

dnia 20. 02. 2025

W PEŁYNEŁO

Szczecin 14 lutego 2025r.

Opinia prawna

Dot. Projektu uchwały Rady Miejskiej w Gryfinie z 27 lutego 2025r. w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego

Podstawa prawna:

Przedmiotowa opinia prawna została wydana w oparciu o obowiązujące przepisy prawa regulujące podstawy prawne dotyczące organizowania referendum lokalnego.

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997r.,
- ustawa z 15 września 2000r. o referendum lokalnym,
- Ustawa z 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym wraz ze zm.- zwana w dalszej części opinii ustawą,

Przedłożony projekt uchwały Rady Miejskiej w Gryfinie w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego jako podstawę prawną przywołuje art. 2 ust. 1 pkt 2 i pkt 3, art. 4, art. 9 ust. 1, art. 10 ust. 1, art. 40 i art. 42 ustawy z 15 września 200r. o referendum lokalnym (Dz. U. Z 2023r., poz. 1317, z 2024r. poz. 1907) w zw. z art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. Z 2024r. poz. 1465, 1572, 1907,1940).

Zaproponowana podstawa prawna wymaga uzupełnienia poprzez doprecyzowanie przywołanych art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 1 ustawy z 15 września 2000r. o referendum lokalnym. W podstawie należy wskazać na art. 9 ust. 1 i 2 oraz art. 10 ust. 1 i 2 ustawy z 15 września 2000r. o referendum lokalnym. Należy dodać art. 2 ust. 3 ustawy z 15 września 200r. o referendum lokalnym.

Wskazaną podstawę prawną – ustawę o samorządzie lokalnym należy uzupełnić o datę ustawy o samorządzie gminnym tj. 8 marca 1990r.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z 15 września 2000r. o referendum lokalny 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 organów danej jednostki;
- 3) w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę.

Art. 2 ust. 3 ustawy z 15 września 2000r. ustawy o referendum gminnym stanowi, iż 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 i 2 albo na dokonaniu wyboru pomiędzy zaproponowanymi wariantami.

Art. 4 ustawy o referendum lokalnym stanowi, iż referendum przeprowadza się, z zastrzeżeniem art. 5 ust. 1, z inicjatywy organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego lub na wniosek co najmniej:

- 1) 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy albo powiatu;
- 2) 5% uprawnionych do głosowania mieszkańców województwa.

Natomiast art. 9 ust. 1 i 2 ustawy o referendum lokalnym zawiera zapis, iż Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum bezwzględną większością głosów swojego ustawowego składu, z zastrzeżeniem art. 5 ust. 1c.

Ust. 2. Stanowi, iż Uchwała, o której mowa w ust. 1, zawiera:

- 1) pytanie lub pytania referendum albo warianty zaproponowane mieszkańcom jednostki do wyboru;
- 2) termin przeprowadzenia referendum;
- 3) wzór karty do głosowania oraz wzory nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a;
- 4) kalendarz czynności związanych z przeprowadzeniem referendum.

Natomiast art. 10 ust. 1 i ust. 2 ustawy o referendum lokalnym przewiduje, iż Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum bezwzględną większością głosów swojego ustawowego składu, z zastrzeżeniem art. 5 ust. 1c.

Ust. 2. Stanowi, iż Uchwała, o której mowa w ust. 1, zawiera:

- 1) pytanie lub pytania referendum albo warianty zaproponowane mieszkańcom jednostki do wyboru;
- 2) termin przeprowadzenia referendum;
- 3) wzór karty do głosowania oraz wzory nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a;
- 4) kalendarz czynności związanych z przeprowadzeniem referendum.

Art. 53 ustawy o referendum lokalnym przewiduje wymogi jakie musi spełniać karta do głosowania. Karta do głosowania zawiera:

- 1) oznaczenie referendum, nazwę organu, który postanowił o przeprowadzeniu referendum, datę referendum;
- 2) pytanie lub pytania albo warianty rozwiązania sprawy będącej przedmiotem referendum; jeżeli referendum polega na udzieleniu odpowiedzi na postawione pytania, na karcie do głosowania zamieszcza się również wyrazy: "tak" i "nie" z kratkami z lewej strony przeznaczonymi na postawienie znaku przy odpowiedzi, którą wybrał głosujący, a gdy referendum polega na dokonaniu wyboru pomiędzy zaproponowanymi wariantami, przy każdym z wariantów umieszcza się po lewej stronie numer wariantu i kratkę przeznaczoną na postawienie znaku przy wariacie, za którym głosujący się opowiada;
- 3) pouczenie o sposobie głosowania.

Ust. 2 stanowi, iż w razie poddania pod referendum więcej niż jednej sprawy, na karcie do głosowania zamieszcza się kolejno wszystkie postawione pytania lub warianty, z zachowaniem wymagań określonych w ust. 1 pkt 2.

Zgodnie z ust. 3 Karta do głosowania może być zadrukowana tylko po jednej stronie.

Ust. 4 Na karcie do głosowania drukuje się odcisk pieczęci organu właściwego do podjęcia decyzji o przeprowadzeniu referendum.

Ust. 5. Wydając kartę do głosowania, obwodowa komisja opatruje ją własną pieczęcią.

KANCELARIA ADWOKACKA  
ADWOKAT BEATA KIPCZAK

Przedmiotowa uchwała zawiera elementy wymagane w art. 9 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym. Natomiast pewnie zastrzeżenia. Zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o referendum gminnym pytanie lub pytania albo warianty rozwiązania sprawy będącej przedmiotem referendum; jeżeli referendum polega na udzieleniu odpowiedzi na postawione pytania, na karcie do głosowania zamieszcza się również wyrazy: "tak" i "nie" z kratkami z lewej strony przeznaczonymi na postawienie znaku przy odpowiedzi, którą wybrał głosujący, a gdy referendum polega na dokonaniu wyboru pomiędzy zaproponowanymi wariantami, przy każdym z wariantów umieszcza się po lewej stronie numer wariantu i kratkę. Na karcie do głosowania stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały pod pytaniem nr 1 brakuje odpowiedzi na pytanie. Natomiast bezpośrednio pod pytaniem znajduje się pytanie nr 2. Ponadto wzór karty do głosowania nie zawiera gramatury papieru, wymiarów karty. Również nakładka na kartę do głosowania sporządzona w alfabecie Braille'a nie zawiera wymiarów karty.

Odnosząc się do projektu uchwały dotyczącego przeprowadzenia referendum gminnego, to należy wskazać, iż zgodnie z zapisami uchwały ma ono charakter wyłącznie opiniujący. Kolejnym ważnym aspektem jest konieczność zbadania czy proponowane referendum dotyczy sprawy mieszczącej w art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o referendum lokalnym. Przeprowadzenie referendum jest obowiązkowe w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców gminy na cele publiczne oraz odwołania przed końcem kadencji pochodzącego z wyborów powszechnych organu samorządowego (tj. radę gminy, radę powiatu, sejmik wojewódzki oraz organy wykonawcze gminy - wójta, burmistrza lub prezydenta miasta). Obligatoryjność referendum oznacza, że jego przeprowadzenie stanowi niezbędny warunek skutecznego podjęcia decyzji w tych sprawach i nie można go zastąpić inną instytucją. W przypadku referendum fakultatywnego, droga ta stanowi jedynie alternatywę dla podjęcia danej decyzji przez organ samorządowy. Przedmiotem referendum fakultatywnego może być sposób rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki oraz inne istotne sprawy, dotyczące społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę oraz utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy. Z powyższego wynika, że dla przedmiotu referendum nie ma znaczenia, czy są to zadania własne, kompetencje przekazane na mocy ustawy, czy zadania zlecone lub przekazane organom samorządowym. Przedmiot referendum powinien być zatem interpretowany szeroko jako mieszczący się w zakresie zadań i kompetencji zarówno organów stanowiących, jak i wykonawczych samorządu terytorialnego. W drodze głosowania nie można jednak przyjmować aktów prawa miejscowego oraz rozstrzygać spraw, dla których rozstrzygnięcia ustawodawca przewidział szczególną procedurę, jak np. kwestie wymagające indywidualnej decyzji administracyjnej wydanej zgodnie z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego. Również w doktrynie panuje pogląd, że nie rozstrzyga się w drodze referendum lokalnego spraw, które są regulowane aktem organu jednostki samorządu terytorialnego, w stosunku, do którego ustawa przewiduje obligatoryjne konsultacje.

Przedmiotem referendum ma być udzielenie odpowiedzi na dwa pytania:

1. „Czy jest Pan/Pani za utworzeniem na terenie Gminy Gryfino Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry w granicach proponowanych przez Ministerstwo Środowiska i Klimatu?”
2. „Czy jest Pan/Pani za dalszym funkcjonowaniem bloków węglowych w elektrowni PGE GiEK oddział Elektrowni Dolna Odra w Nowym Czarnowie, włącznie z propozycją przejścia zakładu przez Gminę Gryfino?”

Ad. 1.

Odnosząc się do proponowanego referendum to wydaje się, iż jego organizacja jest zasadna. Zgodnie bowiem z art. 10 ust. 1, ust. 1a, ust. 1b i ust. 2 ustawy z 16 kwietnia 2004r. o ochronie przyrody Określenie i zmiana granic parku narodowego następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, które określa jego obszar, przebieg granicy, otulinę i nieruchomości Skarbu Państwa nieoddawane w użytkowanie wieczyste parkowi narodowemu. Rada Ministrów, wydając rozporządzenie, kieruje się rzeczywistym stanem wartości przyrodniczych obszaru.

1a. Likwidacja lub zmniejszenie obszaru parku narodowego następuje wyłącznie w razie bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych i kulturowych jego obszaru.

1b. Prawo użytkowania wieczystego w stosunku do nieruchomości Skarbu Państwa, które zostały wyłączone z granic parku narodowego w wyniku jego likwidacji lub zmiany jego granic, wygasa z dniem wejścia w życie ustawy o likwidacji parku narodowego albo rozporządzenia w sprawie zmiany jego granic. Minister właściwy do spraw środowiska przekazuje protokolarnie nieruchomości do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa.

**2. Określenie i zmiana granic parku narodowego może nastąpić po uzgodnieniu z właściwymi miejscowo organami uchwałodawczymi jednostek samorządu terytorialnego, na których obszarze działania planuje się powyższe zmiany, oraz po zaopiniowaniu, w terminie 30 dni od dnia przedłożenia tych zmian, przez zainteresowane organizacje pozarządowe. Niezłożenie opinii w przewidzianym terminie uznaje się za brak uwag.**

Przy tworzeniu parku narodowego Rada Ministrów powinna kierować się rzeczywistym stanem wartości przyrodniczych obszaru. Ustawodawca nie określił jednak w art. 10 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody jakie warunki formalne powinna spełniać ocena obszaru, który ma być objęty ochroną w formie parku narodowego. Względny natury praktycznej przemawiają za tym, aby opracowanie to miało wszechstronny i rzeczowy charakter i podlegało uzupełnieniu na etapie postępowania legislacyjnego. Wydaje się, że brak określenia precyzyjnych podstaw ustalenia rzeczywistego stanu wartości przyrodniczej obszaru, który ma być ewentualnie poddany pod ochronę, może skutkować tym, że praktyka w tym zakresie będzie różna.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody określenie parku narodowego, zmiana jego granic lub likwidacja może nastąpić po uzgodnieniu z właściwymi miejscowo organami uchwałodawczymi jednostek samorządu terytorialnego, na których obszarze działania planuje się powyższe zmiany.

Od 1 stycznia 2012r. organy uchwałodawcze zostały pozbawione możliwości wypowiedzania się co do zasadności utworzenia i likwidacji parków narodowych. Obecnie bez tych organów nie może się odbyć określenie granic parku narodowego (a zatem również pośrednio jego tworzenie), ale nie mają one już podstawy do wypowiedzania wiążącego stanowiska co do konieczności jego utworzenia lub likwidacji.

W art. 10 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody sprecyzowano, że w imieniu tych podmiotów mogą wypowiadać się jedynie ich organy uchwałodawcze. W przypadku gmin, takim organem jest rada gminy. Organem uchwałodawczym powiatu, jest rada powiatu. W województwie zaś, na podstawie organem takim jest sejmik województwa.

KANCELARIA ADWOKACKA  
ADWOKAT BEATA KIPCZAK

W art. 10 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody zostało wskazane, że określenie granic parku narodowego lub ich zmiana wymaga uzgodnienia z wymienionymi wyżej jednostkami samorządu. Uzgodnienie jest najdalej idącą formą współdziałania organów w procesie tworzenia prawa (zob. H. Rot, K. Siarkiewicz, *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, Warszawa 1994, s. 49). W związku z tym wymagana jest zgoda co do treści aktu prawnego zarówno organu upoważnionego do jego wydania, jak i tego uzgadniającego jego treść. Formą, w której dokonywane będzie uzgodnienie, jest uchwała wymienionych wyżej organów uchwalodawczych jednostek samorządu terytorialnego, w granicach organów administracyjnych, w których zlokalizowany jest park narodowy. Uchwała taka będzie podjęta w sprawach z zakresu administracji publicznej i będzie mogła stanowić przedmiot zaskarżenia do sądów administracyjnych.

Ad 2

Odnosząc się do zagadnienia to należy wskazać, iż pytanie zawiera w sobie dwie różne kwestie. Pytanie powinno być "jednoznaczne, zrozumiałe dla przeciętnie wykształconego człowieka", aby "w sposób precyzyjny mogły być odczytane intencje osób odpowiadających na nie, względnie wybierających wskazane warianty". Ponieważ "wynik referendum może oznaczać obowiązek działania (np. podjęcia danej decyzji) lub powstrzymania się od działania (np. niepodejmowania tej decyzji)" można uznać, że prawidłowo sformułowane pytanie referendalne w typie alternatywy "tak/nie", powinno proponować dwa rozwiązania określonej sprawy, z których każde oznacza skonkretyzowaną decyzję, nie pozostawiającą wątpliwości co do konsekwencji udzielenia jednej lub drugiej odpowiedzi. Pytanie nie powinno budzić wątpliwości jaki charakter ma referendum: wiążący czy opiniodawczy. Zapytywanie mieszkańców o akceptację dalszego funkcjonowania bloków energetycznych z jednoczesną propozycją przejścia zakładu, może wprowadzać w błąd, czy jego wynik będzie równoznaczny z kontynuacją dalszej działalności elektrowni włącznie z jej przejściem podczas gdy wymagana jest tutaj zgoda różnych organów, wielu szczebli administracji.



