



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 11 września 2023 r.

WNP-I.4131.197.2023

Rada Miasta Podkowa Leśna

ul. Akacyjowa 39/41

05-807 Podkowa Leśna

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572 i 1463, zwanej dalej „u.s.g.”)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 403/LIV/2023 Rady Miasta Podkowa Leśna z dnia 10 sierpnia 2023 r. w sprawie ustalenia składu liczbowego i zasad powołania miejskiej i obwodowych komisji do spraw referendum w Podkowie Leśnej wyznaczonego na dzień 1 października 2023 r., w zakresie:

- § 1 w odniesieniu do sformułowania: „oraz każdej z dwóch obwodowych komisji ds. referendum w Podkowie Leśnej.”,
- § 4.

Uzasadnienie

Na sesji 10 sierpnia 2023 r. Rada Miasta Podkowa Leśna podjęła uchwałę Nr 403/LIV/2023 w sprawie ustalenia składu liczbowego i zasad powoływania miejskiej i obwodowych komisji do spraw referendum w Podkowie Leśnej wyznaczonego na dzień 1 października 2023 r.

Podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowią m. in. art. 15 ust. 2 pkt 15 u.s.g., a także art. 50 ust. 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2023r. poz. 1317, z późn. zm.), zwanej dalej „u.r.l”, przy czym Rada Miasta Podkowa Leśna błędnie

odniosła się do jednostki redakcyjnej wskazanej w podstawie prawnej, gdyż art. 15 ust. 2 pkt 15 u.s.g. nie istnieje.

Zgodnie z § 1 przedmiotowej uchwały: „Ustala się 6-osobowe składy Miejskiej Komisji do spraw Referendum w Podkowie Leśnej oraz każdej z dwóch obwodowych komisji ds. referendum w Podkowie Leśnej.”.

Natomiast w § 4 uchwały Rada Miasta Podkowa Leśna postanowiła, iż: „W przypadku braku odpowiedniej liczby zgłoszeń osób uprawnionych do udziału w referendum, prawo do uzupełnienia składów osobowych komisji przysługuje Burmistrzowi Miasta Podkowa Leśna.”.

Należy wskazać, iż powyższe postanowienia rażąco naruszają art. 50 ust. 4, w związku z art. 49 ust. 2 pkt 2 oraz art. 49 ust. 4 pkt 2 u.r.l.

Wola ustawodawcy wyrażona w ww. delegacjach wskazuje, iż zmiany i uzupełnienia w składach komisji następują w szczególnie uzasadnionych sytuacjach, a zwłaszcza na skutek zrzeczenia się członkostwa lub śmierci członka komisji, na zasadach i w trybie określonym w przepisach o ich powołaniu (art. 50 ust. 4 u.r.l.). Terytorialną komisję powołuje, najpóźniej na 25 dni przed referendum, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego – we wszystkich sprawach z wyjątkiem tych, które dotyczą odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego przed upływem kadencji (art. 49 ust. 2 pkt 2 u.r.l.). Z kolei obwodowe komisje powołuje, najpóźniej na 21 dni przed dniem referendum, terytorialna komisja – we wszystkich sprawach z wyjątkiem tych, które dotyczą odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego przed upływem kadencji (art. 49 ust. 4 pkt 2 u.r.l.).

Z literalnego brzmienia przywołanych przepisów wynika, iż organami właściwymi do przeprowadzenia referendum lokalnego i ustalenia jego wyniku są terytorialne komisje do spraw referendum oraz obwodowe komisje do spraw referendum. Komisje te są organami niestałymi powoływanymi wyłącznie na okres przeprowadzenia referendum.

Co do podmiotu upoważnionego do powołania komisji, należy wskazać iż nie jest on tożsamy w przypadku każdego rodzaju komisji do spraw referendum. W przypadku, gdy dotyczy ono odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego przed upływem kadencji, i to zarówno organu stanowiącego, jak i wykonawczego gminy, komisja terytorialna oraz komisje obwodowe powoływane są przez komisarza wyborczego, właściwego dla danej jednostki samorządowej. We wszystkich innych sprawach powołanie komisji nie należy do jednego organu, co oznacza, że komisja terytorialna jest powoływana przez organ stanowiący danej jednostki samorządowej, a komisje obwodowe już bezpośrednio przez komisje terytorialną. Skutkuje to tym, iż powołanie komisji terytorialnej musi nastąpić

w drodze uchwały, przy czym brak ustawowego określenia wymaganej większości wskazuje, iż następuje to zwykłą większością głosów. Natomiast powołanie komisji obwodowych dokonywane jest przez komisję terytorialną, co oznacza że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma w tym zakresie kompetencji.

Przechodząc do analizy § 4 inkryminowanej uchwały wskazuję, że przepisy u.r.l. dopuszczają możliwość dokonywania zmian i uzupełnień w składach komisji, na zasadach określonych w przywołanym powyżej art. 50 ust. 4 u.r.l., przy czym katalog okoliczności uzasadniających takie zmiany pozostaje katalogiem otwartym. Jednocześnie nie ma wątpliwości co do tego, iż w przypadku konieczności dokonania zmiany kandydata na członka komisji, zgłoszenia powinien dokonać ten sam podmiot, który uprzednio zgłosił osobę, nie mogącą wykonywać swoich funkcji.

W niniejszej sprawie mamy do czynienia z sytuacją, w której Rada Miasta Podkowa Leśna scedowała na Burmistrza Miasta Podkowa Leśna prawo do uzupełnienia składu osobowego komisji. W ocenie organu nadzoru, takie postanowienie stanowi rażące naruszenie prawa i tym samym winno zostać wyeliminowane z obrotu prawnego.

Uregulowanie objęte powyższym zakresem wkracza w kompetencje przewidziane dla organów uprawnionych w zakresie powoływania komisji, zarówno terytorialnej, jak i obwodowych, bowiem zmiany i uzupełnienia w składach komisji następują na zasadach i w trybie właściwym o ich powołaniu (art. 50 ust. 4 u.r.l.).

Na marginesie należałoby wskazać, iż organ wykonawczy jednostki samorządowej jest uprawniony, wraz z inicjatorem referendum, w równiej liczbie, pisemnie wskazać osoby powołane w skład terytorialnej i obwodowych komisji do spraw referendum w zakresie odwołania jednostki samorządu terytorialnego (art. 50 ust. 1 zd. pierwsze u.r.l.). Jednakże wskazanie osób biorących udział w pracach komisji oraz uzupełnienie składów osobowych komisji nie są czynnościami tożsamymi, rodzącymi analogiczne skutki. „Obsługę administracyjną i warunki techniczno-materiałne pracy obwodowych komisji zapewnia również organ wykonawczy jako zadanie zlecone gminie”. (Czaplicki Kazimierz W. i in., Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz, ABC 2007).

W konsekwencji powyższego uznać należy, iż normy przyjęte w niniejszej uchwale wskazane w § 1 w zakresie, w jakim przewiduje dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego uprawnienie do ustalenia składu osobowego każdej z dwóch obwodowych komisji ds. referendum oraz w § 4 uchwały wykraczają poza delegację ustawową określoną w przepisach u.r.l. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może wykraczać poza swoje ustawowe kompetencje. Wszelkie regulacje, co do których rada nie posiada

upoważnienia ustawowego, są sprzeczne z prawem jako naruszające art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. „Zasada ta oznacza, że organ, w tym także stanowiący gminy, wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony do regulowania tego, co już zostało uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego”. (wyrok WSA z 4 listopada 2015 r. sygn. akt IV SA/Wa 1773/15).

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Tobiasz Bocheński

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/