

*Ładunek*

2015 -07- 20

2957/2015

## Ekspertyza prawna

Nr ..... zał. ....

w sprawie zgodności z prawem referendum gminnego  
którego przedmiotem byłoby zobowiązanie Rady Miejskiej Gminy Lwówek  
do uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania  
przestrzennego gminy Lwówek oraz do uchwalenia planów miejscowych  
o treści określonej rozstrzygnięciem podjętym w drodze tego referendum

### I. Podstawy opracowania:

I.1) Zamówienie złożone przez Wielkopolski Ośrodek Kształcenia i Studiów Samorządowych w Poznaniu dla gminy Lwówek.

I.2) Dokumenty dostarczone wraz z zamówieniem:

I.2.a) powiadomienie Burmistrza o zamiarze wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum gminnego z dnia 28 kwietnia 2015r;

I.2.b) wniosek z dnia 28 kwietnia 2015r. o uzyskanie i przekazanie inicjatorowi referendum informacji na temat liczby mieszkańców gminy Lwówek uprawnionych do głosowania;

I.2.c) pismo Burmistrza Gminy Lwówek z dnia 4 maja 2015r skierowanego do pełnomocnika inicjatora referendum lokalnego;

I.2.d) pismo Przewodniczącego Komisji z dnia 6 maja 2015r, zawierającego informacje na temat stanu rejestru wyborców w gminie Lwówek;

I.2.e) wniosek z dnia 24 czerwca 2015r. o przeprowadzenie referendum gminnego;

I.2.f) uchwała nr VII/69/2015 Rady Miejskiej Gminy Lwówek z dnia 25 czerwca 2015r. w sprawie powołania komisji doraźnej Rady Miejskiej Gminy Lwówek;

I.2.g) pismo Przewodniczącego Rady Miejskiej Gminy Lwówek z dnia 30 czerwca 2015r, skierowane do WOKiSS.

I.3) Akty normatywne:

I.3.a) ustawa z dnia 15 września 2000r. o referendum lokalnym (*Dz. U. z 2013, poz. 706 ze zm.*), określana dalej jako „ustawa o referendum lokalnym”;

I.3.b) ustawa z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (*Dz. U. z 2013, poz. 594 ze zm.*), określana dalej jako „Usg”;

20.07.15

I.3.c) ustawa z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015, poz. 199), określana dalej jako „Upzp”.

I.4) Orzecznictwo.

I.5) Literatura przedmiotu.

## II. Przedmiot opracowania:

Przedmiotem niniejszej ekspertyzy jest udzielenie odpowiedzi na następujące pytanie, sformułowane przez zamawiającą gminę Lwówek: *„Czy w świetle obowiązujących ustaw (w szczególności ustawy o referendum lokalnym, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) oraz aktualnego orzecznictwa sądów administracyjnych (np. wyroku NSA o sygn. II OSK 344/14) złożony przez inicjatora wniosek spełnia wymogi ustawy o referendum lokalnym oraz nie prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem ? ”.*

## III. Stan faktyczny:

III.1) W dniu 28 kwietnia 2015r. gruma 9 mieszkańców gminy Lwówek, powołując się na przepis art. 12 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym, powiadomiła Burmistrza Gminy Lwówek o zamiarze wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum gminnego. W powiadomieniu tym wskazano, że *„przedmiotem referendum gminnego ma być zobowiązanie rady gminy do uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w których odległość poszczególnych budowli siłowni wiatrowych nie będzie mniejsza, niż 3 km od terenów zabudowy budynkami mieszkalnymi”* (I.2.a). Jednocześnie z powiadomieniem inicjatorzy referendum zwrócili się do Burmistrza Gminy Lwówek z wnioskiem o przekazanie informacji na temat liczby mieszkańców gminy Lwówek uprawnionych do głosowania (I.2.b).

III.2) W dniu 4 maja 2015 Burmistrz Gminy Lwówek potwierdził, że w dniu 29 kwietnia 2015r. otrzymał powiadomienie o zamiarze wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum gminnego (I.2.c).

III.3) W dniu 6 maja 2015r. Burmistrz Gminy Lwówek przekazał Pełnomocnikowi Inicjatorów Referendum informacje dotyczące stanu rejestru wyborców (I.2.d).

III.4) W dniu 24 czerwca 2015r. Pan Krzysztof Józef Czarkowski, Pełnomocnik Inicjatora Referendum skierował do Burmistrza Gminy Lwówek wniosek o przeprowadzenie referendum. We wniosku tym powtórzono, że: „*przedmiotem referendum gminnego ma być zobowiązanie rady gminy do uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w których odległość poszczególnych budowli siłowni wiatrowych nie będzie mniejsza niż 3 km od terenów zabudowy budynkami mieszkalnymi*”. Jednocześnie we wniosku tym przekazano treść pytania referendalnego, które Inicjatorzy Referendum Lokalnego sformułowali następująco: „*Czy jest Pani/Pan za uchwaleniem zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Lwówek oraz uchwaleniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, których zapisy określą odległość poszczególnej budowli siłowni wiatrowej nie mniejszą niż 3 km od strefy zabudowy mieszkaniowej ?*” (I.2.e).

III.5) W dniu 25 czerwca 2015r. Rada Miejska Gminy Lwówek podjęła – na podstawie art. 21 ust. 1 i 3 Usg w związku z art. 16 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym – uchwałę w sprawie powołania doraźnej Komisji Rady Miejskiej. Jako jedyne jej zadanie określono „*...sprawdzenie, czy wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum gminnego ... odpowiada przepisom ustawy ... o referendum lokalnym*” (I.2.f).

III.6) Wspomniana Komisja Doraźna powzięła jednak wątpliwość co do tego, czy wspomniany wniosek odpowiada przepisom ustawy o referendum lokalnym oraz przepisom Usg, jak i przepisom Upzp i z tego względu postanowiła zwrócić się do WOKiSS-u o wydanie opinii w powyższej sprawie.

#### IV. Stan prawny:

IV.1) Przepis art. 2 ustawy o referendum lokalnym stanowi:

*„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 i organów danej jednostki;*
- 3) w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę.*

*2. Przedmiotem referendum 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.”.*

Przepis art. 2 ustawy o referendum lokalnym ma przytoczone wyżej brzmienie od dnia 31 stycznia 2013r. W tym bowiem dniu ogłoszona została ustawa z dnia 14 grudnia 2012r. o zmianie ustawy o referendum lokalnym oraz ustawy o samorządzie gminnym, która weszła w życie dnia 15 lutego 2013r. Do momentu nowelizacji ustawy o referendum lokalnym jej przepis art. 2 ust. 1 miał następujące brzmienie *„W referendum lokalnym, zwanym dalej "referendum", 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 lub w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki, a w przypadku gminy także wójta (burmistrza, prezydenta miasta)”.*

IV.2) Przepis art. 11 Usg stanowi: *„Mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory i referendum) lub za pośrednictwem organów gminy”.* Jednocześnie jednak przepis art. 18 ust. 2 pkt 5 Usg stanowi: *„Do wyłącznej właściwości rady gminy należy ... uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego...”.*

IV.3) Przepis art. 11 pkt 6 Upzp stanowi: *„Wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia studium, kolejno ... występuje o uzgodnienie projektu studium z zarządem województwa w zakresie jego zgodności z ustaleniami planu*

zagospodarowania przestrzennego województwa i z wojewodą w zakresie jego zgodności z ustaleniami programów, o których mowa w art. 48 ust. 1". Jednocześnie przepis art. 17 pkt 6) lit. b) i c) Upzp stanowi: „Wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego kolejno: ... występuje o ... uzgodnienie projektu planu z:

- wojewodą, zarządem województwa, zarządem powiatu w zakresie odpowiednich zadań rządowych i samorządowych,
- organami właściwymi do uzgadniania projektu planu na podstawie przepisów odrębnych,
- właściwym zarządcą drogi, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do pasa drogowego lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na ruch drogowy lub samą drogę,
- właściwymi organami wojskowymi, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa,
- dyrektorem właściwego urzędu morskiego w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani,
- właściwym organem nadzoru górniczego w zakresie zagospodarowania terenów górniczych,
- ministrem właściwym do spraw zdrowia w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej,
- właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu oraz

c) zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne...

#### V. Egzegeza:

V.1: ad IV.1) Nie powinno budzić wątpliwości twierdzenie, że przepis art. 2 ustawy o referendum lokalnym w jego obecnym brzmieniu określa szersze niż do dnia wejścia w życie nowelizacji tej ustawy możliwości organizowania referendów lokalnych. Istotnym *novum* jest dodanie pkt 3 do art. 2 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym, który stanowi o możliwości przeprowadzenia referendum nie tylko w sprawie mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki samorządu terytorialnego lub w sprawie odwołania jej organu stanowiącego, a w przypadku gmin także w sprawie

odwołania organu wykonawczego, ale także o możliwości przeprowadzenia referendum gminnego, którego przedmiotem będą „...inne istotne sprawy, dotyczące społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę...”. Skutkiem nowelizacji powyższego przepisu dokonanej ustawą z dnia 14 grudnia 2012r., która została ogłoszona w Dzienniku Ustaw z dnia 31 stycznia 2013r. i która weszła w życie w dniu 15 lutego 2013r. jest to, że znaczna część zarówno orzeczeń sądów administracyjnych, jak i poglądów doktryny dotycząca przedmiotu referendum lokalnego straciła na aktualności. Orzeczenia te zapadły bowiem, a publikacje powstały w odniesieniu do stanu prawnego, który uległ zmianie.

Ogólnie można powiedzieć, że instytucji referendum lokalnego krajowa judykatura była niechętna od samego początku reaktywowania samorządu terytorialnego na szczeblu gminnym. Wyrażało się to w całkowitym „rozbrojeniu” tej instytucji w odniesieniu do możliwości ustanowienia w drodze referendum gminnego samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne. W latach 90’ ubiegłego wieku niemal wszelkie próby wprowadzenia w drodze referendów gminnych samoopodatkowania się mieszkańców na utrzymanie czystości i porządku na terenie danej gminy kończyły się wyrokami Naczelnego Sądu Administracyjnego, unieważniającymi uchwały zatwierdzające wyniki referendów przeprowadzonych tych sprawach (*por. wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu SA/Wr 841/93 z dnia 24 sierpnia 1993r., publ. ONSA 1991, nr 1, poz. 7*). Niechęć do instytucji referendum gminnego bije także z treści uzasadnienia wyroku NSA II OSK 344/14 z dnia 20 marca 2014r. Orzeczono w nim bowiem, że przyjęcie literalnej wykładni przepisu art. 2 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym: „Pozwoliloby .. 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.” (*publ. orzeczenia.nsa.gov.pl*). Powyższa argumentacja na aprobatę nie zasługuje. Przepis art. 11 ust. 1 Usg, który stanowi, że „Mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory i referendum) lub za pośrednictwem organów gminy” wyraźnie wskazuje, poprzez użycie w cytowanym przepisie słowa „**lub**” - jako funkтора alternatywy (nierozłącznej) - dwie alternatywne grupy form podejmowania rozstrzygnięć przez wspólnotę samorządową: formy właściwe dla administracji bezpośredniej (wybory i referendum) oraz formy demokracji pośredniej

(rozstrzygnięcia podejmowane przez organy, a więc przedstawicielstwa wspólnot samorządowych). Jednakże widoczna wyraźnie niechęć judykatury do form demokracji pośredniej ma swe usprawiedliwienie w negatywnych doświadczeniach związanych ze stosowaniem form demokracji bezpośredniej: tak w doświadczeniach rodzimych, związanych z referendum krajowym, przeprowadzonym w 1946r. jak i w doświadczeniach innych krajów (we Francji do instytucji referendum chętnie sięgał cesarz Napoleon III; w Niemczech entuzjastą referendów był wódz III Rzeszy, jeden z największych zbrodniarzy w historii ludzkości, Adolf Hitler; w szwajcarskim kantonie Appenzell instytucję jawnego głosowania powszechnego istotnie ograniczono dopiero na mocy orzeczenia Federalnego Sądu Najwyższego, wprowadzając obowiązek głosowania tajnego – tzw. „Urnenwahlen” (głosowanie tajne polegające na oddawaniu głosów na kartach do głosowania, wrzucanych do urn) w niektórych sprawach dopiero w 1990r gdyż zauważono, że jawne głosowanie przez podniesienie ręki podczas zgromadzenia nie sprzyja wyrażaniu woli w sposób autonomiczny, albowiem głosujący w ten sposób znajdują się pod presją innych uczestników zgromadzenia – *podaję za M. Musiał – Karg, Demokracja bezpośrednia w szwajcarskich kantonach. Wybrane uwagi na temat referendum, inicjatywy ludowej oraz zgromadzenia ludowego, „Polityka i Społeczeństwo”, 2014, nr 2 (12), s. 17).*

W sprawie zakresu przedmiotowego referendum gminnego po nowelizacji przepisu art. 2 ustawy o referendum lokalnym, dokonanej w 2013r wypowiedział się J. Wilk w artykule zatytułowanym „*Kilka uwag do rozszerzenia zakresu przedmiotowego referendum lokalnego*”. Autor ten stwierdził m.in: „*Wtedy, gdy mieszkańcy nie mogą przesądzić całkowicie o sposobie załatwienia sprawy, referendum jest błędnie nazywane opiniodawczym, czy konsultacyjnym. Jest to bowiem również referendum wiążące. Rozstrzyga ono o stanowisku formalnie zajmowanym przez jednostkę samorządu terytorialnego w danej sprawie. Opiniodawczy (konsultacyjny) charakter dla danej sprawy będą miały podjęte w wyniku rozstrzygnięcia referendalnego działania organu jednostki samorządu terytorialnego. Samo referendum jest zaś wiążące dla organów, które swoją opinię (stanowisko zajmowane w konsultacjach) muszą dostosować do woli mieszkańców*” oraz „*Biorąc udział w referendum w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących wspólnotę, mieszkańcy wyrażają wolę, która przełoży się jedynie na stanowisko w sprawie, a nie na załatwienie sprawy w określony sposób. Niemniej zobowiążą organy*

*jednostki samorządu terytorialnego do zajmowania określonego stanowiska współkształtującego proces decyzyjny” (NZS z 2014, nr , 3, s. 24). Akceptacja powyższego stanowiska mogłaby uzasadniać twierdzenie, że przedmiotem referendum gminnego może być także taka sprawa, której mieszkańcy gminy sami rozstrzygnąć nie mogą. Jednakże stanowisko to nie spotkało się z aprobatą judykatury. Dowodem tego jest teza oraz uzasadnienie wyroku NSA II OSK 344/14 z dnia 20 marca 2014r. (*publ. orzeczenia nsa.gov.pl*).*

V.2: ad IV.2) Dla ustalenia, czy wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum gminnego nie będzie prowadzić do rozstrzygnięcia sprzecznego z prawem konieczne jest poddanie analizie nie tylko proponowanego przez inicjatorów referendum jego przedmiotu, ale także tego, czy w świetle obowiązującego prawa rozstrzygnięcie, które ma zostać podjęte w drodze głosowania powszechnego, nie zostało zastrzeżone do wyłącznej właściwości któregoś z organów jednostki samorządu terytorialnego. W tej kwestii zasadnicze znaczenie ma przepis art. 18 ust. 2 pkt 5 Usg, który jednoznacznie zastrzega do wyłącznej właściwości rady gminy „*uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*”. Jeżeli więc **do wyłącznej właściwości organu stanowiącego gminy** należy uchwalanie tych aktów, to jako oczywisty nasuwa się wniosek, że aktów tych, ani ich zmian, nie może uchwalić nikt inny: ani żaden inny organ gminy, ani żaden inny organ innego, niż gmina podmiotu, ani też sama gminna wspólnota w drodze głosowania powszechnego. Lokalna wspólnota samorządowa nie może też bezpośrednio przesądzić za jej organ stanowiący o jakimkolwiek elemencie treści tych aktów. Ten aspekt został szczególnie wyakcentowany w wyroku NSA II OSK 344/14 z dnia 20 marca 2014r. Tak więc także z tego względu przywołany w pkt V.1) pogląd J. Wilka na aprobatę nie zasługuje.

V.3) W świetle art. 11 pkt 6 oraz art. 17 pkt 6 lit b) i c) Upzp z zagadnieniem omawianym w pkt V.2) wiąże się jeszcze jedna kwestia: otóż **organ stanowiący gminy, nie jest władny sam przesądzić zgodnie z wolą mieszkańców gminy ani o treści studium, ani o treści planu miejscowego**. Uchwalanie tak studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, jak i planów miejscowych wymaga bowiem uzgodnień. Dodatkowo uchwalenie planu miejscowego przewidującego „*odrolnienie*” gruntów klas bonitacyjnych od I do III, a także tzw. „*wylesienie*” wszelkich gruntów leśnych, wymaga zgody właściwych organów (*art. 7 ust. 2 ustawy z*



dnia 3 lutego 1995r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych – Dz. U. z 2015, poz. 909). Co jeszcze istotniejsze, na podstawie art. 20 ustawy z dnia 23 lipca 2003r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014, poz. 1446 ze zm.), „Projekty i zmiany planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podlegają uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu”. Oznacza to, że wojewódzki konserwator zabytków, choć nie ma żadnej do tego demokratycznej legitymacji, albowiem piastun kompetencji tego organu nie jest wyłaniany w drodze jakichkolwiek demokratycznych wyborów, lecz może zostać przywieziony w przysłowiowej „teczce”, może swymi rozstrzygnięciami wywoływać skutki, które nie mają nic wspólnego z ochroną zabytków i opieką nad nimi, a które jednocześnie będą generować względem gmin odpowiedzialność odszkodowawczą i – co jeszcze bardziej istotne – rozstrzygnięcia te nie będą uwzględniać woli mieszkańców danej gminy.

Oznacza to, że uchwalanie obu tych aktów planowania przestrzennego: tak studium, jak i planów miejscowych, jak również nowelizacje tych aktów, odbywają się w warunkach tzw. „współkompetencji”. W dalszej konsekwencji oznacza to, że tzw. „władztwo planistyczne gminy” jest bardzo ograniczone kompetencjami organów administracji publicznej upoważnionych ustawowo do dokonywania uzgodnień oraz wyrażania zgód na taką, czy inną treść studium, czy planu miejscowego.

V.4: ad IV.3) W świetle art. 11 i art. 17 Upzp widać wyraźnie, że ustawodawca ustanowił szczególny, niezwykle sformalizowany, tryb ustanawiania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz planów miejscowych. Tryb ten – zgodnie z treścią art. 27 Upzp - musi być zachowany także w przypadku uchwalania zmiany tych aktów. Powyższy przepis stanowi bowiem *expressis verbis*: „Zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane”. Ów tryb uchwalania zarówno studium, jak i planów miejscowych ma bardzo doniosłe znaczenie w szczególności ze względu na skutki prawne, jakie wynikają z uchwalania omawianych aktów. W odniesieniu do planów miejscowych o skutkach tych ustawodawca wyraźnie postanowił w art. 6 ust. 1 oraz w art. 36 i 37 Upzp. Plan miejscowy kształtuje – zgodnie z treścią art. 6 ust. 1 Upzp – sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Planem miejscowym, a także jego zmianą, można doprowadzić do tzw. „wywłaszczenia

planistycznego”, o którym mowa w art. 36 ust. 1 i 2 Upzp. Planem miejscowym, a także jego zmianą, można wyrządzić tzw. „delikt planistyczny”, o którym mowa w art. 36 ust. 3 Upzp. Z kolei treść planów miejscowych kształtowana jest treściami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. Studium w znacznym stopniu przesądza o treści przyszłych planów miejscowych. Skomplikowany i sformalizowany tryb przygotowania omawianych aktów ma zagwarantować właścicielom oraz użytkownikom wieczystym nieruchomości możliwość ochrony ich uprawnień właścicielskich. Innymi słowy szczególny tryb przygotowania tych aktów do uchwalenia ma wyraźnie określony przez ustawodawcę cel (*szerzej na ten temat: M. Szewczyk, w: Z. Leoński, M. Szewczyk. M. Kruś, Prawo zagospodarowania przestrzeni, Warszawa 2012, s. 125 oraz 138 i n.*). Z tego względu w judykaturze tak duże znaczenie wiązane jest z wymogiem jego respektowania. W wyroku II SA/Bd 456/13 WSA w Bydgoszczy z dnia 18 czerwca 2013r. stwierdzono, że tryb stanowienia planów miejscowych musi być ściśle i rygorystycznie przestrzegany, albowiem stanowią one jedną z gwarancji państwa prawnego w zakresie stanowienia prawa lokalnego (*publ. LEX nr 1351534*). Przesądzenie w drodze referendum o treści studium, czy planu miejscowego oznaczałoby naruszenie ustawowych wymogów dotyczących trybu przygotowania studium oraz planu miejscowego, czy zmiany tych aktów do uchwalenia. Także ten aspekt został zaakcentowany w uzasadnieniu wyroku NSA II OSK 344/14 z dnia 20 marca 2014r.

## VI. Wnioski:

Przesądzenie w trybie referendum gminnego o treści zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Lwówek oraz o treści planów miejscowych – w analizowanym przypadku 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 poszczególnych budowli siłowni wiatrowych nie będzie mniejsza, niż 3 km od terenów zabudowy budynkami mieszkalnymi” – prowadziłoby do podjęcia rozstrzygnięć sprzecznych z prawem. Sprzeczność ta polegałaby na naruszeniu:

VI.1) wyłącznej właściwości Rady Miejskiej Gminy Lwówek w zakresie stanowienia studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Lwówek oraz planów miejscowych, wynikającej z art. 18 ust. 2 pkt 5 Usg;

VI.2) kompetencji innych organów, upoważnionych do uzgadniania projektów studiów oraz projektów planów miejscowych i ich zmian, wynikających z art. 11 pkt 6 oraz z art. 17 pkt 6 lit b) i c) Upzp;

VI.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 Upzp.

Z powyższych względów Rada Miejska Gminy Lwówek powinna, przyjmując za podstawę normę z art. 17 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym, który stanowi: *„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”*, w związku z przepisami wskazanymi w pkt od VI.1) do VI.3), podjąć uchwałę o odmowie przeprowadzenia referendum w przedmiotowej sprawie, albowiem jego przeprowadzenie prowadziłoby do rozstrzygnięć sprzecznych z ww. przepisami prawa.

Ekspertyzę sporządził:

  
(prof. dr hab. Marek Szewczyk)

Poznań, dnia 15 czerwca 2015r.

*Prawa autorskie © do niniejszego opracowania  
przysługują Markowi Szewcykowi  
Autor wyraża zgodę Zamawiającemu na korzystanie z niniejszego  
opracowania  
na wszelkich polach eksploatacji*