



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 29 maja 2025 r.

Poz. 1348

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.III.4131.1.38.2025 WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 26 maja 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 w całości uchwały nr XIV/79/2025 Rady Gminy Cisek z dnia 28 kwietnia 2025 r. w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego dotyczącego lokalizacji turbin wiatrowych na terenie Gminy Cisek** – z powodu istotnego naruszenia prawa.

UZASADNIENIE

W dniu 28 kwietnia 2025 r. Rada Gminy Cisek, powołując się m.in. na art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3, art. 4, art. 9 ust. 1 i 2, art. 10 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 472), podjęła uchwałę nr XIV/79/2025 w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego dotyczącego lokalizacji turbin wiatrowych na terenie Gminy Cisek. Przedmiotowy akt wpłynął do organu nadzoru w dniu 29 kwietnia 2025 r.

W kwestionowanej uchwale Rada Gminy Cisek postanowiła o przeprowadzeniu na terenie gminy referendum lokalnego w sprawie lokalizacji turbin wiatrowych (§ 1). W § 2 tego aktu ustalono następujące treści pytań referendalnych: 1) „Czy wyrażasz zgodę na planowaną przez inwestorów lokalizację i w konsekwencji budowę turbin wiatrowych na obszarze miejscowości: Kobylce, Landzmierny, Roszowice, Roszowski Las, Steblów oraz Sukowice?”; 2) „Czy wyrażasz zgodę na planowaną przez inwestorów lokalizację i w konsekwencji budowę turbin wiatrowych na obszarze miejscowości: Błaziejowice, Dzielnica, Miejsce Odrzańskie, Nieznaszyn, Podlesie, Roszowice oraz Łany”. Rada Gminy Cisek wyznaczyła również datę referendum (§ 3), określiła kalendarz czynności związanych z jego przeprowadzeniem (§ 4, załącznik nr 1) oraz ustaliła wzór i treść karty do głosowania, w tym nakładki sporządzonej w alfabecie Braille’a (§ 5 i 6, załączniki nr 2 i 3). Uchwałą nr XV/83/2025 Rada Gminy Cisek postanowiła, że przedmiotowy akt traci moc. Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 22 maja 2025 r., nr PN.III.4131.1.39.2025, Wojewoda Opolski stwierdził nieważność w całości uchwały nr XV/83/2025 Rady Gminy Cisek z dnia 6 maja 2025 r. w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego dotyczącego lokalizacji turbin wiatrowych na terenie Gminy Cisek – z powodu istotnego naruszenia prawa.

W ocenie Wojewody Opolskiego uchwała nr XIV/79/2025 Rady Gminy Cisek została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3, art. 9 ust. 1 w zw. z art. 65 ustawy o referendum lokalnym, zwanej dalej u.r.l.

Jak wynika z art. 170 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 nr 78 poz. 483 z późn. 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. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określają przepisy u.r.l.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3 u.r.l. w referendum lokalnym mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki oraz w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub

kulturowych więzi łączących tę wspólnotę. Jak wynika z art. 4 u.r.l. referendum może być przeprowadzone na wniosek organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego lub na wniosek określonej liczby mieszkańców. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego – stosownie do art. 9 ust. 1 u.r.l. – podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum bezwzględną większością głosów swojego ustawowego składu, z zastrzeżeniem art. 5 ust. 1c. Ustawodawca w art. 9 ust. 2 u.r.l. określił elementy, które muszą być zawarte w ww. uchwale, tj.: 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.

Rada Gminy Cisek w uchwale nr XIV/79/2025 zawarła wszystkie obligatoryjne elementy określone przez ustawodawcę. Ważną okolicznością mającą znaczenie dla oceny ww. aktu są skutki rozstrzygnięcia, które może zostać przyjęte w referendum. Chodzi tutaj o skutki, które byłyby sprzeczne z obowiązującym porządkiem prawnym. Dotyczy to oczywiście tych rozstrzygnięć, które wykraczałyby poza materię przekazaną do zakresu działania samorządu terytorialnego, ale również tych, które prowadziłyby do sprzeczności z aktami prawnymi wyższego rzędu, w tym ustawami. Co prawda art. 17 ust. 1 u.r.l. odnosi się wprost do wniosku mieszkańców, a nie inicjatywy organu stanowiącego danej jednostki – co jednak nie oznacza, że referendum zainicjowane przez radę gminy może prowadzić do rozstrzygnięć, które będą niezgodne z przepisami powszechnie obowiązującymi. Zgodnie bowiem z zasadą legalizmu, uregulowaną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Prawo nie tylko stanowi kompetencję do ich działania, ale jest również źródłem nakazów i zakazów wyznaczających ramy prawne (procedury) tego działania. Organy władzy publicznej nie mogą dowolnie pomijać związania granicami prawa, również przy organizacji referendum lokalnego. Dla wyznaczenia tych granic konieczne jest uwzględnienie regulacji obowiązujących w zakresie materii objętej planowanymi pytaniami referendalnymi (por. wyrok NSA z dnia 17 września 2019 r., sygn. akt II OSK 2232/19). Tymczasem pytania, które miały być przedmiotem referendum lokalnego zainicjowanego przez Radę Gminy Cisek (§ 2 uchwały nr XIV/79/2025), prowadzą do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem, tj. z przepisami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 z późn. zm.), zwanej dalej u.p.z.p. – z tego też względu konieczne jest stwierdzenie nieważności w całości ww. aktu.

W ocenie tut. organu nadzoru pytania referendalne zawarte w kwestionowanej uchwale mieszczą się w zakresie spraw należących do kompetencji organów gminy. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należą w szczególności sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej. Należy mieć jednak na uwadze, że ustawodawca skonkretyzował ww. zadania w przepisach u.p.z.p., które określają procedurę i instrumenty prawne służące ich wykonaniu. Dodatkowo odnotować trzeba, 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 określenie sposobów jego zagospodarowania następuje, stosownie do art. 4 ust. 1 u.p.z.p., w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W przypadku braku miejscowego planu 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).

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. Władztwo planistyczne organu stanowiącego 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 u.p.z.p. 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, zgodnie z art. 15 ust. 1 u.p.z.p., wójt (burmistrz, prezydent miasta). 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.).

Przepisy u.p.z.p. oraz ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych zapewniają 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, które muszą być rozpatrzone przez organ sporządzający projekt planu. Organ jest również zobowiązany do zorganizowania konsultacji społecznych dotyczących projektu planu. Rozwiązania te pozwalają na wyrażenie rzeczywistej woli mieszkańców danej gminy w procesie kształtowania polityki przestrzennej, na wielu jej etapach. Uznanie dopuszczalności referendum dotyczącego formułowania założeń planistycznych sprzeciwiałoby się obowiązującym przepisom ustawowym, 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. Co również istotne, 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. wyroki: NSA z dnia 20 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 344/14, WSA w Poznaniu z dnia 16 września 2015 r., sygn. akt II SA/Po 731/15 oraz NSA z dnia 20 września 2016 r., sygn. akt II OSK 1709/16).

Na gruncie niniejszej sprawy warto dodatkowo odnotować, że Gmina Cisek w uzasadnieniu do kwestionowanej uchwały akcentuje opiniodawczy charakter przedmiotowego referendum. W ocenie tut. organu nadzoru sposób sformułowania pytania „Czy wyrażasz zgodę na planowaną przez inwestorów lokalizację i w konsekwencji budowę (...)” nie daje argumentacji dla oceny wyłącznie opiniującego charakteru referendum. Jeżeli bowiem referendum zakończy się wynikiem rozstrzygającym w sprawie poddanej pod referendum, właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego niezwłocznie podejmie czynności w celu jej realizacji (art. 65 u.r.l.). Skoro zatem właściwy organ zobowiązany jest do podjęcia ww. czynności, to w przypadku sformułowania pytania „Czy wyrażasz zgodę na planowaną przez inwestorów lokalizację i w konsekwencji budowę (...)”, rozstrzygający wynik referendum (tak – wyrażam zgodę lub nie – nie wyrażam zgody) będzie miał na kanwie niniejszej sprawy bezpośrednie przełożenie na merytoryczną treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a samo referendum będzie stanowiło ingerencję w ściśle określoną procedurę uchwalania ww. aktu. Ze względu na art. 65 u.r.l. rozstrzygnięcie podjęte w drodze referendum musi pozostawać w zgodności z obowiązującym prawem. Przy czym zgodność tę należy rozumieć w ten sposób, że 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 akty normatywne powszechnie obowiązujące przewidują inną, obowiązkową procedurę (por. wyrok NSA z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2467/12).

Podsumowując – rozstrzygnięcie referendalne, niezależnie nawet od swojego charakteru, nie może zastąpić aktu prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, ani też ingerować w procedurę jego podejmowania (co może mieć przełożenie na merytoryczną treść aktu). Uchwalenie planu jest możliwe po wyczerpaniu określonej ustawowo, wieloetapowej procedury mającej na celu zagwarantowanie ochrony praw i interesów różnorodnych podmiotów, przede wszystkim właścicieli nieruchomości. Przepisy u.p.z.p. 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). Co więcej, 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 NSA z dnia 21 lipca 1999 r., sygn. akt. IV SA 2452/98).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie. Uchwała nr XIV/79/2025 Rady Gminy Cisek z dnia 28 kwietnia 2025 r. w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego dotyczącego lokalizacji turbin wiatrowych na terenie Gminy Cisek została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości za uzasadnione i konieczne. Nie zmienia tego fakt uchylenia przedmiotowego aktu

przez Radę Gminy Cisek uchwałą nr XV/83/2025 z dnia 6 maja 2025 r. Kwestionowana uchwała nr XIV/79/2025 weszła w życie z dniem jej podjęcia, tj. z dniem 28 kwietnia 2025 r. Biorąc pod uwagę treść ustalonego w niej kalendarza czynności związanych z referendum (przewidującego m. in. rozpoczęcie kampanii referendalnej, zgłaszanie kandydatów na członków Gminnej Komisji ds. referendum), przyjąć trzeba, że uchwała ta mogła wywołać skutki prawne. Co więcej, Wojewoda Opolski rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 22 maja 2025 r., nr PN.III.4131.1.39.2025, stwierdził nieważność w całości uchwały nr XV/83/2025 (która zawierała przepis uchylający uchwałę nr XIV/79/2025). Aby zatem uniknąć wątpliwości w zakresie możliwości procedowania referendum lokalnego na podstawie uchwały nr XIV/79/2025, w ocenie organu nadzoru konieczne jest stwierdzenie jej nieważności.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w zw. z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 z późn. 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