



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 23 września 2025 r.

Poz. 3639

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P.II.4131.2.286.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 19 września 2025 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153),

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XXI/220/2025 Rady Gminy Dębica z dnia 19 sierpnia 2025 r. w sprawie przeprowadzenia referendum na wniosek mieszkańców.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy w Dębicy postanowiła na wniosek mieszkańców o przeprowadzeniu referendum.

Zgodnie z przepisami art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2025 r., poz. 472) referendum można przeprowadzić m.in. w sprawach dotyczących wspólnoty, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki oraz w innych istotnych sprawach społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę.

W § 2 uchwały Rada ustaliła treść dwóch pytań referendalnych:

1. Czy jest Pan/Pani za realizacją inwestycji polegającej na budowie spalarni śmieci oraz instalacji CHP (Combined Heat and Power) obejmującej odpady komunalne, przemysłowe, zmieszane oraz RDF na terenie Gminy Dębica?

2. Czy jest Pan/Pani za utworzeniem na terenie Gminy Dębica ośrodków integracyjnych dla cudzoziemców?

W uchwale określono też wzór karty do głosowania oraz kalendarz czynności związanych z przeprowadzeniem referendum gminnego.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem. Zastrzeżenia organu nadzoru budzą bowiem pytania referendalne.

Referendum lokalne nie może prowadzić do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem. Należy mieć na uwadze, że przepis art. 65 ustawy o referendum lokalnym nakłada na właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego obowiązek niezwłocznego podjęcia czynności w celu realizacji rozstrzygającego wyniku referendum. Referendum zatem 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 NSA z dnia 13 listopada 2012 r. sygn. akt II OSK 2467/12). Bez znaczenia przy tym pozostaje, czy referendum ma charakter wiążący czy też opiniodawczy lub konsultacyjny.

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 2024 r., poz. 1130 z późn. zm.) 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 obliuguje 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 k.p.a. Z kolei po wydaniu decyzji będzie im przysługiwało przewidziane w przepisach 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 „spalarni śmieci oraz instalacji CHP” to procedury dotyczące budowy inwestycji, wynikają z przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418) 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 „spalarni śmieci oraz instalacji CHP”, to przedmiot referendum, przyjęty 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 2024 r. poz. 1112). 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.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 26 lutego 2003 r., sygn.akt: K 30/02 zawarł takie stwierdzenia, z których wynika, że przewidziane w przepisie art. 170 Konstytucji RP prawo nie ma charakteru absolutnego. Wskazał bowiem, że „zasada bezpośredniego wyrażania woli przez mieszkańców nie może prowadzić do zniesienia instytucji przesądzających o funkcjonowaniu demokracji bezpośredniej

na poziomie lokalnym, a tym samym nie może prowadzić do zniesienia zadań i obowiązków oraz kompetencji organów stanowiących i wykonawczych j.s.t.; zwłaszcza tam, gdzie w grę wchodzi ich wyłączność kompetencyjna” oraz że „mieszkańcy mogą wyrażać swą wolę bezpośrednio w drodze referendum tylko w sprawach zasadniczych dla tego samorządu, a zarazem takich, które nie są stałym, powtarzalnym, bieżącym wykonywaniem zadań.” W związku z tym ostatnim stwierdzeniem należy zauważyć, że planowanie przestrzenne jest stałym, powtarzalnym i bieżącym wykonywaniem zadań przez organy gminy. Co do zasady następuje ono poprzez uchwalanie studium i planów miejscowych, a w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Zatem wykładnia prawa, która prowadzi do wyłączenia w tego rodzaju sprawach możliwość przeprowadzenia referendum, nie jest sprzeczna z Konstytucją RP (por. wyrok NSA z dnia 20 września 2016 r., sygn. akt II OSK 1709/16).

W konsekwencji należy uznać, że referendum nie może być zorganizowane wówczas, gdy jego rozstrzygający wynik byłby nie do pogodzenia z powszechnie obowiązującym prawem, jak i wtedy, gdy samo poddanie określonej sprawy trybowi referendum naruszałoby prawo, ponieważ dla tego rodzaju spraw prawo przewiduje inną, obowiązkową procedurę (por. Kazimierz W. Czaplicki i in., Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz, LEX). Wskazać należy, że referendum musi dotyczyć sposobu rozstrzygania sprawy dotyczącej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki (art. 2 ust. 1 ustawy). Przepis ten określa więc precyzyjnie przedmiot referendum lokalnego, co stwarza podstawę do rekonstrukcji normy upoważniającej do przeprowadzenia referendum w sprawach, które wynikają bezpośrednio z zakresu działania określonego przez zadania danej jednostki samorządu. Punktem odniesienia muszą tu być ściśle interpretowane przepisy o zakresie działania i zadaniach gminy, powiatu i województwa. Innymi słowy, nie każda spełniająca wymogi formalne inicjatywa mieszkańców czy też organizacji społecznej, pragnących przeforsować ważny - ich zdaniem - projekt musi prowadzić do przeprowadzenia referendum ze skutkiem prawnym (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. II OSK 2467/12).

Odnosząc się do drugiego pytania referendalnego – „Czy jest Pan/Pani za utworzeniem na terenie Gminy Dębica ośrodków integracyjnych dla cudzoziemców?”, w pytaniu nie wyjaśniono, co należy rozumieć przez pojęcie „ośrodki integracyjne”, w szczególności czy odnosi się do Centrów Integracji Cudzoziemców czy innych ośrodków (noclegowni, placówek), w których na stałe mieliby przebywać cudzoziemcy. Dodatkowo, z pytania nie wynika czy dotyczy ono utworzenia nowych ośrodków (tj. budowy nowych obiektów, w których miałyby powstać takie ośrodki) czy zmiany sposobu używania już istniejących obiektów. Tym samym, osoba biorąca udział w referendum może mieć wątpliwość co do jego przedmiotu i w jakiej sprawie wyraża swoje stanowisko. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że referendum lokalne może być legalnie przeprowadzone pod warunkiem prawidłowego sformułowania treści pytań poddanych pod głosowanie. Warunkiem przeprowadzenia referendum, w świetle art. 9 ust. 2 pkt 1 u.r.l., jest bowiem prawidłowo sformułowana treść pytania poddawanego pod głosowanie, z którego w sposób jednoznaczny musi wynikać, w jakiej sprawie mają zdecydować mieszkańcy. Pytanie referendalne musi zatem zawierać pełne i rzetelne informacje w sprawie, a także musi z pytania jednoznacznie wynikać w jakiej sprawie mają zdecydować mieszkańcy (por. wyroki NSA z dnia 14 stycznia 2014 r., sygn. akt II OSK 2988/13 oraz z 21.06.2016, II OSK 1236/16; wyrok WSA w Warszawie z 25.05.2017, II SA/Wa 613/17). Z kolei w wyroku z 28 września 2017 r., II SA/Wa 703/17 WSA w Warszawie stwierdził m.in., iż „Nie można dopuścić do przeprowadzenia referendum, które byłoby sprzeczne z prawem lub prowadziłyby do frustracji wśród wyborców (tak w momencie głosowania, jak i później), gdyż zadane pytanie nie jest jednoznaczne (co do charakteru referendum, jego przedmiotu lub skutków), a w konsekwencji wyrażona w referendum wola mieszkańców nie może być zrealizowana z powodu bezprawności lub nieprecyzyjności pytania.”

Ponadto należy podkreślić, iż przedmiotem referendum gminnego mogą być sprawy dotyczące tej wspólnoty, mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki oraz w innych istotnych sprawach dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę (art. 2 ust. 1 u.r.l.). Jednocześnie, uchwała o przeprowadzeniu wnioskowanego referendum może zostać podjęta wyłącznie, jeżeli wniosek mieszkańców nie prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem (art. 17 ust. 1 u.r.l.). W kontekście powyższego, należy wskazać, że drugie pytanie referendalne dotyczy utworzenia ośrodków integracyjnych dla cudzoziemców, które to zagadnienie wynika z polityki migracyjnej państwa. Model integracji cudzoziemców oparty na CIC wypracowany został w ramach pilotażowego projektu współfinansowanego z FAMI2014 pn.: „Budowanie struktur dla integracji cudzoziemców

w Polsce” zrealizowanego przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej. Polityka migracyjna nie stanowi zatem zadania własnego gminy określonego w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153). W związku z czym, kompetencje gminy w tym zakresie są wyłączone.

Warto zaznaczyć, iż jak już wskazywano w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, wyznaczone w przepisie art. 2 u.r.l. ramy ogólnej kompetencji organów samorządowych, przez swą jedynie pozorną jednoznaczność, budzą szereg wątpliwości. Zauważyć bowiem należy, że przyjęcie literalnej wykładni tego przepisu oznaczałoby, że przedmiotem referendum lokalnego może stać się każda sprawa mieszcząca się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki samorządowej. Pozwoliłoby to na przyjęcie wniosku, że referendum lokalne jest normalnym sposobem sprawowania władzy oraz administrowania sprawami lokalnymi, a zatem stać się może podstawową i stałą formą sprawowania władzy, co podważałoby sens powoływania organów stanowiących i wykonawczych (por. wyrok NSA z dnia 20 marca 2014 r., sygn.akt: II OSK 344/14). Co prawda zgodnie z art. 170 Konstytucji RP członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, to należy zwrócić uwagę, że według art. 169 ust. 1 Konstytucji RP, jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Zarządzanie przez mieszkańców gminy jej zadaniami, choćby w jednej dziedzinie tych zadań, stanowiłoby odejście od konstytucyjnej zasady.

W konsekwencji dotychczasowych rozważań należało stwierdzić, że w ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała jest sprzeczna z prawem, wobec czego należało stwierdzić jej nieważność.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Renata Piśła

Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru