



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 10 lipca 2015 r.

Poz. 3113

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.63.8.2015.RB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 3 lipca 2015 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały nr VIII/50/2015 Rady Gminy Legnickie Pole z dnia 28 maja 2015 r. w sprawie utworzenia odrębnego obwodu głosowania w Domu Pomocy Społecznej w Legnickim Polu dla przeprowadzenia głosowania w referendum gminnym w sprawie budowy w Nowej Wsi Legnickiej zakładu wytwarzającego energię oraz inne produkty z odpadów przetwarzanych plazmowo, zarządzonym na dzień 12 lipca 2015 r.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 maja 2015 r. Rada Gminy Legnickie Pole podjęła m.in. uchwałę nr VIII/50/2015 w sprawie utworzenia odrębnego obwodu głosowania w Domu Pomocy Społecznej w Legnickim Polu dla przeprowadzenia głosowania w referendum gminnym w sprawie budowy w Nowej Wsi Legnickiej zakładu wytwarzającego energię oraz inne produkty z odpadów przetwarzanych plazmowo, zarządzonym na dzień 12 lipca 2015 r.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 3 czerwca 2015 r.

W toku badania legalności uchwały nr VIII/50/2015 Organ Nadzoru stwierdził, że narusza ona art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 706) w związku z art. 1 ust. 2 i art. 54 ust. 1 tej ustawy oraz art. 12 §4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r.- Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r., nr 21, poz. 112 z późn. zm.).

W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy powołała się na art. 12 §4 ustawy- Kodeks wyborczy w związku z art. 1 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym oraz uchwałę nr VIII/49/2015 Rady Gminy Legnickie Pole z dnia 28 maja 2015 r. w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego dotyczącego budowy w Nowej Wsi Legnickiej zakładu wytwarzającego energię oraz inne produkty z odpadów przetwarzanych plazmowo.

Utworzenie odrębnego obwodu głosowania w referendum lokalnym umożliwiającą odesłania zawarte w: 1) art. 1 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym, zgodnie z którym w zakresie nieuregulowanym w ustawie do referendum lokalnego stosuje się odpowiednio przepisy ustawy- Kodeks wyborczy; 2) art. 54 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym, zgodnie z którym głosowanie w referendum przeprowadza się w stałych i odrębnych obwodach głosowania, o których mowa w art. 12 § 1 ustawy- Kodeks wyborczy. Z kolei art. 12 §4 Kodeksu wyborczego stanowi, że rada gminy, w drodze uchwały, na wniosek wójta, tworzy odrębny obwód głosowania w zakładzie opieki zdrowotnej, domu pomocy społecznej, zakładzie karnym i areszcie śledczym oraz w oddziale zewnętrznym takiego zakładu i aresztu, jeżeli w dniu wyborów będzie

w nim przebywać co najmniej 15 wyborców. Nieutworzenie obwodu jest możliwe wyłącznie w uzasadnionych przypadkach na wniosek osoby kierującej daną jednostką.

Jednak warunkiem niezbędnym do uznania uchwały tworzącej odrębny obwód głosowania w referendum lokalnym za zgodną z prawem jest również legalność samego referendum, tj. uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sprawie przeprowadzenia referendum, w szczególności w kontekście art. 2 ustawy o referendum lokalnym. Przepis ten wymienia sprawy, w których wiążąco w drodze referendum mogą wypowiedzieć się mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego. Według tego przepisu: "1. W referendum lokalnym, zwanym dalej "referendum", mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę: 1) w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki; 2) co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki; 3) w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę. 2. Przedmiotem referendum gminnego może być również: 1) odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta); 2) samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy."

Rada Gminy Legnickie Pole uchwałą nr VIII/49/2015 z dnia 28 maja 2015 r. zdecydowała o przeprowadzeniu na terenie Gminy referendum w sprawie budowy w Nowej Wsi Legnickiej zakładu wytwarzającego energię oraz inne produkty z odpadów przetwarzanych plazmowo. Treść pytania referendalnego określa § 2 ust. 1 uchwały nr VIII/49/2015: "Czy jest Pan/Pani przeciw budowie w Nowej Wsi Legnickiej zakładu wytwarzającego energię oraz inne produkty z odpadów przetwarzanych plazmowo?". Z treści uchwały wynika, że przedmiotem referendum w Gminie Legnickie Pole jest kwestia związana z przeznaczaniem i zasadami zagospodarowania terenu w miejscowości Nowa Wieś Legnicka dla określonego celu w postaci zakazu lokalizacji i budowy określonej kategorii obiektów budowlanych. Rada Gminy uznała zatem sprawę przedmiotowej budowy za sprawę dotyczącą tej wspólnoty gminnej, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki (art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o referendum lokalnym), z czym nie można się zgodzić.

W toku postępowania nadzorczego Zastępca Wójta Gminy Legnickie Pole w pismach z dnia 25 czerwca 2015 r. (sygn. Or.070.2.2015) i z dnia 30 czerwca 2015 r. (sygn. Or.070.3.2015) wyjaśnił m.in., że przedmiotowe referendum odbywa się z inicjatywy organu stanowiącego Rady Gminy Legnickie Pole, a ponadto na wniosek prywatnego podmiotu planującego podjęcie realizacji przedsięwzięcia w postaci budowy zakładu wytwarzającego energię oraz inne produkty z odpadów przetwarzanych plazmowo zostało wszczęte postępowanie administracyjne w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji wymienionego przedsięwzięcia.

Mając na uwadze powołany wyżej art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o referendum lokalnym należy uznać, że co do zasady istnieje możliwość wypowiedzenia się w drodze referendum lokalnego w sprawie mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki samorządu terytorialnego, która dotyczy tej wspólnoty samorządowej. Trzeba jednak przyjąć istnienie wyjątków i z takim wyjątkiem mamy do czynienia w sprawie niniejszej. W doktrynie panuje przekonanie, że nie rozstrzyga się w drodze referendum spraw regulowanych aktem organu jednostki samorządu terytorialnego, w stosunku do którego ustawa przewiduje obligatoryjne konsultacje. Dotyczy to rozstrzygnięcia w drodze referendum spraw, dla których przewidziany jest specjalny tryb postępowania, są określone procedury, wymagane jest dokonanie uzgodnień, czy zasięgnięcie opinii. Z zakresu przedmiotowego referendum wyłączone są sprawy niemające wprawdzie indywidualnego charakteru, ale dla rozstrzygnięcia których ustawodawca przewidział szczególne, sformalizowane procedury w celu ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Nie jest zatem możliwe uchwalenie w referendum aktu prawnego z pominięciem obowiązujących procedur, jeżeli zostały szczegółowo uregulowane. Rozstrzygnięcie referendalne nie może zastąpić aktu normatywnego – aktu prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Uchwalenie tego planu jest możliwe po wyczerpaniu wieloetapowej procedury mającej na celu zagwarantowanie ochrony praw i interesów różnorodnych podmiotów, przede wszystkim właścicieli nieruchomości. Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewidują system zawiadomień, opiniowania, uzgodnień, zgłaszania wniosków, zarzutów, protestów, który umożliwia rozwiązywanie konfliktów między interesami jednostek, wspólnoty samorządowej i państwa (E. Olejniczak-Szałowska, "Prawo do udziału w referendum lokalnym. Rozważania na tle ustawodawstwa polskiego", Łódź 2002, ss. 162-164).

Organ Nadzoru podkreśla, że ustalanie przeznaczenia terenu i zasad jego zagospodarowania następuje, zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r., poz. 199), w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W przypadku braku miejscowego planu, zgodnie z art. 4 ust. 2 tej ustawy, określenie sposobów zagospodarowania przestrzennego i warunków zabudowy, następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, którą zgodnie z art. 51 i 60 przedmiotowej ustawy wydaje zasadniczo wójt (burmistrz, prezydent miasta). Oznacza to zatem, że przedmiot referendum w tym zakresie nie mieści się w zakresie kompetencji rady gminy.

Nie ulega wątpliwości, że w świetle przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, rada gminy, jako organ ustawowo odpowiedzialny za uchwalanie prawa miejscowego w zakresie planowania przestrzennego, posiada w granicach prawa samodzielność oraz swobodę decydowania o przeznaczeniu i określaniu warunków zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy. Zgodnie z art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, organem właściwym do sporządzenia projektu planu miejscowego jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). W sporządzaniu projektu planu biorą udział organy innych jednostek samorządu terytorialnego oraz administracji rządowej. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zapewnia też udział czynnika społecznego w procesie sporządzania i uchwalania planu miejscowego. Społeczeństwo jest powiadamiane, w sposób wskazany w ustawie, o podjęciu procedury planistycznej i w toku postępowania każdy może składać wnioski i uwagi, które muszą być przez organ sporządzający projekt planu i ewentualnie (w przypadku nieuwzględnienia przez organ sporządzający) przez organ uchwalający plan rozpatrzone. Organ jest również zobowiązany do zorganizowania dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami. Stanowią o tym m.in. art. 17 pkt 1, 9, 11, 12, 13, 14, art. 18 i art. 19 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jak wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 listopada 2012 r. (sygn. akt II OSK 2467/12): "Powyższe unormowania prawne wskazują, że referendum nie może zastąpić procedury uchwalania planu miejscowego, bowiem wynik referendum może doprowadzić do rozwiązań sprzecznych z przepisami uwzględnianymi przy sporządzaniu planu.". Również w wyroku z dnia 14 stycznia 2014 r. (sygn. akt II OSK 2988/13) Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że referendum lokalne i obligatoryjne konsultacje społeczne są instytucjami niekonkurencyjnymi, w tym sensie, że w sprawach, w których ustawodawca obliguje do przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami, nie mogą być one zastępowane poprzez przeprowadzenie referendum lokalnego. Oznacza to, że przedmiotem referendum lokalnego nie może być kwestia zakazu przeznaczenia terenu dla określonego celu lub zakazu lokalizacji określonych obiektów.

Jak już wspomniano, zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym: 1) lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego; 2) sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy. Zakres podmiotowy pojęcia strony w postępowaniach administracyjnych dotyczących wydania wymienionych decyzji wyznaczono w orzecznictwie sądów administracyjnych na podstawie przewidywanego wpływu planowanej inwestycji na sytuację faktyczną podmiotów prawa znajdujących się w obszarze oddziaływania tej inwestycji, przy czym stronami mogą być tylko właściciele lub użytkownicy wieczystości terenów oddziaływania planowanej inwestycji. Według bowiem art. 53 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: "O wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz postanowieniach i decyzji kończącej postępowanie strony zawiadamia się w drodze obwieszczenia, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Inwestora oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, na których będą lokalizowane inwestycje celu publicznego, zawiadamia się na piśmie.". Z kolei w art. 52 ust. 2 pkt 1 tej ustawy wniosek o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego powinien zawierać określenie granic terenu objętego wnioskiem, przedstawionych na kopii mapy zasadniczej lub, w przypadku jej braku, na kopii mapy katastralnej, przyjętych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, obejmujących teren, którego wniosek dotyczy, i obszaru, na który ta inwestycja będzie oddziaływać (...)". Ostatni przepis ma zastosowanie również przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy (art. 64 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). W sprawie, której przedmiotem jest ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego, przymiot strony

przysługuje osobom uprawnionym w stosunku do nieruchomości, na której ma być lokalizowana inwestycja oraz na które rozciąga się wpływ planowanej inwestycji, przy czym wpływ ten należy rozumieć szeroko, jako oddziaływanie, o którym mowa w art. 52 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; obszar oddziaływania inwestycji nie musi ograniczać się do nieruchomości bezpośrednio sąsiadujących z terenem planowanego przedsięwzięcia (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 lutego 2008 r., sygn. akt II OSK 31/07). Stronami postępowania administracyjnego o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu mogą być właściciele lub użytkownicy wieczystości działek sąsiednich, a także właściciele lub użytkownicy wieczystości działek niesąsiadujących bezpośrednio z terenem planowanej inwestycji; o interesie prawnym tych osób przesądza zasięg oddziaływania danej inwestycji na nieruchomości sąsiednie oraz stopień jej uciążliwości dla tych nieruchomości (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 2105/10). Tak ustalonym stronom postępowania, oprócz uprawnień z art. 53 ust. 1 cytowanej ustawy, będzie przysługiwało prawo do czynnego udziału w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych w toku postępowania żądań- art. 10 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r.- Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267- dalej: k.p.a.). Z kolei po wydaniu decyzji będzie im przysługiwało przewidziane w k.p.a. prawo do jej wzruszenia w trybie zwyczajnym (art. 127 k.p.a.) bądź w trybach nadzwyczajnych (art. 145 i art. 156 k.p.a.)

Gdyby natomiast ograniczyć się do samego procesu budowy "zakładu wytwarzającego energię oraz inne produkty z odpadów przetwarzanych plazmowo" to procedury dotyczące budowy inwestycji, wynikają z przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r.- Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409) i są objęte kompetencją organów administracji architektoniczno-budowlanej. Zgodnie z art. 82 ust. 2 Prawa budowlanego, w pierwszej instancji właściwym organem w zakresie administracji architektoniczno-budowlanej jest zasadniczo starosta. Z tego tytułu jest on uprawniony do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach określonych w ustawie - Prawo budowlane, między innymi pozwoleń na budowę, przy czym, co istotne, w myśl art. 82a tej ustawy, starosta nie może powierzyć gminom, w drodze porozumienia, spraw z zakresu swojej właściwości, jako organu administracji architektoniczno-budowlanej. Skoro rada gminy nie może wydawać pozwoleń na budowę "zakładów wytwarzających energię", to przedmiot referendum, zaproponowany przez Radę Gminy, nie mieści się w zakresie ustawowych kompetencji organów samorządu gminnego. Samo złożenie wniosku o wydanie pozwolenia na budowę powinno być poprzedzone, tak jak w niniejszej sprawie, wydaniem przez m.in. wójta decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia- art. 72 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko- Dz. U. z 2013 r., poz. 1235. Dodatkowo organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę dotyczącą przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, zgodnie z art. 72 ust. 6 tej ustawy, podaje do publicznej wiadomości informacje o wydanej decyzji i o możliwościach zapoznania się z jej treścią oraz z dokumentacją sprawy.

W doktrynie podkreśla się, że przedmiotem referendum nie mogą być indywidualne sprawy administracyjne rozstrzygane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę lub marszałka województwa, w formie decyzji administracyjnej podejmowanej według procedury określonej w kodeksie postępowania administracyjnego, nawet gdyby sprawa dotyczyła tej wspólnoty (Czaplicki K.W., Dauter B., Kisielewicz A., Rymarz F., "Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz.", ABC 2007). Podobnie Naczelny Sąd Administracyjny w powołanym już wyroku z 13 listopada 2012 r. stwierdził: "Nie mieszczą się w zakresie przedmiotowym referendum sprawy indywidualne, które powinny być załatwiane przez organ w drodze aktu administracyjnego w sformalizowanym trybie, z zachowaniem szczegółowo uregulowanej procedury, z dopuszczeniem środków zaskarżenia mających na celu kontrolę i weryfikację aktu. Na tej zasadzie z zakresu referendum należy wyłączyć sprawy rozstrzygane w trybie kodeksu postępowania administracyjnego, Ordynacji podatkowej, bądź Prawa budowlanego.". Ponadto również w procedurze administracyjnej zmierzającej do wydania pozwolenia na budowę (bądź jego odmowy) zapewniony jest udział czynnika społecznego, bowiem zgodnie z art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego stronami postępowania w sprawie pozwolenia na budowę są, poza inwestorem, również właściciele, użytkownicy wieczystości lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu. Podmiotom tym będą przysługiwały wskazane już wcześniej uprawnienia związane z udziałem w postępowaniu, regulowane postanowieniami k.p.a. Referendum nie może zastępować procedur administracyjnych związanych z wydawaniem omówionych wyżej decyzji lokalizacyjno-budowlanych.

Z uwagi na wykazaną wyżej sprzeczność z prawem przedmiotu referendum, zarządzanego uchwałą nr VIII/49/2015 Rady Gminy Legnickie Pole (co znalazło swój wyraz w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Dolnośląskiego o sygnaturze NK-N.4131.63.7.2015.RB, stwierdzającym nieważność uchwały nr VIII/49/2015), za istotnie naruszającą prawo powinna być uznana również uchwała nr VIII/50/2015 Rady Gminy Legnickie Pole, decydująca o utworzeniu odrębnego obwodu głosowania w tym referendum.

W związku z powyższym postanawia się jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego – organu nadzoru w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 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 Dolnośląski:
T. Smolarz