



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 9 maja 2025 r.

Poz. 1252

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.III.4131.1.34.2025 WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 30 kwietnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.) **stwierdzam nieważność uchwały nr XIII/89/2025 Rady Gminy Olszanka z dnia 15 kwietnia 2025 r. w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego w sprawie lokalizacji na terenie Gminy Olszanka elektrowni wiatrowych** – z powodu istotnego naruszenia prawa.

UZASADNIENIE

W dniu 15 kwietnia 2025 r. Rada Gminy Olszanka, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm., zwanej w dalszej części jako „u.s.g.”) oraz art. 2 ust. 1 pkt 3, art. 9 ust. 1 i 2, art. 10 ust. 1 i 2 w związku z art. 17 ust. 1 i art. 19 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 472 zwanej dalej jako „u.r.l.”), po zapoznaniu się z opinią komisji powołanej uchwałą nr XI/79/2025 Rady Gminy Olszanka z dnia 20 marca 2025 roku w sprawie powołania komisji doraźnej Rady Gminy Olszanka do sprawdzenia, czy wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum gminnego odpowiada przepisom ustawy, podjęła uchwałę XIII/89/2025 w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego w sprawie lokalizacji na terenie Gminy Olszanka elektrowni wiatrowych.

Przedmiotowy akt wpłynął do organu nadzoru w dniu 17 kwietnia 2025 r.

W kwestionowanej uchwale nr XIII/89/2025 Rada Gminy Olszanka postanowiła o przeprowadzeniu referendum gminnego w związku z wpływem wniosku mieszkańców złożonego przez Inicjatora referendum. W § 2 przedmiotowej uchwały ustalono pytanie referendalne o treści: „Czy jesteś za lokalizacją i budową farm wiatrowych na terenie gminy Olszanka?”. Następnie na mocy § 3 uchwały wyznaczono termin przeprowadzenia referendum gminnego na dzień 8 czerwca 2025 r.

W toku kontroli zgodności uchwały nr XIII/89/2025 Rady Gminy Olszanka organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 2 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 9 ust. 1 i 2 i art. 17 ust. 1 u.r.l.

W myśl art. 170 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997.78.483 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. Przepis art. 170 Konstytucji RP formułuje zasadę prawną, że we wszystkich sprawach istotnych, dotyczących wspólnoty samorządowej mogą decydować bezpośrednio mieszkańcy, będący członkami tej wspólnoty. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 3 u.r.l. w referendum lokalnym mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę. Natomiast art. 9 u.r.l. określa tryb podjęcia i elementy uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum. Zgodnie z treścią art. 9 ust. 1 u.r.l. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum bezwzględną większością głosów swojego ustawowego składu, z zastrzeżeniem art. 5 ust. 1c. Natomiast zgodnie z art. 9 ust. 2 u.r.l. uchwała, o której mowa w ust. 1, zawiera: pytanie lub pytania referendum albo warianty zaproponowane mieszkańcom jednostki do wyboru; termin przeprowadzenia referendum; wzór karty do głosowania oraz wzory nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie

Braille'a i kalendarz czynności związanych z przeprowadzeniem referendum. Ustawodawca przesądził, że referendum lokalne nie może prowadzić do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem. Stosownie do treści art. 17 ust. 1 u.r.l. 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; organ stanowiący jest związany treścią wniosku. Sposób ujęcia przesłanek umożliwiających podjęcie uchwały o przeprowadzeniu referendum oznacza zatem, że wniosek w sprawie przeprowadzenia referendum musi spełniać nie tylko wymogi ustawy, ale też nie może kolidować z przepisami prawa. Nie tylko więc przedmiot referendum, ale również treść pytania referendalnego podlega ocenie rady gminy.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że treść pytania referendalnego, zawarta w § 2 uchwały nr XIII/89/2025 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 2024 r., poz. 1130 z późn. zm.- zwana dalej jako „u.p.z.p.”).

Organ nadzoru wskazuje, mając na względzie treść art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g., że pytanie referendalne zawarte w kwestionowanej uchwale mieści się w zakresie spraw należących do kompetencji organów gminy. Przepis ten stanowi, że w szczególności zadania własne gminy obejmują sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej. Należy mieć jednak na uwadze, że ustawodawca skonkretyzował zadania związane ze sprawami ładu przestrzennego w przepisach u.p.z.p., które określają w szczególności procedurę i instrumenty prawne służące wykonaniu tych zadań. Podnieść należy, że zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. z 2024 r., poz.317) lokalizacja elektrowni wiatrowej następuje wyłącznie na podstawie planu miejscowego. Ustalanie przeznaczenia terenu i zasad jego zagospodarowania następuje, zgodnie z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W przypadku braku miejscowego planu, zgodnie z art. 4 ust. 2, określenie sposobów zagospodarowania przestrzennego i warunków zabudowy, następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego, które zgodnie z art. 51 i 60, wydaje zasadniczo wójt (burmistrz, prezydent miasta). Tak więc również w tym zakresie przedmiot referendum nie mieści się w zakresie kompetencji rady gminy. W uzasadnieniu wyroku z dnia 16 kwietnia 2024 r., sygn. akt III OSK 2509/23, Naczelny Sąd Administracyjny (LEX nr 3718327) zawarł, że uchwała o przeprowadzeniu referendum lokalnego powinna dotyczyć spraw mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji organów jednostki samorządu terytorialnego i nie może prowadzić do rozstrzygnięć niezgodnych z prawem a także musi przebiegać z ustanowionymi procedurami.

Nie ulega wątpliwości, że w świetle przepisów u.p.z.p., 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 zagospodarowaniu przestrzennego na terenie gminy. To tzw. władztwo planistyczne jest jednak ograniczone nie tylko przez normy zawarte w poszczególnych aktach administracyjnego prawa materialnego (prawo ochrony środowiska, ochrony zabytków, ochrony przyrody), ale również przez normy zawarte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Procedura sporządzania miejscowego planu jest rozbudowana i sformalizowana, a zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego, a także właściwości organów, powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Organem właściwym do sporządzenia projektu planu miejscowego jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), zgodnie z art. 15 u.p.z.p. W sporządzaniu projektu planu biorą udział organy innych jednostek samorządu terytorialnego oraz administracji rządowej. Część z tych organów wydaje niewiążące opinie, ale z kolei wydawane przez inne organy uzgodnienia mają charakter wiążący i tylko pozytywne stanowisko organu jest warunkiem uchwalenia aktu planistycznego w danej postaci (art. 23 i 24 u.p.z.p.). 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 rozpatrzone. Organ jest również zobowiązany do zorganizowania dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami (art. 17 pkt 13 u.p.z.p.). Zmiana planu miejscowego następuje w takim samym trybie, co wynika z treści art. 27 u.p.z.p. 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 (np. byłby sprzeczny z uzgodnieniami) (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 września 2015 r., sygn akt II SA/Po 731/15, LEX nr 1932875).

Zdaniem organu nadzoru regulacje te wykluczają możliwość wypowiedzania się mieszkańców w drodze referendum w sprawach polityki przestrzennej na terenie gminy. Udział mieszkańców gminy w kształtowaniu tej polityki określony został bowiem szczegółowo w u.p.z.p. Mieszkańcy gminy mają tym samym zapewnioną możliwość wpływania zarówno na treść planu ogólnego gminy, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jak również na treść uchwalanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (poprzez m.in. wyrażanie opinii w toku dyskusji publicznej nad proponowanymi rozwiązaniami lub wnoszenie uwag dotyczących projektu planu miejscowego). Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewiduje natomiast możliwości partycypacji społeczeństwa w opracowywaniu polityki przestrzennej poprzez referendum lokalne. Jak słusznie zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 marca 2014 r., wydanym w sprawie prowadzonej pod sygn. akt. II OSK 344/14, "uznanie dopuszczalności wniosku referendalnego odnoszącego się do formułowania założeń planistycznych sprzeciwiałoby się obowiązującym przepisom u.p.z.p., które w szczegółowej procedurze, przyznając uprawnienie do rozstrzygania w tej kwestii organowi uchwałodawczemu, gwarantują udział lokalnego społeczeństwa w ściśle określonych formach, wśród których nie wymienia się referendum lokalnego". Ponadto, zgodnie z art. 65 u.r.l., jeżeli referendum zakończy się wynikiem rozstrzygającym w sprawie poddanej pod referendum, właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego niezwłocznie podejmie czynności w celu jej realizacji. Zatem rozstrzygnięcie podjęte w drodze referendum zawsze musi pozostawać w zgodności z obowiązującym prawem. Referendum nie może być zorganizowane, gdy rozstrzygający wynik byłby nie do pogodzenia z powszechnie obowiązującym prawem, jak i wtedy gdy samo poddanie określonej sprawy trybowi referendum naruszyłoby prawo, ponieważ dla tego rodzaju sprawy prawo przewiduje inną, obowiązkową procedurę (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 września 2019 r., sygn. akt II OSK 2232/19, LEX nr 2740626). Rozstrzygnięcie referendalne nie może zastąpić aktu normatywnego - aktu prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Uchwalenie 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 (por. E. Olejniczak-Szałowska, Prawo do udziału w referendum lokalnym. Rozważania na tle ustawodawstwa polskiego, Łódź 2002, s. 162-164). Skoro wyłączną kompetencję do określania kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i uchwalania planów miejscowych ma rada gminy to tym samym rozstrzyganie 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 (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lipca 1999 r., sygn. akt. IV SA 2452/98, LEX nr 47300).

Podsumowując należy stwierdzić, że uchwała nr XIII/89/2025 Rady Gminy Olszanka z dnia 15 kwietnia 2025 r. w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego w sprawie lokalizacji na terenie Gminy Olszanka elektrowni wiatrowych została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności za uzasadnione i konieczne.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Opolskiego
Dyrektor
Wydziału Prawnego i Nadzoru
Radca Prawny

Joanna Sachanbińska