



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 28 grudnia 2015 r.

LEX-O.4131.42.2015.EB

**Rada Miejska w Róźnie**  
**Plac Obrońców Różana 4**  
**06-230 Różan**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. 2015 r. poz. 1515)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XV/92/2015 Rady Miejskiej w Róźnie z dnia 23 listopada 2015 r. *w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego dotyczącego lokalizacji nowego składowiska odpadów promieniotwórczych na terenie Gminy Różan.*

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 23 listopada 2015 r. Rada Miejska w Róźnie podjęła uchwałę Nr XV/92/2015 *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 27 listopada 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. z 2015 r., poz. 1515) i art. 9 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. *o referendum lokalnym* (Dz. U. z 2013 r., poz. 706 ze zm.).

Przedmiotową uchwałę 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 28 lutego 2015 r. między godziną 7.00 a 21.00 bez przerwy. W uchwale ustalono treść pytania referendum „Czy jesteś za lokalizacją nowego składowiska odpadów promieniotwórczych na terenie Gminy Różan”. Pod pytaniem przewidziano umieszczenie dwóch wariantów odpowiedzi: „Tak”, „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 dokumentacja związana z obsługą referendum lokalnego (symbol klasyfik. 503).

Organ nadzoru pismem z dnia 10 grudnia 2015 r. Nr LEX-O.40.55.2015.EB poprosił o nadesłanie informacji dotyczącej daty oraz pozycji ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego powyżej wskazanej uchwały. Po otrzymaniu pisma od Burmistrza Gminy Różan, w dniu 22 grudnia 2015 r. organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XV/92/2015 Rady Miejskiej w Róźnie

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 istotnie naruszyła art. 17 ust. 1, art. 18 oraz art. 21 pkt 1 ustawy o referendum lokalnym oraz nieistotnie naruszyła § 121 ust. 1 w zw. z § 143 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100 poz. 908).

I. Przede wszystkim podkreślić należy, że stosownie do treści art. 17 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym „organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum, jeżeli wniosek mieszkańców spełnia wymogi ustawy oraz nie prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem (...)”. Sposób ujęcia przesłanek umożliwiających podjęcie uchwały o przeprowadzeniu referendum oznacza, że wniosek w sprawie przeprowadzenia referendum musi spełniać nie tylko wymogi ustawy, ale też nie może prowadzić do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem. Nie tylko więc przedmiot referendum, ale również treść pytania referendalnego podlega ocenie rady gminy.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, że treść pytania referendalnego zawarta w § 4 uchwały Nr XV/92/2015 z dnia 23 listopada 2015 r. o treści „Czy jesteś za lokalizacją nowego składowiska odpadów promieniotwórczych na terenie Gminy Różan” w istocie prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem, w szczególności narusza przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.).

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. Uwzględnić 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 2015 r., poz. 199 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 szczególowej 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 miejscowych ma rady 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 (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lipca 1999 r. sygn. akt. IV SA 2452/98).

Ponadto, zdaniem organu nadzoru, pozytywna odpowiedź na pytanie referendalne, zawarte w § 4 uchwały nie prowadzi w istocie do rozstrzygnięcia sprawy (podkreślić należy, że zgodnie z art. 170 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm., *członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego*), lecz stanowi element programu polityki rozwoju gminy, co jest niezgodne z art. 2 ust. 1 ustawy *o referendum lokalnym*. Prowadzi to w konsekwencji do narzucenia Radzie Miejskiej w Różaniu na nieokreślony czas ograniczenia w zakresie uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz wszystkich przyszłych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Z treści pytania wynika więc, że nie dotyczy ono żadnej konkretnej sprawy, lecz wkracza w sferę określania kierunków polityki rozwoju gminy, co nie należy do zakresu referendum lokalnego. Wątpliwości prawne budzi również możliwość późniejszej zmiany stanowiska w tym zakresie, gdyż ustawa *o referendum lokalnym* nie przewiduje sytuacji utraty mocy wiążącej wyników referendum gminnego, co w przyszłości może prowadzić do ustaleń niezgodnych z przepisami prawa, bez możliwości dokonania w tym zakresie zmiany.

**II.** Zgodnie z art. 18 ustawy *o referendum lokalnym*: *organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum lub uchwałę o odrzuceniu wniosku mieszkańców nie później niż w ciągu 30 dni od dnia przekazania wniosku organowi określonemu w art. 12 ust. 1, tj. burmistrzowi.*

Ze zgromadzonej dokumentacji wynika, że pełnomocnik inicjatora referendum gminnego Pan Paweł Reszko złożył w dniu 23 października 2015 r. w Urzędzie Gminy w Różnie „Wniosek o przeprowadzenie referendum gminnego w przedmiocie lokalizacji nowego składowiska odpadów promieniotwórczych na terenie Gminy Różan”, który był adresowany do Burmistrza Miasta i Gminy Różan. Uchwałę Nr XV/92/2015 w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego dotyczącego lokalizacji nowego składowiska odpadów promieniotwórczych na terenie Gminy Różan Rada Gminy podjęła w dniu 23 listopada 2015 r. W ocenie organu nadzoru uchwała ta została podjęta z naruszeniem wyżej wskazanego terminu. Zdaniem organu nadzoru początek terminu przypada na dzień 24 października 2015 r. a ostatni, 30. dzień na 22 listopada 2015 r. Do biegu tego terminu nie ma zastosowania przepis art. 57 § 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.), będący normą procesową, adresowaną do strony postępowania administracyjnego, a nie do organu. Czynności określone w art. 15-18 ustawy *o referendum lokalnym* powinny być więc podejmowane bez zbędnej zwłoki, a niedotrzymanie przez radę 30-dniowego terminu, bez względu na przyczynę, obciąża radę, narażając ją na wytoczenie skargi sądowej, o której mowa w art. 20 ust. 1 ustawy.

**III.** Art. 21 pkt 1 ustawy *o referendum lokalnym* stanowi, że *referendum przeprowadza się w dzień wolny od pracy, najpóźniej w 50. dniu od dnia opublikowania*

uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w tej sprawie w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Z informacji przesłanej przez Burmistrza Gminy Różan pismem Nr ON.0007.15.1.2015 z dnia 17 grudnia 2015 r., które wpłynęło do Wojewody Mazowieckiego w dniu 18 grudnia 2015 r. wynika, że uchwała nie została przekazana przez Burmistrza do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego. Oznacza to, że organ nadzoru nie może stwierdzić, czy 50-cio dniowy termin wskazany w art. 21 pkt 1 ustawy o referendum lokalnym został zachowany czy przekroczony. Dla oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały istotne jest precyzyjne określenie terminu, do którego referendum może zostać przeprowadzone. Brak ogłoszenia przedmiotowej uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego czyni niemożliwym sprawdzenie tej uchwały pod względem jej zgodności z prawem.

Ponadto należy wskazać, że Rada Miejska w Różanie w uchwale Nr XV/92/2015 nieistotnie naruszyła § 121 ust. 1 w zw. z § 143 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100 poz. 908), dalej: ZTP. Zgodnie z § 121 ust. 1 tekst rozporządzenia rozpoczyna się od przytoczenia przepisu ustawy zawierającego upoważnienie ustawowe, jako podstawy prawnej wydania rozporządzenia. W orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje pogląd, zgodnie z którym wadliwe powołanie podstawy prawnej w akcie prawa miejscowego należy do „kategorii uchybień wykazujących cechy nieistotnego naruszenia prawa” (tak ujął to Z. Kmiecik w cytowanym przez sądy administracyjne artykule: *Ustawowe założenia systemu nadzoru nad działalnością komunalną*, ST 1994, nr 6, s. 17), o ile w obowiązujących przepisach prawa istnieje podstawa prawna do wydania danego aktu przez dany organ (zob. m. in.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 września 2005 r., I OSK 284/05, LEX nr 207961; wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych: w Krakowie: z dnia 7 lutego 2006 r., III SA/Kr 1302/05, CBOSA i z dnia 19 maja 2008 r., III SA/Kr 49/08, CBOSA; w Szczecinie z dnia 16 stycznia 2007 r., II SA/Sz 1180/06, CBOSA; w Gdańsku z dnia 17 października 2007 r., II SA/Gd 436/07, CBOSA; w Warszawie z dnia 11 grudnia 2007 r., IV SA/Wa 1954/07, CBOSA).

Rada Miejska w Różanie w miejsce art. 9 ust. 1 i 2 ustawy o referendum lokalnym winna wskazać jako podstawę prawną art. 18 ustawy o referendum lokalnym ponieważ referendum gminne dotyczące lokalizacji nowego składowiska odpadów promieniotwórczych na terenie Gminy Różan jest przeprowadzane na wniosek mieszkańców a nie z inicjatywy organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

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:  
Zdzisław Szipiera

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) a/a