

Białystok, 30 kwietnia 2024 r.

**WOJEWODA PODLASKI**  
**15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3**

**NK-II.4131.96.2024.AB**

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609),

**stwierdzam nieważność**

uchwały nr LV.703.2024 Rady Miejskiej w Supraślu z dnia 26 marca 2024 r. w sprawie powołania komisji do sprawdzenia, czy wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum odpowiada przepisom ustawy.

**UZASADNIENIE**

W dniu 26 marca 2024 r. Rada Miejska w Supraślu podjęła uchwałę Nr LV.703.2024 w sprawie powołania komisji do sprawdzenia, czy wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum odpowiada przepisom ustawy.

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Podlaskiemu, jako organowi nadzoru, w dniu 2 kwietnia 2024 roku.

W toku kontroli legalności uchwały Nr LV.703.2024 Rady Miejskiej w Supraślu, organ nadzoru stwierdził, iż przedmiotowa uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 24 kwietnia 2024 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

W ocenie organu nadzoru uchwała w sposób istotny narusza art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) oraz art. 16 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1317, z późn. zm.), **poprzez powołanie do składu komisji do sprawdzenia, czy wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum odpowiada przepisom ustawy, osoby znajdującej się w grupie obywateli występującej z inicjatywą przeprowadzenia referendum (inicjatora referendum).**

Stosownie do art. 11 ust. 1a ustawy o referendum lokalnym z inicjatywą przeprowadzenia referendum na wniosek mieszkańców gminy w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy wystąpić może jedynie grupa co najmniej 15 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy.

Z kolei art. 12 ust. 1, ust. 2 pkt 1, ust. 4 i 5 ww. ustawy stanowią, że inicjator referendum powiadamia na piśmie burmistrza, o zamiarze wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum, a powiadomienie to zawiera nazwiska, imiona, adresy zamieszkania oraz numery ewidencyjne PESEL wszystkich członków grupy oraz wskazanie osoby będącej jej pełnomocnikiem, którym może być jedynie osoba, której przysługuje prawo wybierania do organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego. Na pisemny wniosek inicjatora referendum burmistrz w ciągu 14 dni od otrzymania wniosku powiadamia, w formie pisemnej, inicjatora referendum lub jego pełnomocnika o liczbie mieszkańców uprawnionych do głosowania.

Po przekazaniu wniosku o przeprowadzenie referendum burmistrz przekazuje niezwłocznie wniosek przewodniczącemu organu stanowiącego tej jednostki (art. 16 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym).

Zgodnie natomiast z art. 16 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powołuje ze swego składu komisję do sprawdzenia, czy wniosek mieszkańców odpowiada przepisom ustawy. Komisja bada wniosek przede wszystkim pod względem formalnym.

Na podstawie art. 16 ust. 3 ww. ustawy **do udziału w pracach komisji w charakterze obserwatora zaprasza się inicjatora referendum lub jego pełnomocnika**. Inicjator referendum lub jego pełnomocnik może w razie potrzeby, w tym z własnej inicjatywy, składać komisji dodatkowe wyjaśnienia i przedstawiać dowody. Komisja może również żądać od inicjatora referendum lub jego pełnomocnika złożenia takich wyjaśnień i przedstawienia dowodów.

W przedmiotowej sprawie w dniu 27 lutego 2024 r. inicjator referendum wystąpił do Burmistrza Supraśla z powiadomieniem o zamiarze wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum lokalnego. W powiadomieniu tym wskazani zostali inicjatorzy wymienieni z imienia i nazwiska, **wśród których znaleźli się radni Rady Miejskiej w Supraślu – Dawid Sienkiewicz i Krystyna Woronko**. Powiadomienie zawierało także pytanie referendalne w brzmieniu: „Czy jest Pan/Pani za podziałem Gminy Supraśl poprzez wydzielenie z części Gminy Supraśl nowej gminy – Gminy Grabówka w granicach wyznaczonych przez obręby ewidencyjne: Zaścianki, Sobolewo, Grabówka, Henrykowo, Sowlany, obejmującej miejscowości: Zaścianki, Sobolewo, Krasny Las, Majówka, Zielona, Izoby, Stary Majdan, Grabówka, Henrykowo, Drukowszczyzna, Sowlany, a tym samym za wystąpieniem przez Radę Miejską w Supraślu z wnioskiem do ministra właściwego do spraw administracji publicznej za pośrednictwem wojewody o wydanie przez Radę Ministrów stosownego rozporządzenia w powyższej sprawie?”.

W dniu 21 marca 2024 r. pełnomocnik inicjatora referendum złożył do Burmistrza Supraśla wniosek o przeprowadzenie referendum lokalnego. W tym wniosku wśród grupy obywateli - inicjatorów referendum nie została wymieniona radna Krystyna Woronko, natomiast w grupie

inicjatorów znajdował się radny Dawid Sienkiewicz. Wiązało się to z tym, że pismem z dnia 19 marca 2024 r. złożonym wobec inicjatora referendum radna Krystyna Woronko zrezygnowała z funkcji członka inicjatora referendum.

Mając na uwadze złożony wniosek o przeprowadzenie referendum uchwałą Nr LV.703.2024 z dnia 26 marca 2024 r. Rada Miejska w Supraślu powołała komisję do sprawdzenia, czy wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum odpowiada przepisom ustawy. Zgodnie z § 1 ust. 2 ww. uchwały:

*”W skład komisji, o której mowa w ust. 1, wchodzi:*

- 1) Monika Suszczyńska*
- 2) Krystyna Woronko*
- 3) Dawid Sienkiewicz.”.*

W ocenie organu nadzoru z przepisów ustawy o referendum lokalnym wynika, iż **inicjator referendum może brać udział w pracach komisji jedynie w charakterze obserwatora**, zaś jego rolą jest składanie wobec komisji wyjaśnień i ewentualne przedstawianie dowodów. Komisja posiada uprawnienia dotyczące zwrócenia inicjatorowi referendum wniosku w celu usunięcia dających się usunąć uchybień, ostatecznie zaś przekazuje wniosek, ewentualnie z własną opinią, organowi stanowiącemu. Ponadto w przepisach ustawy o referendum lokalnym ustawodawca określił w sposób ścisły, jakie konkretne czynności w postępowaniu referendalnym podejmuje podmiot tego postępowania – inicjator referendum. Wskazał również czynności, do których w ramach tego postępowania uprawniony jest pełnomocnik inicjatora referendum. Nie ulega wątpliwości, iż **do czynności tych nie należy sprawdzenie (jako członek komisji powołanej przez radę miejską w tym celu) czy wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum odpowiada przepisom ustawy**. Powoduje to, że powołanie do składu ww. komisji osoby znajdującej się w grupie obywateli występującej z inicjatywą przeprowadzenia referendum (inicjatora referendum) w sposób istotny narusza art. 16 ust. 2 i 3 ustawy o referendum lokalnym.

Należy także podkreślić, że zaakceptowanie powołania inicjatora referendum do składu komisji sprawdzającej wniosek o jego przeprowadzenie stanowi niedopuszczalne naruszenie obowiązującej w prawie zasady *nemo iudex in causa sua* – nikt nie może być sędzią we własnej sprawie. Pozostaje poza sporem, że w demokratycznym państwie prawnym organ, czy też osoba wchodząca w jego skład, nie może rozstrzygać spraw, w których jest stroną. Tego rodzaju działanie narusza art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Standard bezstronności ustanawia także art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, mówiąc o prawie każdego do rozpatrzenia jego sprawy przez bezstronny sąd. Wprowadzenie tej zasady wprost umacnia stosowanie instytucji procesowych gwarantujących bezstronność organu (instytucja wyłączenia organu, wyłączenia pracownika, członka organu kolegiального) oraz pracowników działających w imieniu organów, nakładając obowiązek szczególnego rozważenia, czy rozpoznający sprawę nie pozostaje w związku ze sprawą, co może podważyć zaufanie do rzetelnego, bezstronnego jej rozstrzygnięcia.

Należy przy tym zauważyć, że już sama tylko możliwość niezachowania bezstronności przez radnych przy pracach komisji stanowi argument za niepowoływaniem ich do składu tego rodzaju komisji.

W przedmiotowej sprawie radny Dawid Sienkiewicz - osoba znajdująca się w grupie obywateli występującej z inicjatywą przeprowadzenia referendum (inicjator referendum), jako członek komisji do sprawdzenia, czy wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum odpowiada przepisom ustawy, **został zobowiązany uchwałą Rady Miejskiej do dokonania oceny prawidłowości własnego działania jako inicjatora referendum.** W ocenie organu nadzoru tego rodzaju sytuacja powoduje, że działań komisji w takim składzie nie sposób uznać za skuteczne i zgodne z przepisami ustawy o referendum lokalnym. Działalność tego rodzaju komisji jest zatem obciążona wadą prawną mającą skutki dla dalszego biegu wniosku o przeprowadzenie referendum. Rozstrzygając sprawę, rada gminy kieruje się spełnieniem wymogów formalnych przez inicjatorów referendum, oceniając je głównie na podstawie stanowiska komisji badającej wniosek. Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym podjęcie uchwały w sprawie referendum jest możliwe jedynie w sytuacji, gdy wniosek mieszkańców spełnia wymogi ustawy oraz nie prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem. Jak wynika z art. 16 ust. 4 ustawy o referendum lokalnym wniosek o przeprowadzenie referendum niespełniający warunków, o których mowa w art. 15, komisja zwraca inicjatorowi referendum, wyznaczając czternastodniowy termin do usunięcia uchybień, natomiast zgodnie z art. 16 ust. 5 ww. ustawy jeżeli komisja stwierdzi, że wniosek o przeprowadzenie referendum zawiera uchybienia, których nie można usunąć, przekazuje wniosek organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego wraz ze swoją opinią. Opinia komisji do sprawdzenia, czy wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum odpowiada przepisom ustawy, ma zatem decydujące znaczenie dla dalszego biegu wniosku o przeprowadzenie referendum lokalnego.

Sprawdzenie czy wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum odpowiada przepisom ustawy, dokonane przez komisję, której członkiem jest osoba znajdująca się w grupie obywateli występującej z inicjatywą przeprowadzenia referendum (inicjator referendum), **nie sposób uznać za wypełnienie ustawowego obowiązku sprawdzenia spełnienia wymogów ustawy,** do czego zobowiązana jest komisja powoływana na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym.

Warto także zwrócić uwagę, że grupę obywateli występującą z inicjatywą przeprowadzenia referendum określa się w powiadomieniu, o którym mowa w art. 12 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym, ustawa zaś nie reguluje kwestii zmiany inicjatora referendum. Może to budzić wątpliwości, czy tego rodzaju zmiana jest dopuszczalna już po złożeniu ww. powiadomienia. Kwestia ta nie ma jednak znaczenia dla oceny przedmiotowej uchwały. Niezależnie bowiem od tego czy wśród inicjatorów referendum znajduje się jeden czy dwoje radnych Rady Miejskiej w Supraślu, skład komisji do sprawdzenia, czy wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum odpowiada przepisom ustawy, pozostaje wadliwy. Nawet udział jednego radnego w składzie ww. komisji stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały ze wskazanych wyżej względów.

Niezależnie od powyższego warto także zwrócić uwagę na treść art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w

komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Jak wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych „pod pojęciem interesu prawnego należy rozumieć osobisty, konkretny i aktualny prawnie chroniony interes, który może być realizowany na podstawie określonego przepisu, bezpośrednio wiążący się z indywidualnie i prawnie chronioną sytuacją strony. Interes prawny jest chroniony przepisami prawa ustrojowego, materialnego i procesowego, gdyż każdy z tych przepisów może kształtować uprawnienia i obowiązki jednostki. Interes prawny radnego, o którym mowa w art. 21 ust. 7 ustawy o samorządzie powiatowym. obejmuje więc również sferę, w której radny wykonuje swoje funkcje publicznoprawne” (wyrok NSA z dnia 30 czerwca 2022 r., Sygn. akt: III OSK 5206/21). „Dla osób wykonujących funkcje publiczne nie tylko znaczenie prawne ma interes majątkowy, ale również wynikający z regulacji prawnej interes prawny rzetelnego sprawowania urzędu publicznego. Nie ma zatem podstaw do ograniczenia zakresu pojęcia interesu prawnego wyłącznie do spraw związanych z uprawnieniami lub obowiązkami materialnoprawnymi. **Interes prawny to interes w regulacji ustrojowej sprawowania rzetelnego urzędu.** Negatywna ocena sprawnego i rzetelnego sprawowania urzędu podważa wiarygodność, a tym samym wpływa na uprawnienia ustrojowe jednostki (np. wybory w następnej kadencji)” (wyrok NSA z dnia 11 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1446/12).

Inicjator referendum (w przedmiotowej sprawie grupa obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy, w tym radny Dawid Sienkiewicz) niewątpliwie ma interes prawny w pozytywnym rozpatrzeniu wniosku w sprawie przeprowadzenia referendum lokalnego, co wynika wprost z przepisów ustawy o referendum lokalnym (art. 20 ust. 1), które przyznają mu prawo do złożenia skargi do sądu administracyjnego na uchwałę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego odrzucającą wniosek mieszkańców w sprawie przeprowadzenia referendum, a także na niedotrzymanie przez ten organ terminu określonego w art. 18.

Radny Rady Miejskiej w Supraślu, będący jednocześnie członkiem komisji do sprawdzenia, czy wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum odpowiada przepisom ustawy, ma interes prawny w tym, by wydać pozytywną opinię o wniosku, który sam zainicjował. Jak stanowi § 70 uchwały Nr XIII/134/07 Rady Miejskiej w Supraślu z dnia 14 grudnia 2007 r. w sprawie Statutu Gminy Supraśl: *opinie i wnioski komisji uchwalane są w głosowaniu jawnym zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy składu komisji.* „W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie akceptowany jest pogląd, że udział w głosowaniu radnego podlegającego wyłączeniu jest istotnym naruszeniem prawa (por. np. wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2014 r., sygn. akt II OSK 2821/13, LEX nr 1457710)” (wyrok NSA z dnia 30 czerwca 2022 r., sygn. akt III OSK 5206/21).

Z przytoczonych wyżej przepisów, w szczególności z art. 16 ust. 2 i 3 ustawy o referendum lokalnym, jak również z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wynika, iż radny Rady Miejskiej w Supraślu – Dawid Sienkiewicz, jako osoba znajdująca się w grupie obywateli występującej z inicjatywą przeprowadzenia referendum (inicjator referendum), nie mógł znaleźć się w składzie komisji do sprawdzenia, czy wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum odpowiada przepisom ustawy. W wyniku wykluczenia ww. osoby w składzie komisji pozostałoby jedynie 2 członków, co spowodowałoby, że komisja nie byłaby zdolna do działania. Powoduje to tym samym konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Jak wskazuje się w doktrynie

„ustawodawca nie wprowadza żadnych ograniczeń liczbowych co do składu komisji. Nie wskazuje zatem ani minimalnej, ani maksymalnej liczby radnych, którzy mogą wejść w skład komisji. Należy jednak zwrócić uwagę, że aby móc mówić o zdolnej do działania komisji, należy zastosować się do rzymskiej paremii *tres faciunt Collegium*, co oznacza, że dla utworzenia ciała kolegiального wymagane jest co najmniej trzech członków” (S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Ustawa o samorządzie gminnym [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawy samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018).

Oceniając powyższe naruszenie przepisów prawa należy stwierdzić, że zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru  
i Kontroli

**Agnieszka Krystoń**

Otrzymuje:  
Rada Miejska w Supraślu