



WOJEWODA MAZOWIECKI  
LEX-O.4131.23.2015.GSS

Warszawa, 1 lipca 2015 r.

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym* (Dz. U. 2013 r. poz. 594 ze zm.)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr X/60/2015 Rady Miejskiej w Róźnie z dnia 28 maja 2015 r. w *sprawie przeprowadzenia referendum gminnego dotyczącego lokalizacji nowego składowiska odpadów promieniotwórczych na terenie Gminy Różan.*

## Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 maja 2015 r. Rada Miejska w Różanie podjęła uchwałę *w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego dotyczącego lokalizacji nowego składowiska odpadów promieniotwórczych na terenie Gminy Różan*.

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu jako organowi nadzoru w dniu 5 czerwca 2015 r. Jako podstawy prawne Rada Miejska wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. 2013 poz. 594 ze zm.) i art. 9 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. *o referendum lokalnym* (Dz. U. 2013 r. poz. 706 ze zm.).

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska postanowiła przeprowadzić na terenie gminy Różan, na wniosek mieszkańców, referendum gminne dotyczące lokalizacji nowego składowiska odpadów promieniotwórczych na terenie Gminy Różan w dniu 23 sierpnia 2015 r. w godzinach 7.00 – 21.00. W uchwale ustalono treść pytania referendum „Czy jesteś za lokalizacją nowego składowiska odpadów promieniotwórczych na terenie Gminy Różan”, wariant odpowiedzi „Tak” lub „Nie”. Do uchwały została dołączona karta do głosowania (zał. Nr 1), nakładka na kartę do głosowania (zał. Nr 2), kalendarz czynności związanych z przeprowadzeniem referendum gminnego (zał. Nr 3), oraz Opinia Komisji w sprawie wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum.

W dniu 12 czerwca 2015 r. do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego wpłynęło pismo z wnioskiem W.P. – mieszkańca gminy Różan, o szczegółową analizę uchwały Nr X/60/2015 Rady Miejskiej w Różanie, pod kątem jej zgodności z prawem a w szczególności z uwagi na nie dopełnienie przez inicjatorów referendum obowiązków wynikających z art. 13 ust. 2 ustawy *o referendum lokalnym*.

Organ nadzoru pismem z dnia 18 czerwca 2015 r. Nr LEX-O.40.24.2015.GSS poprosił Przewodniczącą Rady Miejskiej w Różanie o niezwłoczne przesłanie dokumentacji w sprawie referendum gminnego dotyczącego lokalizacji nowego składowiska odpadów promieniotwórczych na terenie Gminy Różan.

Po otrzymaniu dokumentacji w dniu 23 czerwca 2015 r. organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr X/60/2015 Rady Miejskiej w Różanie *w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego dotyczącego lokalizacji nowego składowiska odpadów promieniotwórczych na terenie Gminy Różan*.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego Rada Miejska w Różanie podejmując przedmiotową uchwałę naruszyła art. 13 ust. 2 oraz art. 17 w zw. z art. 16 ust. 5 ustawy *o referendum lokalnym*.

Zgodnie z art. 15 ustawy *o referendum lokalnym* inicjator referendum przekazuje w terminie określonym w art. 14 ust. 1 pisemny wniosek o przeprowadzenie referendum wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), następnie wójt (burmistrz, prezydent miasta) niezwłocznie potwierdza na piśmie otrzymanie wniosku. Wniosek o przeprowadzenie referendum powinien zawierać pytanie lub pytania referendum.

Kolejnym etapem procedury dotyczącej referendum lokalnego jest przekazanie przez Burmistrza wniosku przewodniczącemu organu stanowiącego tej jednostki a następnie powołanie ze swego składu przez radę gminy komisji do sprawdzenia, czy wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum odpowiada przepisom ustawy.

Ze zgromadzonego materiału dowodowego wynika, że wniosek pełnomocnika inicjatora referendum gminnego został przedstawiony Burmistrzowi Różana w dniu 7 maja 2015 r. Wniosek ten został złożony zgodnie z wymogami ustawy *o referendum lokalnym* a powołana Komisja stwierdziła, że wniosek odpowiada przepisom powyższej ustawy.

Organ nadzoru poddając analizie przedłożoną przez Przewodniczącą Rady Miejskiej w Róźnie dokumentację stwierdził, że na pisemny wniosek Komisji do sprawdzenia, czy wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum odpowiada przepisom ustawy, zostały doręczone i złożone do akt sprawy trzy ogłoszenia informujące mieszkańców o planowanym referendum na terenie Gminy Różan. Z treści ogłoszenia Nr 2 i Nr 3 wynika, że ogłoszenia te zostały podane do publicznej wiadomości po dniu 7 maja 2015 r. czyli po dniu przekazania Burmistrzowi Gminy Różan wniosku o przeprowadzenie referendum. Należy więc przyjąć, że OGŁOSZENIE (bez numeru), jako jedyne zostało podane do publicznej wiadomości przed przekazaniem wniosku Burmistrzowi.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o referendum lokalnym inicjator referendum, na swój koszt, podaje do wiadomości mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego przedmiot zamierzonego referendum, przy czym podanie do wiadomości w gminie następuje w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie. Informacja o zamierzonym referendum powinna zawierać pytanie lub pytania referendum albo warianty zaproponowane do wyboru.

Mając powyższe na uwadze organ nadzoru stwierdza, że Ogłoszenie Nr 3 zawierające pytanie referendum zostało podane do publicznej wiadomości po dniu złożenia wniosku Burmistrzowi Różana, a tym samym wymóg art. 13 ustawy o referendum lokalnym nie został przez inicjatora referendum spełniony.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 10 kwietnia 2015 r. sygn. akt III SA/Wr 85/15 stwierdził, że *W art. 17 ust. 1 ustawy, legislator sformułował w istocie dwie przesłanki normatywne, które powinny decydować o przeprowadzeniu referendum lokalnego lub o odrzuceniu wniosku w tym przedmiocie. Podstawowe kryterium stanowi spełnianie przez wniosek wymogów ustawy (przesłanka pozytywna, uzasadniająca podjęcie uchwały o przeprowadzeniu referendum). Wniosek nie może ponadto prowadzić do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem (przesłanka negatywna, której zaistnienie determinować powinno odrzucenie wniosku). A contrario, takie określenie kryteriów oceny wniosku referendalnego oznacza więc, iż ustalenie istnienia chociażby jednej wady wniosku ocenianego przez pryzmat obu przesłanek stanowi dostateczną (wystarczającą) podstawę do jego odrzucenia.*

*Sprawy, w których mieszkańcy mają się wypowiedzieć w referendum lokalnym, powinny być określone w formie pytania (pytań) referendum albo wariantów zaproponowanych do wyboru (art. 15 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym). Skoro granice wypowiedzi udzielanej w referendum przez mieszkańców wyznaczają sformułowane pytania lub zaproponowane warianty, przeto – ze względu na prawidłowe wykorzystanie instytucji referendum i ochronę prawa uczestników referendum do swobodnego zajęcia stanowiska w rozstrzyganej sprawie – dostatecznie uzasadniona staje się merytoryczna kontrola zarówno treści, jak i sposobu formułowania pytań referendalnych (zob. A. Kisielewicz, [w:] K. W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz, Wydawnictwo ABC 2007, punkt 2 komentarza do art. 17 tej ustawy), co mieści się w sferze kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, podejmującego uchwałę o przeprowadzeniu referendum (art. 17 ust. 1 w związku z art. 18).*

Dla organu nadzoru powyższe orzeczenie stanowi wskazanie, że Komisja do sprawdzenia, czy wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum gminnego w przedmiocie lokalizacji nowego składowiska odpadów promieniotwórczych na terenie Gminy Różan odpowiada przepisom ustawy o referendum lokalnym nie dokonała wnikliwej analizy przedłożonych jej dokumentów. Komisja sama wskazała, że Ogłoszenie Nr 3 zawiera wymagane pytanie ale nie dopatrzyła się, że ogłoszenie to zostało podane do publicznej wiadomości już po złożeniu wniosku o referendum do Burmistrza, a tym samym nie zostało upublicznione przed i podczas zbierania podpisów mieszkańców dla poparcia inicjatywy referendum. Zdaniem organu nadzoru brak pytania referendum w ogłoszeniu podanym do

publicznej wiadomości zgodnie z art. 13 ustawy o referendum lokalnym wpływa na ważność wniosku z dnia 7 maja 2015 r. o przeprowadzenie referendum gminnego.

Art. 14 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym wskazuje elementy jakie mają się znajdować na karcie służącej do zbierania podpisów pod wnioskiem o referendum. Co prawda ustawodawca nie wymienia tam pytania referendalnego jednakże osoby składające podpis pod wnioskiem o przeprowadzenie referendum aby uczynić to świadomie muszą wiedzieć czego dokładnie referendum dotyczy. Skoro wnioskodawca nie udowodnił, że w terminie zbierania podpisów<sup>1</sup>) pod wnioskiem o referendum w miejscach publicznych nie było dostępne pytanie referendalne to wskazanie pytań na karcie poparcia jest tym bardziej konieczne. W rezultacie wniosek referendalny może być podpisany przez osoby, które znając dokładnie treść pytań nigdy by go nie poparły.

Zgodnie z art. 16 ust. 5 ustawy o referendum lokalnym 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.

Do wskazania jakiego typu braki formalne i błędy nie mogą zostać uzupełnione właściwa jest Komisja badająca wniosek. Obiektywne stwierdzenie poprawności treści ogłoszenia w tym braku pytań referendalnych w ogłoszeniu podanym do publicznej wiadomości jest niewątpliwie obowiązkiem komisji. W omawianym przypadku Komisja uznała poprawność złożonego wniosku i przekazała go Radzie Miejskiej w Różaniu bez swojej opinii czy uwag. Zdaniem organu nadzoru w działaniu po stronie podmiotu inicjującego referendum doszło do istotnej wady obciążającej całą wcześniejszą procedurę gromadzenia poparcia dla wniosku referendalnego ponieważ oczywistym jest, że tożsamość pytań zadanych oraz tych, które były popierane przez mieszkańców na kartach do zbierania podpisów a następnie w samym referendumi, musi zostać zachowana, ponieważ tylko wtedy można ocenić rzeczywistą wolę członków wspólnoty samorządowej. W tym przypadku o takiej tożsamości w ogóle nie można mówić.

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę, że sprawa lokalizacji nowego składowiska odpadów promieniotwórczych na terenie Gminy Różan mieści się w zakresie zadań własnych gminy określonych w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym. W art. 7 ust. 1 pkt 1 tej ustawy przyjęto, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej. Uwzględniając jednakże należy, że konkretyzacja zadania związanego ze sprawami ładu przestrzennego następuje w przepisach ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.), która określa w szczególności instrumenty prawne służące wykonaniu tych zadań. Do wyłącznej kompetencji rady gminy w tym zakresie należy więc podejmowanie uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego gminy, uchwały o przyjęciu tegoż studium, następnie: uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz uchwały o uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W toku podejmowanych prac planistycznych ustawa ta, przyjmując otwartą formułę przyjmowania wniosków do planu miejscowego, jak też przewidując możliwość wpływania na treść planu przez lokalne społeczeństwo w toku dyskusji publicznej nad proponowanymi rozwiązaniami oraz przyznając uprawnienie do wnoszenia uwag dotyczących projektu planu miejscowego, zapewnia udział czynnika społecznego w kształtowaniu polityki przestrzennej. Powyższe rozwiązania pozwalają na wyrażenie rzeczywistej woli mieszkańców danej gminy w procesie kształtowania polityki przestrzennej, na wielu jej etapach. Uznanie dopuszczalności wniosku referendalnego odnoszącego się do

formułowania założeń planistycznych sprzeciwiałoby się obowiązującym przepisom ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które w szczegółowej procedurze, przyznając uprawnienie do rozstrzygania tej kwestii organowi uchwałodawczemu, gwarantują udział lokalnego społeczeństwa w ściśle określonych formach, wśród których nie wymienia się referendum lokalnego. (patrz. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2014 r. sygn. akt. II OSK 344/14). Skoro wyłączną kompetencję do określania kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i uchwalania planów<sup>2)</sup> miejscowych ma rada gminy to tym samym rozstrzygnięcie sprawy, która wchodzi w zakres dokumentów planistycznych, nie przez radę gminy ale przez mieszkańców gminy w drodze referendum lokalnego stanowi także naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o *samorządzie gminnym*. Należy mieć bowiem na względzie, że rozstrzygnięcie zapadłe w referendum gminnym będzie obligowało radę gminy do wprowadzenia stosownych zmian do gminnych dokumentów planistycznych. Zdaniem sądów administracyjnych nie można w drodze referendum zobowiązać rady gminy do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tym bardziej w kształcie będącym wynikiem referendum (NSA w wyroku z 21 lipca 1999 r. sygn. akt. IV SA 2452/98).

Mając na uwadze opisany powyżej stan faktyczny i prawny organ nadzoru orzekł jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze 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 w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Mazowiecki:  
*Jacek Kozłowski*



