



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 września 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu  
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA	Danuta Rzyminiak-Owczarczak
Sędziowie	Sędzia WSA	Wiesława Batorowicz
	Sędzia WSA	Elwira Brychcy (spr.)
Protokolant	st.sekr.sąd.	Mariola Kaczmarek

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 16 września 2015 r.

sprawy ze skargi Krzysztofa Czarkowskiego, Heleny Czarkowskiej, Roberta  
Stępińskiego, Katarzyny Luch, Karola Skałaskiego, Grażyny  
Górnej, Sławomira Gmiąta, Marty Heiser

na uchwałę Rady Miejskiej w Lwówku

z dnia 23 lipca 2015 r. nr VIII/70/2015

w przedmiocie odrzucenia wniosku o przeprowadzenie referendum gminnego;

oddala skargę

Wyrok  
Postanowienie z dnia 16 września 2015 r.  
sygn. akt II SA/Po 731/15 jest prawomocny(ym)  
od dnia 16 września 2015 r.  
podpis sędziego / referendarza sądowego



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Monika Rancewicz  
referendarz sądowy

**Uzasadnienie**

Rada Miejska w Lwówku w dniu 23 lipca 2015 r. 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.), podjęła Uchwałę nr VIII/70/2015 r. 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.

W uzasadnieniu do Uchwały podano, że 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. Inicjatorzy referendum zobowiązani byli 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 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](http://www.infolwówek.pl) oraz „Nowiny lokalne”. Ukazały się również artykuły o zamierzonym referendum w tygodnikach lokalnych.

Odnosząc się do kwestii pytania referendalnego w uzasadnieniu Uchwały zwrócono 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 możliwość 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 szczegółowej 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 stawiane pytanie referendalne, 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 i wniosek złożony przez Pełnomocnika Inicjatora jest zgodne z prawem.

Dalej w uzasadnieniu Uchwały argumentowano, że 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 mieszkańców, podstawowych wymogów ustawowych. W ocenie Rady 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. Podejmując na zasadzie cytowanych przepisów uchwałę o odrzuceniu wniosku o przeprowadzenie referendum gminnego.

Skargę do sądu administracyjnego na powyższą uchwałę w przepisany terminie złożyło osiem uprawnionych osób reprezentowanych przez Krzysztofa Czarkowskiego, którzy z powołaniem na art. 20 ust. 1 Ustawy o referendum lokalnym z 15 września 2000r. (Dz.U. Nr.88 poz. 985 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o referendum lokalnym”, zaskarżyli w całości Uchwałę nr VIII/70/2015 Rady Miejskiej w Lwówku z dnia 23 lipca 2015r. w sprawie odrzucenia wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum gminnego, zarzucając naruszenie następujących przepisów ustawy o referendum lokalnym:

- 1) błędną wykładnię, a w rezultacie niewłaściwe zastosowanie art. 17 ust. 1 poprzez przyjęcie, że wniosek inicjatora referendum lokalnego o przeprowadzenie referendum gminnego prowadziłby wg organu do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem,
- 2) naruszenie art. 17 ust. 1 oraz art. 18 poprzez brak sporządzenia przez organ uprawniony do wydania uchwały, tj. Radę Miejską w Lwówku, uzasadnienia uchwały, podczas gdy załączone do uchwały uzasadnienie zostało sporządzone przez organ, który nie był uprawniony do wydania uchwały, tj. Burmistrza Miasta i Gminy Lwówek,
- 3) naruszenie art. 16 ust. 3 poprzez niepoinformowanie o pracach komisji wyodrębnionej ze składu organu i niezaproszenie na obrady ww. komisji inicjatora referendum ani pełnomocnika inicjatora referendum, które to prace komisji miały miejsce dnia 30 czerwca 2015r.

Wskazując na powyższe zarzuty skarżący wnieśli o uwzględnienie składanej skargi oraz stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały i jej uchylenie, a także zasądzenie od organu na rzecz skarżących kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi podano, że w ocenie skarżących organ dokonał błędnej wykładni, a w rezultacie niewłaściwie zastosował art. 17 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym poprzez przyjęcie, że wniosek skarżącego o przeprowadzenie referendum

gminnego prowadziłby wg organu do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem. Organ nie podał, nie uzasadnił o jakie potencjalne rozstrzygnięcia niezgodne z prawem chodzi, nie sporządził uzasadnienia.

Należy w opinii skarżącego wykluczyć rzekomą sprzeczność wniosku referendalnego z naruszeniem właściwości organu, ponieważ pytanie referendalne spełnia wymogi art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o referendum lokalnym, tj. odnosi się wprost do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki, w danym przypadku - Rady Miejskiej.

Przyjęcie tezy o rzekomych rozstrzygnięciach niezgodnych z prawem wniosku w zakresie kompetencji organów upoważnionych do uzgadniania projektów studiów i planów miejscowych oraz trybu przygotowywania i uchwalania planów miejscowych prowadziłoby do wykluczenia możliwości realizacji ustawowego uprawnienia do przeprowadzenia jakiegokolwiek referendum gminnego i zaprzeczenia logice przepisu ww. art. 2 ust. 1 pkt 2 (a w konsekwencji wykładni przepisu *contra legem*), który dopuszcza jako zgodne z prawem referendum w przedmiocie wypowiedzenia się mieszkańców co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów.

Nie może być sprzeczności w rzekomym niezachowaniu trybu przygotowywania zmian studium i uchwalania planów miejscowych, ponieważ na etapie rozstrzygnięcia przez organ stanowiący (art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o referendum lokalnym) etapy przygotowawcze i opiniodawcze organów zobowiązanych i uprawnionych do udzielania opinii w przedmiocie planowania przestrzennego powinny już zostać zgodnie z obowiązującymi przepisami uzyskane. Organ stanowiący podejmuje uchwałę w przedmiocie zagospodarowania przestrzennego po zakończeniu procesu przygotowawczego i opiniodawczego, a zatem nie może być mowy o sprzeczności z prawem.

Organ nie zachował wymaganej przepisami procedury rozpatrywania wniosku skarżącego, ponieważ nie powiadomił skarżącego o posiedzeniu komisji i nie zaprosił skarżącego ani pełnomocnika skarżącego do udziału w pracach komisji, czym rażąco naruszył wskazane w petitum skargi przepisy.

Organ nie podał żadnych podstaw prawnych ewentualnych rozstrzygnięć sprzecznych z prawem, które spowodowałyby wniosek skarżącego.

Zaskarżona uchwała jest nieprecyzyjna i odnosi się w sposób ogólnikowy - który nie można uznać za zgodny z prawem - do wniosku, który spełnia wszystkie kryteria prawne i pozostaje w zgodności z ustawą o referendum lokalnym

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Lwówku reprezentowana przez Burmistrza Miasta i Gminy Lwówek wniosła o oddalenie skargi w całości podtrzymując swoją dotychczasową argumentację.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje.**

Skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

Zagadnienie referendum lokalnego ujęte jest w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która w art. 170 stanowi, że 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 są obecnie uregulowane w ustawie z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 88, poz. 985 ze zm.), zwanej dalej ustawą.

W myśl art. 2 ust. 1 ustawy o 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 lub w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki. Ust. 2 tego przepisu stanowi zaś, że referendum polega na udzieleniu na urzędowej karcie do głosowania pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytanie lub pytania w zakresie spraw określonych w ust. 1 albo na dokonaniu wyboru pomiędzy zaproponowanymi rozwiązaniami.

W przedmiotowej sprawie wniosek o przeprowadzenie referendum gminnego pochodził od mieszkańców i spełniał warunki formalne wymienione w ustawie o referendum.

Skarga podlegała oddaleniu, bowiem trafny, zdaniem Sądu, okazał się zarzut Rady Gminy Lwówek wskazujący, iż wniosek mieszkańców z dnia 24.06.2014 r. prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem. Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę o przeprowadzeniu referendum, jeżeli wniosek mieszkańców spełnia wymogi ustawy



oraz nie prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem. Organ stanowiący jest przy tym związany treścią wniosku i nie może dowolnie go interpretować.

Istotnym dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy jest to, że przepis art. 65 ustawy nakłada na właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego obowiązek niezwłocznego podjęcia czynności w celu realizacji rozstrzygającego wyniku referendum. Referendum zatem nie może być zorganizowane wówczas, 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.

Wskazać należy, że referendum musi dotyczyć sposobu rozstrzygnięcia 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. Rozróżnić przy tym trzeba kwestię związaną z obowiązkiem skorzystania z kompetencji do samego rozpatrzenia wniosku odpowiadającego warunkom formalnym, od kwestii wiążącej się z zakazem przeprowadzania referendum w sprawach, które ze względu na przepisy prawa materialnego w ogóle nie należą do danego samorządu.

W okolicznościach rozpatrywanej sprawy wniosek zawierał pytanie o treści : 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?".

Jak już wyżej wskazano - organ jest związany treścią wniosku i nie może go modyfikować i dowolnie interpretować ( art. 17 ust. 1 ustawy).

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) 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, 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 z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.).

Przyjmując, że inicjatorom referendum chodziło o wyrażenie zgody na lokalizację elektrowni wiatrowych, to zaskarżona uchwała jest zgodna z prawem.

Wskazać należy, 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 braku miejscowego planu, zgodnie z art. 4 ust. 2, 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). Tak więc również w tym zakresie przedmiot referendum 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 zagospodarowaniu przestrzennego na terenie gminy. To tzw. 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), zgodnie z art. 15 ustawy. 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).

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 jest również zobowiązany do zorganizowania dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami (art. 17 pkt 1,3,10,11,12 i art. 18). Zmiana planu miejscowego następuje w takim samym trybie, co wynika z treści art. 27.

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 (np. byłby sprzeczny z uzgodnieniami).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20.03.2014 r. w sprawie Sygn akt II OSK 344/14 na tle tożsamego stanu faktycznego sformułował tezę, 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 rozstrzygnięcia tej kwestii organowi uchwałodawczemu, gwarantują udział lokalnego społeczeństwa w ściśle określonych formach, wśród których nie wymienia się referendum lokalnego. W uzasadnieniu NSA wyjaśnił iż do wyłącznej kompetencji rady gminy w tym zakresie należy więc podejmowanie uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego gminy, uchwały o przyjęciu tegoż studium, następnie: uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz uchwały o uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W toku podejmowanych prac planistycznych ustawa ta, przyjmując otwartą formułę przyjmowania wniosków do planu miejscowego, jak też przewidując

możliwość wpływania na treść planu przez lokalne społeczeństwo w toku dyskusji publicznej nad proponowanymi rozwiązaniami oraz przyznając uprawnienie do wnoszenia uwag dotyczących projektu planu miejscowego, zapewnia udział czynnika społecznego w kształtowaniu polityki przestrzennej. Powyższe rozwiązania pozwalają na wyrażenie rzeczywistej woli mieszkańców danej gminy w procesie kształtowania polityki przestrzennej, na wielu jej etapach. 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.

Zarzuty skargi są więc nieuzasadnione, podobnie jak nie ma wpływu na prawidłowość podjęcia Uchwały fakt, że uzasadnienie skarżonej uchwały zostało podpisane przez Burmistrza miasta i gminy. Wyjaśnić należy, że faktem prawotwórczym jest podjęcie uchwały poprzez dokonanie różnego rodzaju czynności, które reguluje ustawa o samorządzie gminnym, statut i regulamin rady. Czynności te, określane jako konwencjonalne w szczególności głosowanie radnych, zamyka proces kreowania uchwały. W okolicznościach niniejszej sprawy zarówno sama uchwała jak i jej uzasadnienie były przedmiotem czynności konwencjonalnych powodujących wejście uzasadnienia do obrotu prawnego. Dlatego fakt podpisania uzasadnienia uchwały przez burmistrza nie czyni wystarczającym do przyjęcia, że zaskarżona uchwała podjęta została przez organ nieuprawniony.

Reasumując skarga nie ma uzasadnionych podstaw wobec czego sąd na zasadzie art. 151 ustawy z 30.08.2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ( Dz.U. z 2012 poz.270 ze zm) orzekł jak wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Monika Rancawicz  
st. sekretarz sądowy