



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.20.4.2025

Wrocław, 17 listopada 2025 r.

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXI/132/25 Rady Gminy Dobromierz z dnia 6 listopada 2025 r. w sprawie przeprowadzenia referendum na wniosek mieszkańców gminy.

Na sesji w dniu 6 listopada 2025 r., działając na podstawie art. 11 ust. 1, art. 12, art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 4 pkt 1, art. 10 ust. 1, art. 17 ust. 1, art. 19 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 472), po zapoznaniu się z opinią komisji powołanej uchwałą nr XX/131/25 Rady Gminy Dobromierz z dnia 28 października 2025 r. w sprawie powołania komisji doraźnej Rady Gminy Dobromierz do sprawdzenia, czy wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum gminnego odpowiada przepisom ustawy, Rada Gminy Dobromierz podjęła uchwałę XXI/132/25 w sprawie przeprowadzenia referendum na wniosek mieszkańców gminy.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 7 listopada 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 2 ust. 1 pkt 3 oraz art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 472) oraz ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, polegającym na tym, że treść pytań referendalnych prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem.

W § 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Dobromierz wskazała, że postanawia się o przeprowadzeniu na terenie Gminy Dobromierz na wniosek mieszkańców referendum. W § 2 uchwały została ustalona treść pytań referendalnych: 1. „Czy zgadzasz się na budowę farm wiatrowych na terenie Gminy Dobromierz ?”, 2. „Czy zgadzasz się na budowę farm fotowoltaicznych na terenie Gminy Dobromierz ?”, 3. „Czy zgadzasz się na tworzenie nowych i rozszerzanie obecnych kopalni wydobywczych i odkrywkowych na terenie Gminy Dobromierz ?” 4. „Czy zgadzasz się na lokowanie nielegalnych migrantów spoza granic Polski na terenie Gminy Dobromierz ?”.

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 2 i 3 ustawy o referendum lokalnym w 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 oraz 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 wyżej wskazanej ustawy 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 pytań referendalnych, zawartych w § 2 uchwały nr XXI/132/25 Rady Gminy Dobromierz, prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem, w szczególności narusza przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wkraczając we władztwo planistyczne gminy.

Mając na względzie treść art. 7 ust. 1 pkt 1 o samorządzie gminnym należy wskazać, że trzy pierwsze pytania referendalne mieszczą 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 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 tej ustawy w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy. 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 ze zm.), z którego wynika, że lokalizacja elektrowni wiatrowej następuje wyłącznie na podstawie planu miejscowego.

W świetle przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, rada gminy, jako organ odpowiedzialny za uchwalenie prawa miejscowego w zakresie planowania przestrzennego, posiada w granicach prawa samodzielność oraz swobodę decydowania o przeznaczeniu i określeniu 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 konsultacjach społecznych dotyczących rozwiązań przyjętych w projekcie planu. Zmiana planu miejscowego następuje w takim samym trybie, co wynika z art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wśród wskazanych tutaj form udziału społeczeństwa w procedurze uchwalania studium, planu miejscowego, czy też planu ogólnego gminy, ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 września 2015 r., sygn. akt II SA/Po 731/15, wyrok NSA z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2467/12, wyrok NSA z dnia 17 września 2019 r., sygn. akt II OSK 2232/19, wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2024 r., sygn. akt III OSK 2509/23).

Odnosząc się do czwartego pytania referendalnego – „Czy zgadzasz się na lokowanie nielegalnych migrantów spoza granic Polski na terenie Gminy Dobromierz?”, w pytaniu nie wyjaśniono, co należy rozumieć przez pojęcie „lokowanie”, w szczególności czy odnosi się do utworzenia na podstawie art. 409 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach strzeżonego ośrodka dla cudzoziemców czy innych ośrodków (noclegowni, placówek), w których na stałe mieliby przebywać cudzoziemcy. Tym samym, osoba biorąca udział w referendum może mieć wątpliwość co do jego przedmiotu i w jakiej sprawie wyraża swoje stanowisko. W orzecnictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że referendum lokalne może być legalnie przeprowadzone pod warunkiem prawidłowego sformułowania treści pytań poddanych pod głosowanie. Warunkiem przeprowadzenia referendum, w świetle art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy o referendum lokalnym, jest bowiem prawidłowo sformułowana treść pytania poddawane pod głosowanie, z którego w sposób jednoznaczny musi wynikać, w jakiej sprawie mają zdecydować mieszkańcy. Pytanie referendalne musi zatem zawierać pełne i rzetelne informacje w sprawie, a także musi z pytania jednoznacznie wynikać w jakiej sprawie mają decydować mieszkańcy (wyroki NSA z dnia 14 stycznia 2014 r., sygn. akt II OSK 2988/13 oraz z 21 czerwca 2016, sygn. akt II OSK 1236/16, wyrok WSA w Warszawie z 25 maja 2017, sygn. akt II SA/Wa 613/17). Z kolei w wyroku z 28 września 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 703/17 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził m.in., iż „Nie można dopuścić do przeprowadzenia referendum, które byłoby sprzeczne z prawem lub prowadziłoby do frustracji wśród wyborców (tak w momencie głosowania, jak i później), gdyż zadane pytanie nie jest jednoznaczne (co do charakteru referendum, jego przedmiotu lub skutków), a w konsekwencji wyrażona w referendum wola mieszkańców nie może być zrealizowana z powodu bezprawności lub nieprecyzyjności pytania.” Ponadto należy powtórzyć, iż przedmiotem referendum gminnego mogą być sprawy dotyczące tej wspólnoty, mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki oraz w innych istotnych sprawach dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę (art. 2 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym). Jednocześnie jak już wyżej wskazano, uchwała o przeprowadzeniu wnioskowanego referendum może zostać podjęta wyłącznie, jeżeli wniosek mieszkańców nie prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem.

Rada gminy na podstawie cytowanego wyżej art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o referendum lokalnym może zdecydować o przeprowadzeniu referendum w sprawach dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę. W dyspozycji tego przepisu nie mieści się natomiast podejmowanie referendum w sprawach dotyczących polityki migracyjnej, w tym wspólnej polityki migracyjnej, o jakiej mowa w art. 79 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Polityka migracyjna niewątpliwie nie stanowi również zadania własnego gminy określonego w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. W związku z czym, kompetencje gminy w tym zakresie są wyłączone. Warto zaznaczyć, iż wyznaczone w przepisie art. 2 ustawy o referendum lokalnym ramy ogólnej kompetencji organów samorządowych, przez swą pozorną jednoznaczność, budzą szereg wątpliwości. Zauważyć bowiem należy, że przyjęcie literalnej wykładni tego przepisu oznaczałoby, że przedmiotem referendum lokalnego może stać się każda sprawa mieszcząca się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki samorządowej. Pozwoliłoby to 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 (wyrok NSA z dnia 20 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 344/14). Co prawda zgodnie z art. 170 Konstytucji RP członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, to należy zwrócić uwagę, że według art. 169 ust. 1 Konstytucji RP, jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Zarządzanie przez mieszkańców gminy jej zadaniami, choćby w jednej dziedzinie tych zadań, stanowiłoby odejście od konstytucyjnej zasady.

Mając na względzie powyższe, organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały Nr XXI/132/25 z istotnym naruszeniem prawa.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska