



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 11 czerwca 2025 r.

WP-S.4131.4.2025

Rada Gminy Olszanka

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIV/63/2025 Rady Gminy Olszanka z dnia 20 maja 2025 r. w sprawie *przeprowadzenia referendum gminnego w sprawie inicjatywy budowy farm wiatrowych na terenie Gminy Olszanka*

Uzasadnienie

Na sesji dniu 20 maja 2025 r. Rada Gminy Olszanka podjęła Uchwałę Nr XIV/63/2025 w sprawie *przeprowadzenia referendum gminnego w sprawie inicjatywy budowy farm wiatrowych na terenie Gminy Olszanka*. W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.) oraz art. 2 ust. 1 pkt 3, art. 9 ust. 1 i 2, art. 10 ust. 1 i 2 w związku z art. 17 ust. 1 i art. 19 ustawy z dnia 15 września 2000 r. *o referendum lokalnym* (Dz.U. z 2025 r. poz. 472). Podała także, że zapoznała się z opinią komisji powołanej uchwałą Nr XIII/62/2025 Rady Gminy Olszanka z dnia 8 kwietnia 2025 r. w sprawie *powołania komisji doraźnej Rady Gminy Olszanka do sprawdzenia, czy wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum gminnego odpowiada przepisom ustawy*.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 22 maja 2025 r.

W § 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Olszanka wskazała, że *na wniosek mieszkańców zgłoszony przez Inicjatora referendum, zarządza przeprowadzenie referendum*

gminnego w sprawie inicjatywy budowy farm wiatrowych na terenie Gminy Olszanka, mającego na celu poznanie opinii mieszkańców, co do przyszłości gminy dotyczącej możliwych zmian w zakresie istotnych spraw społecznych i gospodarczych gminy, kierunku rozwoju gminy, jej krajobrazu i produkcji rolnej. W § 2 uchwały została ustalona treść pytania referendalnego: Czy popierasz inicjatywę budowy farm wiatrowych na terenie Gminy Olszanka? Natomiast w § 3 wyznaczono termin referendum gminnego na dzień 29 czerwca 2025 r. Jednocześnie w uzasadnieniu do uchwały Rada Gminy Olszanka podkreśliła, że Głos wyrażony w referendum z treścią pytania sformułowanego we wniosku ma wyłącznie charakter konsultacyjny. Odpowiedź udzielona na pytanie w treści sformułowanej we wniosku nie będzie zawierała żadnego „nakazu”, „zakazu”, w zakresie konkretnego rozstrzygnięcia a pozwoli jedynie na poznanie opinii mieszkańców i ich zapatrywanie na inicjatywę budowy farm wiatrowych na terenie Gminy. Prawo obywateli do konsultacji i wyrażania opinii w drodze referendum wynika zaś z treści art. 170 Konstytucji.

Po zapoznaniu się z treścią uchwały XIV/63/2025 z dnia 20 maja 2025 r., Wojewoda Mazowiecki pismem z dnia 10 czerwca 2025 r. zawiadomił Radę Gminy Olszanka o wszczęciu postępowania nadzorczego w stosunku do przedmiotowej uchwały. **W ocenie organu nadzoru powyższa uchwała istotnie narusza art. 2 ust. 1 pkt 3, art. 17 ust. 1, art. 18 oraz art. 65 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 472) – dalej: *u.r.l.***

Zgodnie z art. 170 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 438, z późn. zm.) 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 lokalnego określa ustawa. W tym wypadku chodzi o ustawę o referendum lokalnym.

W myśl art. 2 ust. 1 pkt 3 *u.r.l.* w referendum lokalnym mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego, jako członkowie wspólnoty samorządowej, wyrażają w drodze głosowania swoją wolę w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę. Ustawodawca przesądził także, że referendum lokalne nie może prowadzić do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem. Zgodnie z art. 17 ust. 1 *u.r.l.* 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.

Powyższe oznacza, że wniosek w sprawie przeprowadzenia referendum musi spełniać nie tylko wymogi ustawy, ale też nie może kolidować z przepisami prawa.

Tymczasem treść pytania referendalnego, zawarta w § 2 Uchwały Nr XIV/63/2025 Rady Gminy Olszanka z dnia 20 maja 2025 r., prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem, w szczególności narusza przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.) – dalej: *u.p.z.p.*, wkraczając we władztwo planistyczne gminy.

Organ nadzoru wskazuje, mając na względzie treść art. 7 ust. 1 pkt 1 *u.s.g.*, że pytanie referendalne mieści się w zakresie spraw należących do kompetencji organów gminy. Zadania własne gminy obejmują bowiem m. in. sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej.

Zaznaczyć jednak należy, że ustawodawca sprecyzował zagadnienia związane ze sprawami ładu przestrzennego w przepisach ustawy *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Z art. 4 ust. 1 *u.p.z.p.* wynika, że ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Natomiast zgodnie z art. 4 ust. 2 *u.p.z.p.* w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy, którą zasadniczo wydaje wójt (burmistrz, prezydent miasta), zgodnie z art. 51 i 60 *u.p.z.p.* Wskazać również należy na brzmienie art. 3 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 317), z którego wynika, że lokalizacja elektrowni wiatrowej następuje wyłącznie na podstawie planu miejscowego.

W świetle przepisów *u.p.z.p.*, rada gminy, jako organ odpowiedzialny za uchwalenie prawa miejscowego w zakresie planowania przestrzennego, posiada w granicach prawa samodzielność oraz swobodę decydowania o przeznaczeniu i określenia warunków zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy. Procedura sporządzania miejscowego planu jest rozbudowana i sformalizowana. W sporządzaniu projektu planu biorą udział organy innych jednostek samorządu terytorialnego oraz administracji rządowej. Ustawa zapewnia też udział czynnika społecznego w procesie sporządzania i uchwalania planu miejscowego. Społeczeństwo jest powiadamiane, w sposób wskazany w ustawie, może składać wnioski, uwagi czy uczestniczyć w dyskusji publicznej nad rozwiązaniami przyjętymi w projekcie planu. Zmiana planu miejscowego następuje w takim samym trybie, co wynika z art. 27 *u.p.z.p.* Wśród wskazanych tutaj form udziału społeczeństwa w procedurze uchwalania studium, planu

miejscowego, czy też planu ogólnego gminy, *u.p.z.p. nie wymienia formy referendum lokalnego*. Sądy administracyjne stoją na stanowisku, że referendum nie może zastąpić procedury uchwalenia planu miejscowego, bowiem wynik referendum może doprowadzić do rozwiązań sprzecznych z przepisami uwzględnianymi przy sporządzaniu planu (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 września 2015 r., sygn. akt II SA/Po 731/15, wyrok NSA w Warszawie z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2467/12).

Powyższe oznacza, że regulacje te wykluczają możliwość wypowiedzania się mieszkańców w drodze referendum w sprawach polityki przestrzennej na terenie gminy, ponieważ *u.p.z.p.* nie przewiduje tej formy partycypacji społeczeństwa w opracowywaniu polityki przestrzennej gminy. Zauważył to także Naczelny Sąd Administracyjny, m. in. w wyroku z dnia 20 marca 2014 r., w którym wskazał, że *uznanie dopuszczalności wniosku referendalnego odnoszącego się do formułowania założeń planistycznych sprzeciwiałoby się obowiązującym przepisom u.p.z.p., które w szczegółowej procedurze, przyznając uprawnienie do rozstrzygania w tej kwestii organowi uchwalodawczemu, gwarantują udział lokalnego społeczeństwa w ściśle określonych formach, wśród których nie wymienia się referendum lokalnego* (sygn. akt II OSK 344/14).

Formy referendum lokalnego, jako sposobu konsultowania ze społecznością lokalną lokalizacji elektrowni wiatrowych, nie przewiduje także sama *ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych*, która w sprawach nieuregulowanych odsyła, poprzez art. 1a, do przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane* oraz 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*.

Odnosząc się natomiast do opiniującego charakteru przedmiotowego referendum, co Rada Gminy Olszanka podnosi w § 1 uchwały, jak i w uzasadnieniu do niej, należy podkreślić, że jeżeli referendum zakończy się wynikiem rozstrzygającym w sprawie poddanej referendum (*Wynik referendum jest rozstrzygający, jeżeli za jednym rozwiązaniem w sprawie poddanej referendum oddano więcej niż połowę ważnych głosów* - art. 56 ust. 1 *u.r.l.*), właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego niezwłocznie podejmuje czynności w celu jej realizacji, co z kolei wynika z art. 65 *u.r.l.* Rozstrzygający wynik referendum (tak – jestem za lub nie – nie jestem za) będzie miał bezpośrednie przełożenie na merytoryczną treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a samo referendum będzie stanowiło ingerencję w procedurę jego uchwalenia bądź zmiany. Oznacza to, że referendum lokalne prowadziłoby w tym przypadku do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem. Naczelny Sąd

Administracyjny w wyroku z dnia 13 listopada 2012 r., wskazał, 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, gdy 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 sprawy prawo przewiduje inną, obowiązkową procedurę* (sygn. akt II OSK 2467/12).

Organ nadzoru zauważa, że kolejną kwestią, która budzi poważne wątpliwości jest termin, w jakim została podjęta uchwała Nr XIV/63/2025 Rady Gminy Olszanka z dnia 20 maja 2025 r.

Zgodnie z art. 18 *u.r.l.* *Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum lub uchwałę o odrzuceniu wniosku mieszkańców nie później niż w ciągu 30 dni od dnia przekazania wniosku organowi określonemu w art. 12 ust. 1.*

Z uzasadnienia do uchwały Nr XIV/63/2025 wynika, że pełnomocnik inicjatora referendum złożył do Wójta Gminy Olszanka wniosek o przeprowadzenie referendum **w dniu 31 marca 2025 r.** Oznacza to, że 30-dniowy termin na podjęcie uchwały upłynął **w dniu 30 kwietnia 2025 r.** Tymczasem uchwała Nr XIV/63/2025 Rady Gminy Olszanka została podjęta na sesji **w dniu 20 maja 2025 r.**

Orzecznictwo sądowo-administracyjne wskazuje, że termin określony w art. 18 *u.r.l.* ma charakter materialnoprawny i nie jest terminem instrukcyjnym. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z dnia 21 czerwca 2016 r., stwierdził, że: *Zgodnie z art. 18 ustawy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum lub uchwałę o odrzuceniu wniosku mieszkańców nie później niż w ciągu 30 dni od dnia przekazania wniosku organowi określonemu w art. 12 ust. 1. Termin ten ma charakter materialnoprawny. (...) Termin prawa materialnego jest terminem, który ogranicza w czasie dochodzenie lub inną realizację praw podmiotowych, a jego skuteczny upływ powoduje wygaśnięcie określonego prawa podmiotowego lub niemożliwość jego realizacji. Termin prawa materialnego podlega przywróceniu tylko wyjątkowo i jedynie wówczas, gdy taką możliwość przewidują przepisy określające dany termin (por. także uchwałę składu siedmiu sędziów NSA z dnia 14 października 1996 r., sygn. akt OSP 19/96 – ONSA z. 2 z 1997 r. poz. 56). Z przepisu art. 18 u.r.l. wynika, że bezwzględnym obowiązkiem organu stanowiącego gminy jest podjęcie w ustawowym terminie (nie później niż w ciągu 30 dni) jednej spośród dwóch uchwał: w sprawie*

przeprowadzenia referendum lub o odrzuceniu wniosku mieszkańców. Termin 30 dni na ich podjęcie został określony ściśle i jednoznacznie. Już sam fakt, że inicjatorowi referendum przysługuje skarga do sądu na niedotrzymanie przez organ terminu określonego w art. 18 u.r.l., oznacza, że termin ten należy traktować jako ostateczny i nieprzywracalny (sygn. akt II OSK 1236/16).

Z kolei WSA w Lublinie w wyroku z dnia 29 czerwca 2023 r. wskazał, że (...) *termin 30 dni jest określony ściśle i jednoznacznie, a po jego upływie organy jednostek samorządu terytorialnego tracą kompetencję do podjęcia uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum lub uchwały o odrzuceniu wniosku mieszkańców* (sygn. akt III SA/Lu 264/23).

Powyższe oznacza, że Rada Gminy Olszanka mogła podjąć uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum do dnia 30 kwietnia 2025 r., zaś po upływie tej daty utraciła tę możliwość.

Organ nadzoru zwraca także uwagę na nieprawidłowo sformułowaną treść pytania referendalnego, z którego to jednoznacznie powinno wynikać, w jakiej sprawie mają wypowiedzieć się mieszkańcy. Pytanie referendalne musi być tak zbudowane, aby nie wprowadzało w błąd uczestnika referendum, ani też nie utrudniało udzielenia jednoznacznej odpowiedzi. Wymóg jasności i precyzyjności dotyczy zarówno poszczególnych sformułowań ujętych w pytaniu referendalnym, jak również jego pełnego brzmienia. Jako przykład mało precyzyjnego pytania referendalnego można wskazać pytanie dotyczące zgody na realizację inwestycji mających wpływ na środowisko i mieszkańców, np. budowy elektrowni atomowej, regionalnego portu lotniczego, czy też elektrowni wiatrowej, ale bez podania jej konkretnej lokalizacji.

W pytaniu referendalnym zadany w uchwale Nr XIV/63/2025 Rady Gminy Olszanka z dnia 20 maja 2025 r. – *Czy popierasz inicjatywę budowy farm wiatrowych na terenie Gminy Olszanka?* – nie jest wiadome czy chodzi o konkretną inicjatywę, czy inicjatywę tego typu w ogólności, czy inicjatywa wynika z procedowanych już dokumentów, np. projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w ramach którego ma zostać przyjęte rozwiązanie umożliwiające, bądź nie, budowę farm wiatrowych. Ponadto podkreślić należy, że istnieje inna instytucja prawna dająca możliwość wyrażania opinii lokalnej społeczności przy tego typu zamierzeniach inwestycyjnych. Są to konsultacje społeczne przewidziane w art. 5a u.s.g. Ich wynik nie ma charakteru rozstrzygającego i nie wiąże organów gminy, tak jak wynik referendum lokalnego.

Biorąc pod uwagę powyżej opisane okoliczności faktyczne i prawne, stwierdzenie nieważności Uchwały Nr XIV/63/2025 Rady Gminy Olszanka z dnia 20 maja 2025 r. w sprawie

przeprowadzenia referendum gminnego w sprawie inicjatywy budowy farm wiatrowych na terenie Gminy Olszanka w całości, jako istotnie naruszającej prawo, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia, za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa w całości, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/