

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wyrokiem z 16 września 2015 r., sygn. akt II SA/Po 731/15, oddalił skargę Krzysztofa Czarkowskiego, Heleny Czarkowskiej, Roberta Stępińskiego, Katarzyny Luch, Karola Skałaskiego, Grażyny Górnej, Sławomira Gmiąta i Marty Heiser (inicjatorów referendum) na uchwałę Rady Miejskiej w Lwówku z dnia 23 lipca 2015 r. nr VIII/70/2015 o odrzucenie wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum.

Skrzący wystąpili z inicjatywą przeprowadzenia w Gminie Lwówek referendum, w którym miano odpowiedzieć na następujące pytanie: „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 poszczególniej budowli siłowni wiatrowej nie mniejszą niż 3 km od strefy zabudowy mieszkaniowej?”

Zaskarżoną uchwałą Rada Miejska w Lwówku, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz na art. 18 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, odrzuciła wniosek inicjatorów referendum. Organ administracji uznał, że wniosek o przeprowadzenie referendum spełniał wszystkie wymogi ustawy, jednakże prowadził do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem. W ocenie organu sprzeczność ta polegałaby na naruszeniu:

- wyłącznej właściwości rady gminy w zakresie uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, wynikającej z art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym,

- kompetencji innych organów administracji, upoważnionych do uzgadniania projektów studium i planu miejscowego, wynikających z art. 11 pkt 6 oraz art. 17 pkt 6 lit. b i c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,

- trybu przygotowania do uchwalenia zmiany studium, określonego w art. 9 – 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz trybu przygotowania do uchwalenia planu miejscowego, określonego w art. 14 – 20 tej ustawy.

W związku z tym Rada Miejska na podstawie art. 18 w zw. z art. 17 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym podjęła uchwałę o odrzuceniu wniosku o przeprowadzenie referendum.

Sąd pierwszej instancji oddalając skargę uznał, że trafne było stanowisko Rady Gminy, według którego wnioski skarżących o przeprowadzenie referendum prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem. Za istotne uznał, że art. 65 ustawy o referendum lokalnym nakłada na właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego obowiązek niezwłocznego podjęcia czynności w celu realizacji rozstrzygającego wyniku referendum. W związku z tym stwierdził, że referendum nie może być zorganizowane wówczas, gdy rozstrzygający wynik byłby nie do pogodzenia z powszechnie obowiązującym prawem oraz wtedy, gdy samo poddanie określonej sprawy trybowi referendum naruszyłoby prawo, ponieważ dla tego rodzaju sprawy prawo przewiduje inną obowiązkową procedurę. Dalej wskazał, że zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, a zadania te obejmują sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej. Z kolei na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5 powołanej ustawy, w ramach prowadzenia polityki przestrzennej, do wyłącznej kompetencji rady gminy należy jedynie uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Taka kompetencja wynika również z przepisów art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Następnie Sąd pierwszej instancji stwierdził, że przyjmując, że inicjatorom referendum chodziło o wyrażenie zgody na lokalizację elektrowni wiatrowych, to zaskarżona uchwała jest zgodna z prawem. Wskazał, że ustalanie przeznaczenia terenu i zasad jego zagospodarowania następuje, zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W przypadku, zaś braku miejscowego planu, zgodnie z art. 4 ust. 2 powołanej ustawy, określenie sposobów zagospodarowania przestrzennego i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, którą co do zasady wydaje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Z tego wynika, zdaniem Sądu pierwszej instancji, że przedmiot referendum nie mieści się w zakresie kompetencji rady gminy.

Sąd pierwszej instancji stwierdził też, że nie ulega wątpliwości, iż 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 zagospodarowaniu

przestrzennego na terenie gminy. To tak zwane 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 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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). W sporządzaniu projektu planu biorą też 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. 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 ten jest również zobowiązany do zorganizowania dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami. Zmiana planu miejscowego, jak wynika z art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, następuje w takim samym trybie.

W ocenie Sądu pierwszej instancji przedstawione 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, na przykład mógłby być sprzeczny z uzgodnieniami.

Ponadto Sąd pierwszej instancji powołał się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 344/14, w którym w podobnym stanie faktycznym przyjęto, że uznanie dopuszczalności wniosku referendalnego odnoszącego się do formułowania założeń planistycznych sprzeciwiałoby się obowiązującym przepisom ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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.

Inicjatorzy referendum w skardze kasacyjnej zarzucili naruszenie prawa materialnego oraz przepisów postępowania.

W podstawie kasacyjnej dotyczącej naruszenia prawa materialnego zarzucili naruszenie:

- art. 2 ust. 1 pkt 2 i art. 17 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym w zw. z art. 170 Konstytucji RP polegające na bezzasadnym przyjęciu, że wniosek o przeprowadzenie referendum gminnego prowadziłby do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem, mianowicie do poddania sprawy władztwa planistycznego rozstrzygnięciu w trybie referendum,

- art. 5a i art. 11 w zw. z art. 12 i art. 18 ust. 1 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym polegające na bezzasadnym przyjęciu, że wniosek o przeprowadzenie referendum gminnego prowadziłby do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem, mianowicie do naruszenia wyłącznej kompetencji rady gminy do uchwalania planu miejscowego.

Rozwijając pierwszą z przytoczonych podstaw kasacyjnych skarżący twierdzili, że w Konstytucji RP oraz w ustawie o referendum lokalnym nie wyłączono żadnego zakresu spraw spod możliwości rozstrzygania o nich przez członków wspólnoty samorządowej w drodze referendum. Z kolei przytaczając drugą z podstaw kasacyjnych podnieśli, że ustawa o samorządzie gminnym wprost dopuszcza możliwość przeprowadzenia referendum, zaś proponowane pytanie bezpośrednio dotyczy kompetencji rady gminy, potwierdzając kompetencje tego organu do uchwalenia planu miejscowego.

W podstawie kasacyjnej dotyczącej naruszenia przepisów postępowania skarżący zarzucili naruszenie art. 147 § 1 w zw. z art. 151 p.p.s.a. poprzez oddalenie skargi, mimo że zaskarżona uchwała została wydana z naruszeniem art. 17 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym.

Uzasadniając skargę kasacyjną skarżący twierdzili, że zaproponowane pytanie spełnia wymogi art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o referendum lokalnym, gdyż odnosi się wprost do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów jednostki samorządu terytorialnego, w przypadku rozpoznawanej sprawy - Rady Miejskiej. Zdaniem skarżących nie zostanie naruszony tryb uchwalania studium i planu miejscowego, gdyż uzgodnienia i opinie organów współdziałających powinny być uzyskane przed uchwaleniem tych aktów.

Skarżący podkreślili wagę referendum lokalnego, wskazując, że zostało ono dopuszczone w art. 170 Konstytucji RP. Odwołali się też do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 lutego 2003 r., sygn. akt K 30/02, podkreślając, że Trybunał uznał, iż społeczność lokalna ma prawo wyrażać swoją wolę w drodze referendum we wszystkich zasadniczych dla tej wspólnoty sprawach, nie wyłączonych z mocy

Konstytucji. W związku z tym wskazano, że Konstytucja RP nie wyłącza spraw dotyczących planowania przestrzennego spod możliwości rozstrzygnięcia w drodze referendum. Wskazywali też na nieefektywność dyskusji publicznej przeprowadzanej w ramach procedury uchwalania studium i planu miejscowego oraz na dostrzeżone przez Najwyższą Izbę Kontroli nieprawidłowości związane z lokalizacją elektrowni wiatrowych. Podnieśli też, że ten organ kontroli państwowej jako nieprawidłowe uznał to, że mimo protestów członków wspólnoty wobec lokalizacji elektrowni wiatrowych gminy nie decydowały się na przeprowadzanie w takich sprawach referendum.

W oparciu o tak przytoczone i uzasadnione podstawy kasacyjne wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz zaskarżonej uchwały ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały. Ponadto wniesiono o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania.

Rozpoznając skargę kasacyjną Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga kasacyjna jest pozbawiona uzasadnionych podstaw. Sąd pierwszej instancji trafnie zaakceptował stanowisko organu administracji, według którego wniosek o przeprowadzenie referendum gminnego prowadził do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem. Przede wszystkim zasadny w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego jest argument związany z art. 65 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 706 ze zm.) i wynikających z niego skutków w odniesieniu do procedury, dotyczącej uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Z powołanego przepisu wynika, że jeżeli referendum zakończy się wynikiem rozstrzygającym w sprawie poddanej pod referendum, to właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego niezwłocznie podejmuje czynności w celu jej realizacji. Oznacza to, że gdyby referendum, którego dotyczy sprawa, zakończyło się wynikiem rozstrzygającym, to organy gminy byłyby zobowiązane uchwalić studium oraz plany miejscowe, w których musiałyby zamieścić ustalenie, dotyczące usytuowanie elektrowni wiatrowych w odległości nie mniejszej niż 3 km od strefy zabudowy miejskiej. Takie ustalenie musiałyby się znaleźć w uchwalonym studium i planach miejscowych niezależnie od tego, czy byłoby to zgodne ze stanowiskiem innych organów i podmiotów niż organy gminy, biorących udział w tworzeniu tych aktów prawnych.

Zauważyć należy, że zgodnie z ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r., poz. 199 ze zm.) szereg organów bierze udział w procedurze uchwalania studium i planu miejscowego po to, aby w

aktach tych zostały uwzględnione zagadnienia z ich punktu widzenia istotne. W myśl art. 11 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym organ wykonawczy gminy uzgadnia projekt 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 powołanej ustawy, a więc programów sporządzanych przez ministrów i centralne organy administracji rządowej w zakresie ich właściwości rzeczowej, zawierających zadania rządowe, służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym. Ponadto stosownie do tego przepisu wójt, burmistrz lub prezydent miasta występuje o opinie o projekcie studium do szeregu organów administracji samorządowej i rządowej.

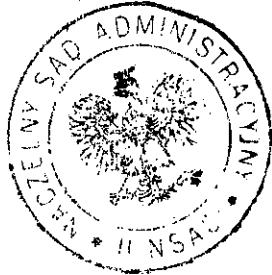
Podobnie jest w przypadku projektu planu miejscowego. Zgodnie z art. 17 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym organ wykonawczy gminy po sporządzeniu projektu planu miejscowego występuje o opinie do szeregu organów administracji samorządowej i rządowej oraz uzgadnia ten projekt m.in. z wojewodą, zarządem województwa i zarządem powiatu w zakresie odpowiednich zadań rządowych i samorządowych.

Z powyższego wynika, że uchwalenie studium lub planu miejscowego nie jest wyłącznie sprawą o znaczeniu lokalnym. Mimo że zakres obowiązywania tych aktów zamyka się w granicach gminy w tym znaczeniu, że studium wiąże organy gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), zaś plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 powołanej ustawy) obowiązującym na terenie gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) ich znaczenie wykracza poza granice gminy. W związku z tym wniosek o przeprowadzenie referendum, którego ewentualny rozstrzygający wynik zobowiązywałby organy gminy do przyjęcia w studium lub planie miejscowym określonych ustaleń, prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem. Powoduje bowiem, że w tych aktach, w zakresie jaki wynika z rozstrzygającego wyniku referendum, nie są uwzględniane ponadlokalne uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego. Może się bowiem okazać, że ustalenie wprowadzone do studium lub planu miejscowego na skutek rozstrzygającego wyniku referendum będzie sprzeczne ze stanowiskiem organów uzgadniających lub opiniujących projekty tych aktów przed ich uchwaleniem. Oznaczałoby to, że te uzgodnienia i opinie nie mają w procedurze uchwalenia studium lub planu żadnego znaczenia, co jest sprzeczne z prawem.

W ocenie NSA nie jest konieczne wykazanie, aby konkretny rozstrzygający wynik referendum był sprzeczny z ewentualnymi opiniami lub uzgodnieniami wymaganymi przy uchwalaniu studium i planu miejscowego. Nie jest więc konieczne wykazanie, że któryś z opiniujących lub uzgadniających organów sprzeciwia się ustaleniu w studium lub planie ograniczeniom w lokalizowaniu elektrowni wiatrowych. Zdaniem NSA istotne jest, że co do zasady planowanie przestrzenne nie jest wyłącznie sprawą lokalną, a więc co do zasady nie można dopuścić w tego rodzaju sprawach rozstrzygnięć w drodze referendum. Dopuszczenie referendum w sprawach planowania przestrzennego oznaczałoby możliwość wykluczenia przez społeczność lokalną dopuszczalności realizacji na obszarze gminy inwestycji o znaczeniu ponadlokalnym. Tym samym NSA rozpoznając sprawę podziela wyrażony w orzecznictwie NSA pogląd o ogólniejszym charakterze, że uznanie dopuszczalności wniosku referendalnego odnoszącego się do formułowania założeń planistycznych sprzeciwia się obowiązującym przepisom (wyrok NSA z 20 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 344/14).

Przyjęta wykładnia prawa nie narusza art. 170 Konstytucji RP. Wystarczy wskazać, że Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu powołanego w skardze kasacyjnej wyroku (wyrok z 26 lutego 2003 r., sygn. akt K 30/02) zawarł takie stwierdzenia, z których wynika, że przewidziane w tym przepisie 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.

Mając to wszystko na uwadze NSA uznał, że skarga kasacyjna jest pozbawiona usprawiedliwionych podstaw i z tego powodu, na podstawie art. 184 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (jednolity tekst ustawy - Dz.U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.), podlega oddaleniu.



Województwo świętokrzyskie
Urząd Wojewody

Anna Dziągwa-Pludowska

sekretarz sądowy