

**PODLASKI URZĄD WOJEWÓDZKI
w BIAŁYMSTOKU
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3**

NK-II.4131.11.2015.JŁ

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IV/14/15 Rady Miasta Sejny z dnia 21 stycznia 2015 r. w sprawie przeprowadzenia referendum lokalnego w istotnej sprawie dotyczącej mieszkańców Sejny.

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

Uchwałą Nr IV/14/15 z 21 stycznia 2015 r. Rada Miasta Sejny z inicjatywy własnej postanowiła o przeprowadzeniu referendum lokalnego w istotnej sprawie dotyczącej mieszkańców Sejny. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru 26 stycznia 2015 r. Jako podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały Rada Miasta wskazała art. 2 ust. 1 pkt 3, art. 4 i art. 9 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 706 ze zm.). W § 2 uchwały Rada Miasta ustaliła następującą treść pytania referendalnego: "Czy jesteś za dochodzeniem strat Miasta Sejny od Skarbu Państwa z tytułu niewłaściwego nadzoru prawnego i finansowego". Pod pytaniem będą umieszczone dwa warianty odpowiedzi: "TAK", "NIE".

W wyniku analizy prawnej ww. uchwały stwierdzono, iż jej postanowienia w sposób istotny naruszają prawo, tj. art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym oraz art. 31 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. W związku z powyższym 2 lutego 2015 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze, a następnie działając na podstawie art. 91 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym pismem z 4 lutego 2015r. wstrzymał wykonanie ww. uchwały.

Przedmiotowa uchwała rażąco narusza prawo, bowiem nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa oraz stanie faktycznym sprawy.

Konstytucja RP w art. 170 zagwarantowała członkom wspólnot samorządowych prawo współdecydowania o istotnych dla nich sprawach w drodze referendum. Niemniej

jednak zasada bezpośredniego wyrażania woli przez mieszkańców nie może prowadzić do zniesienia obowiązków oraz kompetencji organów stanowiących i wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza tam, gdzie w grę wchodzi ich wyłączność kompetencyjna. Referendum nie może zastępować stałego i nieprzerwanego funkcjonowania organów stanowiących i wykonawczych nawet wtedy, gdy członkowie tych organów pragną scedować ciężącą na nich odpowiedzialność za realizację ustawowo przypisanych im zadań i kompetencji na samych mieszkańcach.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała poddaje pod rozstrzygnięcie w drodze referendum tę kategorię spraw, które należą do wyłącznej kompetencji Burmistrza Miasta Sejny, bowiem zgodnie z art. 31 ustawy o samorządzie gminnym kieruje on bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz.

Jednakże, aby „dochodzić strat” uprzednio należy ocenić czy i kiedy Miasto Sejny poniosło straty, jakiego rodzaju są to straty, czy przejawiają się one w budżecie czy majątku gminy, kto ponosi za nie bezpośrednią odpowiedzialność, a dopiero później ustalić od kogo i z jakiej przyczyny należy dochodzić tych strat. Zatem o ile Burmistrz Miasta Sejny uzna, iż skutek konkretnego działania określonego organu powstała strata, to wyłącznie on jest władny w oparciu o art. 417 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.) wystąpić na drogę sądową i dochodzić od Skarbu Państwa odszkodowania, o ile sąd powszechny podzieli stanowisko, iż jest możliwe kierowanie w stosunku do Skarbu Państwa takiego roszczenia.

Wynik referendum w żaden sposób nie zwolni Burmistrza z podjęcia powyższych działań, bowiem referendum nie może być podstawą wykonywania zadań i kompetencji o charakterze wykonawczym, zaś demokracja bezpośrednia we wspólnotach samorządowych nie może dotyczyć praktycznych względów sfery bieżącego zarządzania sprawami tej wspólnoty.

Ponadto, zgodnie z art. 65 ustawy o referendum lokalnym, jeżeli referendum zakończy się wynikiem rozstrzygającym w sprawie poddanej pod referendum, właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego niezwłocznie podejmie czynności w celu jej realizacji. Zatem rozstrzygnięcie podjęte w drodze referendum zawsze musi pozostawać w zgodności z obowiązującym prawem.

Organ wykonawczy gminy, jakim jest Burmistrz został powołany dla realizacji powierzonych mu zadań w zakresie zaspokajania potrzeb wspólnoty gminnej. Przy czym jego pierwszoplanowym obowiązkiem w tym zakresie jest działanie na podstawie i w granicach prawa – o czym stanowi art. 7 Konstytucji RP. W ocenie organu nadzoru, nie jest zasadne odwoływanie się do społeczności lokalnej z pytaniem, od którego ma zależeć realizacja omawianego powyżej uprawnienia organu wykonawczego. Rada Miasta, ani tym bardziej społeczność lokalna nie mogą zastępować Burmistrza w realizacji przyznanых mu ustawowo uprawnień i podejmować się załatwienia sprawy, która z mocy ustawy została mu powierzona. Społeczność lokalna nie jest legitymowana do wyrażania swojej woli w kwestii realizacji przez Burmistrza przysługujących mu kompetencji. Poddanie ww. sprawy trybowi referendum nie może w tym przypadku mieć zastosowania, bowiem dla tego rodzaju spraw prawo przewiduje procedurę cywilnoprawną (postanowienie NSA w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2012 r. sygn. IOZ 269/12).

Ponadto przepis art. 2 ust.1 pkt 3 ustawy o referendum lokalnym stanowi, że w referendum lokalnym mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę. W pytaniu referendalnym, Rada Miasta Sejny zwróciła się o zajęcie przez społeczność lokalną stanowiska w sprawie jak określiła w § 2 uchwały „dochodzenia strat Miasta Sejny od Skarbu Państwa z tytułu niewłaściwego nadzoru prawnego i finansowego”.

Jak wykazano wyżej, ustalanie ewentualnych należności jednostki samorządu terytorialnego i decyzja o dochodzeniu ich na drodze sądowej, nie jest w rozumieniu ustawy o referendum lokalnym sprawą, dotyczącą wspólnoty, mieszczącą się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki, ani inną istotną sprawą gospodarczą dotyczącą więzi łączących tę wspólnotę. Reasumując sprawa, która ma być przedmiotem referendum lokalnego na mocy uchwały Nr IV/14/15 Rady Miasta Sejny z dnia 21 stycznia 2015 r., nie należy do kategorii spraw rozstrzyganych w drodze referendum lokalnego na podstawie przepisu art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o referendum lokalnym (tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 706 ze zm.), co stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

W postępowaniu nadzorczym w myśl art. 171 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) i art. 85 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem.

Organ nadzoru stwierdza, iż w jego ocenie kwestionowana uchwała Rady Miasta Sejny w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny, a powyżej podniesione argumenty czynią zasadnym niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, stwierdzające nieważność przywołanej na wstępie uchwały. Bowiem zainicjowane referendum prowadziłoby do rozstrzygnięcia, którego wynik byłby nie do pogodzenia z powszechnie obowiązującym prawem. W tym miejscu należy wskazać, że sam wynik przedmiotowego referendum może prowadzić do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem. Byłoby tak w przypadku udzielenia przez większość mieszkańców gminy odpowiedzi na pytanie referendalne "nie". W przypadku odpowiedzi "nie", przy założeniu, że wynik byłby wiążący dla organów gminy (art. 56 ust 1 ustawy o referendum lokalnym), jej władze zmuszone byłyby do zaniechania wszelkich działań w sferze dochodzenia odszkodowania i działania wbrew postanowieniom art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.), który stanowi, że jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. Zatem, jeżeli Burmistrz Miasta Sejny uznaje, że istnieje strata, której należy dochodzić to nakaz zaniechania tych roszczeń byłby niezgodny z prawem.

W tym miejscu należy dodać, że stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności przedmiotowej uchwały Nr IV/14/15 w żaden sposób nie ogranicza ustawowych uprawnień Burmistrza Miasta Sejny do dochodzenia roszczeń od Skarbu Państwa na drodze postępowania sądowego.

Biorąc powyższe pod uwagę, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Stosownie do treści normy ujętej w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego stosownie do art. 13 pkt 8 a ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.).

Na rozstrzygnięcie nadzorcze 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 Sejny

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli