmiernego obniżenia liczby mieszkańców, to podjęta przez radę gminy uchwała w sprawie przeprowadzenia referendum prowadziłaby do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem.

Organ nadzoru akceptuje argumentację zawartą w wyroku NSA z dnia 27 czerwca 2012 r., sygn. II OSK 943/12, (LEX nr 1217453) w którym Sąd stwierdził, iż: zwrot „referendum nie przeprowadza się” należy rozumieć w ten sposób, że niewystąpienie do wojewody o dokonanie analizy ustalającej skutki projektowanego referendum lub brak tej analizy pozbawia radę prawa do podjęcia uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie podziału gminy lub ustalenia jej granic.

Organ nadzoru ocenił, że Rada Gminy Rzekuń, nie dysponując analizą Wojewody i podejmując uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego dotyczącego przyłączenia części gminy Rzekuń do miasta Ostrołęka, naruszyła prawo w sposób istotny. Wobec powyższego organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXVIII/197/2017 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.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipiera

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) a/a