

**POSTANOWIENIE NR 180/2024**  
**KOMISARZA WYBORCZEGO W OLSZTYNIE I**

z dnia 19 lutego 2024 r.

**w sprawie referendum gminnego**  
**dotyczącego odwołania Burmistrza Dobrego Miasta przed upływem kadencji**

Na podstawie art. 10 ust. 3 w zw. z art. 24a ust. 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1317) - per analogiam

**postanawiam :**

nie przeprowadzać referendum w sprawie odwołania Burmistrza Dobrego Miasta przed upływem kadencji.

**UZASADNIENIE**

Rada Miejska w Dobrym Mieście uchwałą nr LXXIV/486/2023 z dnia 26 lipca 2023 r. postanowiła o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania Burmistrza Dobrego Miasta z powodu nieudzielenia wotum zaufania w dwóch kolejnych latach.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 30 sierpnia 2023 r. stwierdził w całości nieważność ww. uchwały.

Wyrokiem z dnia 19 grudnia 2023 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie po rozpoznaniu sprawy ze skargi Gminy Dobre Miasto na powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w całości uchylił zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze.

Pismami z dnia 9 stycznia 2024 r. i 16 stycznia 2024 r. Dyrektor Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Olsztynie – z upoważnienia Komisarza Wyborczego w Olsztynie I zwrócił się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie o przesłanie odpisu prawomocnego wyroku z dnia 19 grudnia 2023 r.

Cyt. wyrok uprawomocnił się z dniem 17 stycznia 2024 r., a doręczony został do Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Olsztynie w dniu 29 stycznia 2024 r.

Pismem z dnia 8 lutego 2024 r. Komisarz Wyborczy w Olsztynie I zwrócił się do Przewodniczącego Rady Miejskiej w Dobrym Mieście o skonkretyzowanie przez Radę Miejską w Dobrym Mieście proponowanej treści pytania referendalnego z wariantami odpowiedzi.

W dniu 14 lutego 2024 r. wpłynęło do Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Olsztynie pismo podpisane przez Przewodniczącego Rady Miejskiej w Dobrym Mieście, w którego treści wskazano m. in. proponowaną treść pytania referendalnego z wariantami odpowiedzi.

Zważyć należy, co następuje :

W myśl art. 24a ust. 2 cyt. ustawy „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 unieważniającej uchwałę, o którym mowa w ust. 3.”. Pomimo, iż dyspozycja wymienionego przepisu nie odnosi się do sytuacji, jak w niniejszym wypadku, tj. gdy zapadło orzeczenie sądu administracyjnego uwzględniające skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody unieważniającej (stwierdzające nieważność) uchwałę, to wobec braku innych ustawowych regulacji prawnych dot. terminu wydania stosownego postanowienia przez komisarza wyborczego, należało w drodze analogii - jako sytuację prawną najbardziej zbliżoną - uznać, iż przepis ten winien znaleźć odpowiednie zastosowanie w rzeczonyj sprawie.

W związku z powyższym wydanie przez komisarza wyborczego postanowienia w przedmiocie przeprowadzenia referendum winno nastąpić w terminie 14 dni od dnia otrzymania prawomocnego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 19 grudnia 2023 r. o sygn. II SA/Ol 894/23.

Niezachowanie powyższego terminu spowodowane było koniecznością skonkretyzowania przez Radę Miejską w Dobrym Mieście, w drodze uchwały, treści pytania referendalnego z wariantami odpowiedzi, w związku z wystąpieniem Komisarza Wyborczego pismem z dnia 8 lutego 2024 r.

W odpowiedzi, w miejsce uchwały Rady Miejskiej w Dobrym Mieście, w dniu 14 lutego 2024 r. wpłynęło do Delegatury KBW w Olsztynie pismo sygnowanym podpisem

Przewodniczącego Rady Miejskiej w Dobrym Mieście, konkretyzujące treść pytania referendalnego z wariantami odpowiedzi.

W ocenie Komisarza Wyborczego w Olsztynie I, wbrew stanowisku zawartemu w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 19 grudnia 2023 r. o sygn. II SA/OI 894/23 dot. tego, że „(...) Sformułowanie przepisu art. 9 ust. 2 i wymogi zawarte w punktach od 1 do 4 dotyczą uchwały o której mowa w art. 9 ust. 1 ustawy, a zatem (a contrario) nie dotyczą wskazanego w ustawie wyjątku, jakim jest uchwała podejmowana w trybie art. 5 ust. 1c ustawy. Tak więc wymogi stawiane uchwałom o przeprowadzeniu referendum określone w ust. 2 art. 9 nie dotyczą sytuacji, kiedy organ gminy podejmuje uchwałę o której mowa w art. 5 ust. 1c, albowiem w tej sytuacji zastosowanie ma tryb przewidziany w przepisach art. 28a albo art. 28b SamGminU. Natomiast art. 28aa ust. 10 nakazuje odpowiednie stosowanie art. 28a ust. 3 i 5. (...)”, uchwała w przedmiocie przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania Burmistrza Dobrego Miasta powinna zawierać co do treści te elementy, o których mowa w art. 9 ust 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (dalej ustawy referendalnej), a zwłaszcza pytanie referendalne z wariantami odpowiedzi.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, iż przedmiotowa ustawa referendalna, zwłaszcza ze względu na materię poddaną regulacji normatywnej, odwołującą się do m.in. przedmiotu, czy rodzaju podmiotów inicjujących referendum, ujęta została w określonej systematyce podziału ustawy na konkretne rozdziały. Oczywistym przy tym jest, że dla prawidłowego rozumienia i stosowania konkretnych rozwiązań ustawowych nie jest wystarczające odwoływanie się tylko do konkretnego rozdziału ustawy, tylko kompleksowe jej odczytywanie i stosowanie.

Ze względu zatem na normatywną treść przepisów zawartych w rozdziale 2 ustawy referendalnej, w tym sam tytułu rozdziału, to nie ulega wątpliwości, iż regulacja w nim zawarta odnosi się do referendum lokalnego inicjowanego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, którego przedmiot dotyczyć może zwłaszcza kwestii wskazanych ust. 2 art. 2 ustawy, a więc odwołania wójta, burmistrza, prezydenta miasta.

Artykuł 9 ustawy referendalnej stanowi w pierwszej kolejności o sposobie i trybie podjęcia uchwały przez organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego w przedmiocie przeprowadzenia referendum lokalnego (ust. 1) oraz jej treść (ust. 2), a więc uzupełnia dyspozycję art. 4 ustawy. Dla podjęcia tej uchwały konieczna jest bezwzględna większość głosów ustawowego składu danej rady lub sejmiku. Ustawowy

skład danej rady lub sejmiku wynika z ustaw samorządowych. Ustawa jednocześnie zastrzega odrębną regulację w art. 9 ust. 1 in fine odwołującą się do art. 5 ust. 1c, który stanowi, iż "uchwała rady gminy o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) podejmowana jest w trybie art. 28a i 28b ustawy z dnia 8 marca 1990r o samorządzie gminnym. Wynika stąd wprost, że przepis ten reguluje wyłącznie odrębny tryb podejmowania przez radę uchwały w przedmiocie odwołania wójta, (burmistrza, prezydenta miasta). Odrębność tego trybu polega w przypadku określonym w art. 28aa ust. 10 SamGminU na tym, że rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta z przyczyny dwukrotnego, pod rząd nieudzielenia wotum zaufania na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia podjęcia uchwały w tej sprawie. Uchwałę tę rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu imiennym. I to jest owy odrębny tryb procedowania w sprawie rzeczony uchwały. Żaden z przepisów przywołanych w art. 28aa ust 10, tj. ust 3 i ust 5 art. 28a nie odwołuje się do treści samej uchwały. Jeszcze raz powtórzyć należy, iż regulują one wyłącznie tryb procedowania przy jej podjęciu, uchwaleniu. Stąd jako całkowicie sprzeczne z takim, wręcz oczywistym, rozumieniem opisywanej regulacji ocenić należy przytoczone w uzasadnieniu wspomnianego wyroku sądu, zapatrywania, o których wyżej była mowa. Wbrew tym zapatrywaniom, wywodzonym nie wiedzieć czemu z interpretacji a contrario, wskazać należy, iż to właśnie owe zastrzeżenie zawarte w ust 1 art. 9 odsyłające do art. 5 ust 1 c ustawy referendalnej potwierdza, że przedmiotem uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum nie tyle że może być, ale że jest kwestia odwołania wójta z przyczyny dwukrotnego, pod rząd nieudzielenia wotum zaufania. Brak jest jakichkolwiek prawnych podstaw do wyłączenia stosowania, w przypadku takiej uchwały, przepisu art. 9 ust. 2, który określa konieczną treść uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sprawie przeprowadzenia referendum lokalnego. Podjęta w uzasadnieniu wym. wyroku sądu przeciwna, co do przytoczonej w tym miejscu, argumentacja prawna jest całkowicie nieprzekonująca, oparta na wybiórczej interpretacji przepisów ustawy referendalnej, jak też powielająca te same rozważania, jak w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 29 września 2014 r. w sprawie IV SA/GI 491/14.

O wybiórczości stosowania przepisów ustawy referendalnej przemawia choćby całkowite pominięcie w rozważaniach prawnych normy art. 10 ustawy, który dotyczy

przecież uchwały każdej jednostki samorządu terytorialnego w sprawie przeprowadzenia referendum, a więc również w sprawie odwołania wójta z przyczyny dwukrotnego, pod rząd nieudzielenia wotum zaufania, trybu nadzorczej kontroli sprawowanej przez wojewodę, konsekwencji prawnych uwzględnienia przez sąd administracyjny skargi złożonej na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody stwierdzające nieważność uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum. Wymaga podkreślenia, iż w ust. 4 przewidziano konieczność aktualizacji kalendarza wyborczego w drodze uchwały podjętej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Tak więc, pod względem prawnym istnieją podstawy nie tylko określenia uchwałą organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego samego kalendarza czynności związanych z przeprowadzeniem referendum (art. 9 ust 2 pkt 4), ale też jego aktualizacji. Podnoszona zatem w uzasadnieniu wyroku sądu niemożność podania w takiej uchwale terminu referendum, jest wyłącznie pozorna.

W kontekście treści uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sprawie przeprowadzenia referendum na wniosek mieszkańców, o której mowa w art. 19 ustawy referendalnej, należy również nadmienić, iż zgodnie z ust. 2, uchwała taka zawiera informacje określone w art. 9 ust. 2 ustawy. Bez znaczenia jest przy tym, iż uchwały o których mowa w rozdziale 4 ustawy referendalnej dotyczą referendum na wniosek mieszkańców w sprawach innych niż odwołanie organu jednostki samorządu terytorialnego, skoro stanowią one podstawę wydania przez komisarza wyborczego postanowienia na podstawie art. 25 ustawy referendalnej o treści, jak art. 9 ust. 2 w pkt 1 do 3 ustawy. Wypada też dodać, że podstawą wydania przez komisarza wyborczego postanowienia o przeprowadzeniu referendum jest nie tylko dyspozycja art. 24 a, ale też wspomniany art. 19, czy też art. 23-24 ustawy referendalnej.

Skoro zatem w ustawie referendalnej w sposób nieprzypadkowy przywołane są przepisy określające treść uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sprawie przeprowadzenia referendum (i to w różnym ich przedmiocie), to trudno uznać, aby zachodziła tutaj swoista konkurencyjność dwóch przepisów prawa, tj. art. 9 ust. 2 i art. 25 ustawy o referendum lokalnym, powodująca w konsekwencji derogację prawną tego pierwszego przepisu, bez względu na zastosowane metody wykluczania wielości norm, jak np. *lex posteriori derogat legi priori*. Warto podkreślić, iż procedura referendalna nie jest aktem zależnym tylko od jednego organu, tj. komisarza wyborczego, tylko uczestniczą w nim jako inicjatorzy określone ustawą referendalną podmioty, mające swoje prawa i obowiązki przewidziane tą ustawą. Nie można zatem

mówić o konkurencyjności poszczególnych regulacji prawnych, skoro odnoszą się one do różnych podmiotów uczestniczących w procedurze referendalnej o zdecydowanie odmiennych zadaniach i rolach. Bynajmniej, te konkretne regulacje prawne, jak wymaganie stawiane co do treści uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sprawie przeprowadzenia referendum, pełnią dalszą rolę w procedurze referendalnej, jak choćby w związku z koniecznością rozplakatowania lub ogłoszenia w inny sposób zwyczajowo przyjęty w gminie, tj. podaniem treści uchwały do publicznej wiadomości społeczności lokalnej, będącej ewentualnym uczestnikiem akcji referendalnej (art. 10 ust. 1). Powyższe spełnia rolę informacyjną, analogicznie jak w przypadku art. 13 ust. 1. Oznacza to, że ustawa referendalna nakłada konkretne zadania i obowiązki na określonych uczestników procedury referendalnej, tj. m. in. w zakresie określenia treści uchwał czy obowiązku informowania społeczności lokalnej, którym to obowiązkiem winni oni sprostać, a nie przerzucać je na inne podmioty.

Przytoczone rozważania mają w tym miejscu znaczenie o tyle, aby w sposób należyty na przyszłość ukształtować praktykę podejmowania przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego uchwał w sprawie przeprowadzenia referendum.

Odnosnie do kwestii referendum w sprawie odwołania Burmistrza Dobrego Miasta w związku z uchwałą Rady Miejskiej w Dobrym Mieście nr LXXIV/486/2023 z dnia 26 lipca 2023 r., to zważywszy na kalendarz czynności związanych z przeprowadzeniem wymienionego referendum, stanowiącym załącznik niniejszego postanowienia, w świetle art. 10 ust. 3 ustawy referendalnej przeprowadzenie tego referendum nie jest możliwe.

W myśl art. 10 ust. 3 ustawy referendalnej „Jeżeli wojewoda wydał rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum, w przypadku uwzględnienia przez sąd administracyjny skargi złożonej na to rozstrzygnięcie, referendum przeprowadza się w dzień wolny od pracy, najpóźniej w 50 dniu od dnia uprawomocnienia się wyroku sądu administracyjnego”.

W zaistniałym w niniejszej sprawie układzie faktycznym, z uwagi na zapadłe rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody stwierdzające nieważność wymienionej uchwały, które następnie zostało uchylone wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 19 grudnia 2023 r. o sygn. II SA/Ol 894/23 (wskutek uwzględnienia skargi Gminy Dobre Miasto), znajdują zastosowanie przepisy wymienionego artykułu,

co oznacza, że referendum powinno zostać przeprowadzone w dzień wolny od pracy, najpóźniej w 50 dniu od dnia uprawomocnienia się wyroku sądu administracyjnego.

W związku z tym, że wyrok sądu uprawomocnił się z dniem 17 stycznia 2024 r., to referendum powinno zostać przeprowadzone w maksymalnym terminie do dnia 3 marca 2024 r. Tak więc, zważywszy na projekt kalendarza wyborczego uwzględniającego wskazany termin referendum, nie ma możliwości przeprowadzenia większości z ustalonych w kalendarzu czynności wyborczych. Zważywszy na stanowczą treść przepisu art. 10 ust. 3 ustawy referendalnej, ewentualne ustalenie w innym terminie rzeczonoego referendum, nie znajduje podstaw prawnych. Należy nadmienić, iż przepis art. 27 ustawy referendalnej w zaistniałym w niniejszej sprawie układzie faktycznym, nie znajduje zastosowania.

Komisarz Wyborczy  
w Olsztynie I

*(-) Mariusz Paweł Stachowiak*

Załącznik:

- Projekt kalendarza wyborczego – 1 str.