

**UCHWAŁA NR VIII/70/2015
RADY MIEJSKIEJ W LWÓWKU**

z dnia 23 lipca 2015 r.

w sprawie: odrzucenia wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum gminnego.

Na podstawie art.18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) w związku z art. 18 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 706 z późn. zm.), po zapoznaniu się ze stanowiskiem doraźnej Komisji Rady, Rada Miejska w Lwówku uchwala, co następuje:

§ 1. Postanawia się o odrzuceniu wniosku mieszkańców gminy Lwówek z dnia 24 czerwca 2015 r., o przeprowadzenie referendum gminnego w sprawie zobowiązania rady gminy do uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w których odległość poszczególnej budowli siłowni wiatrowej nie będzie mniejsza niż 3 km od terenów zabudowanych budynkami mieszkalnymi, ze względu na fakt, iż wniosek mieszkańców prowadziłby do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem.

§ 2. Na uchwałę Rady Miejskiej w Lwówku odrzucającą wniosek mieszkańców, o którym mowa w § 1, inicjatorowi referendum służy skarga do sądu administracyjnego w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady
Miejskiej w Lwówku

Piotr Przewoźny

Uzasadnienie
do uchwały Nr VIII/70/2015 Rady Miejskiej w Lwówku
z dnia 23 lipca 2015 r.

W dniu 24 czerwca 2015 r. do Burmistrza Miasta i Gminy Lwówek wpłynął wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum gminnego, którego przedmiotem ma być: „zobowiązanie rady gminy do uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w których odległość poszczególnej budowli siłowni wiatrowej nie będzie mniejsza niż 3 km od terenów zabudowanych budynkami mieszkalnymi”. Wniosek został zgłoszony przez Pana Krzysztofa Józefa Czarkowskiego - Pełnomocnika Inicjatora Referendum Gminnego. Do wniosku dołączono 70 kart zawierających, zdaniem pełnomocnika inicjatora, 870 podpisów mieszkańców gminy popierających inicjatywę przeprowadzenia referendum gminnego. Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 706 z późn. zm.) Burmistrz niezwłocznie przekazał wniosek Przewodniczącemu Rady Miejskiej. Rada Miejska na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy, powołała ze swego składu komisję, w skład której weszli:

- 1) Radny Andrzej Jędrzejczak, pełniący funkcję Przewodniczącego Komisji;
 - 2) Radny Piotr Wojciechowski, pełniący funkcję Zastępcy przewodniczącego Komisji;
- oraz członkowie:
- 3) Radny Jan Trzybiński;
 - 4) Radny Robert Sławomir Stępiński;
 - 5) Radny Jan Szarata.

Radny Robert Sławomir Stępiński był jednocześnie przedstawicielem inicjatora referendum lokalnego.

Doraźna Komisja Rady Miejskiej w Lwówku zebrała się na spotkaniu organizacyjnym w dniu 30 czerwca 2015 r. Podczas spotkania, na którym obecny był również gminny Radca Prawny - Pan Bartosz Przewoźny, komisja jednogłośnie - 5-cioma głosami za ustaliła dalszy harmonogram swojej pracy.

W dniu 2 lipca 2015 r., Radny Robert Stępiński złożył w Biurze Rady Miejskiej w Lwówku rezygnację z pracy w doraźnej Komisji Rady Miejskiej w Lwówku ds. wniosku referendalnego. Swoją rezygnację tłumaczył w sposób następujący. Jako członek grupy inicjującej referendum gminne nie chciał jednocześnie oceniać zgodności z prawem złożonego wniosku o referendum. Twierdził również, że komisja doraźna powołana do sprawdzenia zgodności z prawem złożonego wniosku referendalnego, sama nie przestrzegała obowiązującego prawa, w związku z czym nie mógł dalej uwiarygodnić swoim udziałem prac i działań ww. komisji. Radny Stępiński zarzucił komisji między innymi, że nie umieszczono na stronie BIP zawiadomienia o utworzeniu komisji i o jej pierwszym posiedzeniu, nie poinformowano także pełnomocnika inicjatora o mającym się odbyć posiedzeniu komisji, a zgodnie z prawem na posiedzenia komisji zaprasza się inicjatora referendum lub jego pełnomocnika. Zdaniem Radnego Stępińskiego komisja dopuściła się również rażących uchybień w procedurach związanych z obowiązującym prawem dotyczącym przeprowadzania referendum gminnego, co może doprowadzić do przekroczenia obowiązujących terminów rozpatrzenia wniosku referendalnego. Skład komisji, większość członków stanowi Komisja rewizyjna, nie gwarantuje też obiektywnego rozpatrzenia złożonego wniosku.

Odnosząc się do tez stawianych w rezygnacji złożonej przez radnego Roberta Stępińskiego należy stwierdzić, że Uchwała Rady Miejskiej o powołaniu doraźnej Komisji znajdowała się na stronach BIP Lwówka. Mimo, że statut Gminy Lwówek nie przewiduje publikowanie w BIP-ie zawiadomień o posiedzeniach stałych Komisji RM, zwyczaj ten jest praktykowany. W przypadku posiedzeń komisji doraźnych, ze względu na tempo i charakter ich pracy, nie zawsze następuje publikacja zaproszeń w BIP-ie. Tak było i tym razem, głównie ze względu na organizacyjny charakter spotkania Komisji. Na spotkaniu tym był Pan Stępiński. Inicjator referendum wiedział więc o posiedzeniu komisji i miał na nim swojego przedstawiciela. Podczas przedmiotowego posiedzenia Pan Stępiński poparł w głosowaniach całokształt harmonogramu dalszych prac Komisji i w żadnym momencie nie zgłosił zastrzeżeń co do charakteru Komisji oraz jej zaplanowanych działań.

Dokonując, zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym oceny czy wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum odpowiada przepisom ustawy, doraźna Komisja stwierdziła, że Inicjatorami referendum gminnego jest grupa 8 osób, którym przysługuje prawo wybierania do Rady Miejskiej w Lwówku.

Jest to zgodne z art. 11 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym.

Inicjatorzy referendum, stosownie do art. 12 ust. 1 i 2 ustawy, w dniu 29 kwietnia 2015 r. powiadomili Burmistrza Miasta i Gminy Lwówek o zamiarze wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum gminnego. Dodatkowo, w tym samym dniu, w oparciu o zapis art. 12 ust. 5 ustawy, Pełnomocnik inicjatora zwrócił się do Burmistrza z wnioskiem o uzyskanie i przekazanie informacji na temat liczby mieszkańców gminy uprawnionych do głosowania. Z dostarczonej Pełnomocnikowi odpowiedzi Burmistrza z dnia 6 maja 2015 r. wynikało, że inicjatorzy referendum zobowiązani są zebrać co najmniej 720 podpisów mieszkańców uprawnionych do wybierania Rady Miejskiej w Lwówku, którzy chcą poprzeć inicjatywę przeprowadzenia przedmiotowego referendum. Na zebranie podpisów, zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy, inicjatorzy referendum mieli czas do 29 czerwca 2015 r.

W dniu 24 czerwca 2015 r. do Burmistrza Miasta i Gminy Lwówek wpłynął wniosek o przeprowadzenie referendum. Wniosek zawierał następujące pytanie referendalne: „Czy jest Pani/Pan za uchwaleniem zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Lwówek oraz uchwaleniem Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lwówek, których zapisy określają odległość poszczególnej budowli siłowni wiatrowej nie mniejszą niż 3 km od strefy zabudowy mieszkaniowej?”. Z analizy kart podpisów dostarczonych wraz z wnioskiem wynika, że karty te spełniają wymogi art. 14 ust. 2 i 4 ustawy. Karty zawierały informacje o przedmiocie zamierzonego referendum oraz o tym, że poparcia nie można wycofać. Na kartach widniały również nazwiska i imiona inicjatorów referendum oraz imię i nazwisko, a także miejsce zamieszkania pełnomocnika inicjatora. Mieszkańcy popierający inicjatywę przeprowadzenia referendum podawali na kartach swoje imię i nazwisko, adres zamieszkania, numer ewidencyjny PESEL. Powyższe dane potwierdzali własnoręcznym podpisem. Po przeliczeniu podpisów na kartach stwierdzono, że na 872 złożone podpisy 22 stanowiły podpisy osób, które nie były ujęte w stałym rejestrze wyborców prowadzonym przez Burmistrza Miasta i Gminy Lwówek, co oznaczało, że osoby te nie były uprawnione do wybierania Rady Miejskiej, a co za tym idzie, nie mogły wypowiadać się w sprawie poparcia referendum gminnego. Dodatkowo w 35 przypadkach adresy osób popierających inicjatywę referendum nie odpowiadały danym zawartym w rejestrze oraz w danych znajdujących się w ewidencji ludności, w 3 przypadkach znaleziono błędy w numerze PESEL. Jeden z podpisów zawierał niepełne i nieczytelne dane, w 8 przypadkach te same osoby złożyły podpisy na dwóch różnych listach i w 3 przypadkach listy podpisały osoby niepełnoletnie, a więc również nie mające czynnego prawa wyborczego w wyborach do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Po odjęciu wszystkich podpisów niespełniających wymogów ustawy okazało się, że 800 osób poparło inicjatywę zorganizowania referendum lokalnego. Stanowiło to 11.12% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy. W ten sposób spełniony został warunek określony w art. 4 pkt 1 ustawy.

Z informacji uzyskanych od Pełnomocnika Referendum wynikało, że zgodnie z art. 14 ust. 3 ustawy, podpisy popierające wniosek w sprawie przeprowadzenia referendum zbierane były w miejscu, czasie i w sposób wykluczający stosowanie jakichkolwiek nacisków zmierzających do wymuszenia podpisu. O przedmiocie zamierzonego referendum mieszkańcy gminy mogli dowiedzieć się z artykułów zamieszczanych w lokalnym portalu internetowym www.infolwówek.pl oraz „Nowiny lokalne”. Ukazały się również artykuły o zamierzonym referendum w tygodnikach lokalnych „Dzień po Dniu” oraz „Dzień Nowotomysko-Grodziski”. Inicjatorzy referendum twierdzą również, że zamieścili ogłoszenie o zamiarze przeprowadzenia referendum na dostępnych tablicach ogłoszeń w sołectwach lub w innych obiektach, czy też punktach handlowo-usługowych. Z udzielonych wyjaśnień nie można jednak stwierdzić jednoznacznie, że ogłoszenie zawierające przedmiot zamierzonego referendum zostało podane do publicznej wiadomości w całej gminie. Inicjator referendum nie zadbał też by wiadomość na temat referendum mogła zostać zamieszczona na stronie BIP Lwówka, czy też na gminnej tablicy informacyjnej. Można więc stwierdzić pewne uchybienia w przypadku obowiązków wynikających z art. 13 ust. 3 ustawy.

Odnosząc się do kwestii pytania referendalnego należy zwrócić uwagę na fakt, że pytanie to jest nieprecyzyjne i może wprowadzić w błąd osoby uczestniczące w referendum. Biorąc pod uwagę sieć osadniczą w gminie Lwówek nie ma możliwości wyznaczenia w tej gminie takiego obszaru, który od najbliższego terenu zabudowanego budynkami mieszkalnymi oddalony byłby co najmniej o 3 km. W pytaniu nie sprecyzowano też o jakie siłownie wiatrowe chodzi, tzn. nie określono ich mocy. Przyjęcie rozstrzygnięcia wydanego na podstawie tak zadanego pytania skutkowałoby całkowitym zakazem uchwalania planów miejscowych i budowaniu na tej podstawie jakichkolwiek siłowni wiatrowych w gminie Lwówek. Aby nie wprowadzać uczestników referendum w błąd, pytanie referendalne powinno jasno precyzować, że zagłosowanie na „tak”, oznaczać będzie definitywne zamknięcie możliwości lokowania na terenie gminy Lwówek wszelkich siłowni wiatrowych w oparciu o miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Nie ograniczy to natomiast wydawania decyzji o warunkach zabudowy,

na podstawie których siłownie będą mogły powstawać znacznie bliżej terenów zabudowanych niż postulowane w pytaniu referendalnym 3 km.

Istotną kwestię porusza również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego: II OSK 344/14. Zgodnie z powyższym wyrokiem „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 rozstrzygnięcia tej kwestii organowi uchwałodawczemu, gwarantują udział lokalnego społeczeństwa w ściśle określonych formach, wśród których nie wymienia się referendum lokalnego”.

Takie samo stanowisko prezentuje Prof. dr hab. Marek Szewczyk, ekspert Wielkopolskiego Ośrodka Kształcenia i Studiów Samorządowych w dziedzinie planowania przestrzennego. W swojej opinii na temat rozpatrywanego wniosku referendalnego jednoznacznie stwierdza, że przesądzenie w trybie referendum gminnego o treści zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Lwówek oraz o treści planów miejscowych - w szczególności treści dotyczących ustalenia minimalnych odległości turbin wiatrowych od terenów zabudowy mieszkaniowej, poprzez udzielenie odpowiedzi na pytanie referendalne, którego przedmiotem ma być „zobowiązanie rady gminy do uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w których odległość poszczególnej budowli siłowni wiatrowej nie będzie mniejsza niż 3 km od terenów zabudowanych budynkami mieszkalnymi”, prowadziłoby do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem. Sprzeczność ta polegałaby na naruszeniu:

1) wyłącznej właściwości Rady Miejskiej w zakresie stanowienia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Lwówek oraz planów miejscowych, wynikającej z art. 18 ust. 2 pkt 5 Ustawy o samorządzie gminnym;

2) kompetencji innych organów, upoważnionych do uzgadniania projektów studium oraz projektów planów miejscowych i ich zmian, wynikających z art. 11 pkt 6 oraz z art. 17 pkt 6 lit. b) i c) Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;

3) trybu przygotowania do uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Lwówek, określonego w art. 9 - 12 oraz trybu przygotowania do uchwalenia planów miejscowych, określonego w art. 14 - 20 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Biorąc pod uwagę przytoczone wyżej fakty, doraźna Komisja Rady Miejskiej w Lwówku ustaliła, że wniosek o przeprowadzenie referendum lokalnego, złożony do Burmistrza Miasta i Gminy Lwówek w dniu 24 czerwca 2015 r., spełnia wymogi ustawy o referendum lokalnym. Jego przeprowadzenie prowadziłoby jednak do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem, w szczególności z ustawą o samorządzie gminnym oraz ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Na tej podstawie doraźna Komisja Rady Miejskiej w Lwówku, 3 głosami „za”, przy 1 głosie „wstrzymującym się”, podjęła stanowisko, z którego wynika, iż wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum gminnego w sprawie zobowiązania rady gminy do uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w których odległość poszczególnej budowli siłowni wiatrowej nie będzie mniejsza niż 3 km od terenów zabudowanych budynkami mieszkalnymi, nie odpowiada przepisom ustawy o referendum gminnym.

Ze stanowiskiem doraźnej Komisji Rady Miejskiej nie zgodził się Pan Krzysztof Józef Czarkowski, Pełnomocnik Inicjatora Referendum Gminnego twierdząc, że Inicjator Referendum jest w posiadaniu innych wyroków sądów administracyjnych, które w przedmiotowej kwestii prezentują odmienne stanowisko. W ocenie radców prawnych, z których usług korzystał Inicjator Referendum przeprowadzenie referendum w oparciu o wniosek złożony przez Pełnomocnika Inicjatora jest zgodne z prawem. Pan Czarkowski nie potrafił jednak okazać się stosownymi wyrokami. Na wniosek Przewodniczącego Komisji, by zaprezentował radnym odpowiednie opinie prawne, potwierdzające głoszone przez niego tezy wyjaśnił, że są to jedynie opinie ustne, wyrażane w trakcie rozmów z różnymi osobami. W związku z powyższym uwagi zgłaszane przez Pana Czarkowskiego nie zostały uwzględnione przez Radę Miejską w Lwówku.

Zgodnie z art. 18 ustawy o referendum lokalnym, na Radę Miejską w Lwówku nałożono obowiązek podjęcia uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum lub uchwały o odrzuceniu wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum nie później niż w ciągu 30 dni od dnia przekazania wniosku Burmistrzowi Miasta i Gminy Lwówek. Termin ten upływa 24 lipca 2014 r. Rozstrzygając w sprawie podjęcia czy też odrzucenia wniosku, Rada kieruje się spełnieniem wymogów formalnych przez wnioskodawców, oceniając je głównie na

podstawie stanowiska komisji badającej wniosek. Rada nie jest jednak związana stanowiskiem tej komisji, mogąc naturalnie samodzielnie oceniać spełnienie tych przesłanek i to zarówno na korzyść inicjatorów postępowania, jak i na ich niekorzyść. To Rada bowiem swobodnie ocenia spełnienie, przez wniosek mieszkańców, podstawowych wymogów ustawowych. Swobodna ocena nie oznacza jednak, że Rada nie jest niczym nieskrępowany przy dokonywaniu oceny. Podstawowymi wzorcami oceny są elementy wniosku w ścisły sposób określone w ustawie i to te elementy są uwzględniane przez zarządzających referendum. Ważną przesłanką, która również musi być brana pod uwagę, jest skutek 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 rządu, i to zarówno prawa krajowego, międzynarodowego, jak i europejskiego. Konieczne jest dodanie, że dopuszczenie do odbycia referendum, które byłoby sprzeczne z prawem, rodziłoby zdecydowanie negatywne skutki, gdyż powodowałoby frustrację wśród wyborców, którzy przyjęli jakieś rozwiązanie, które i tak nie mogłoby zostać wprowadzone w życie z powodu jego bezprawności. Postawienie zaś w referendum pytania zawierającego informacje niepełne, wprowadzające w błąd i nie uwzględniające stanu faktycznego sprawy, stwarzałoby poważne ryzyko nie osiągnięcia zakładanego celu referendum.

Rada Miejska w Lwówku przyjęła w całości stanowisko wypracowane przez doraźną komisję Rady, powołaną w celu sprawdzenia zgodności z prawem wniosku referendalnego. W oparciu o zapisy art. 17 ustawy o referendum lokalnym Rada podejmuje uchwałę o przeprowadzeniu referendum, jeżeli wniosek mieszkańców spełnia wymogi ustawy oraz nie prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem. Z analizy wniosku wynika, że postawione we wniosku pytanie referendalne prowadziłyby do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem. W związku z powyższym, w świetle obowiązujących przepisów prawa, zgodnie z art. 18 ustawy o referendum lokalnym, Rada Miejska w Lwówku zobligowana była do podjęcia uchwały w sprawie: odrzucenia wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum gminnego.

Przewodniczący Rady Miejskiej
w Lwówku

Piotr Przewoźny