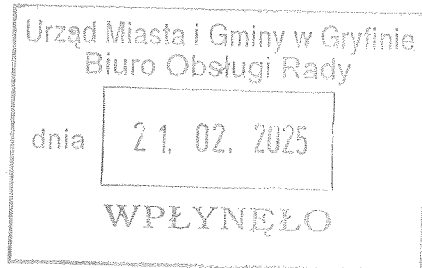




DADAŃSKA & ULDYNOWICZ

KANCELARIA RADCÓW PRAWNYCH



Szczecin, dnia 20 lutego 2025 r.

Sz. P.

Rafał Guga

Przewodniczący Rady Miejskiej w Gryfinie
w miejscu

OPINIA PRAWNA

Sporządzona przez radcę prawnego Tomasza Uldynowicza w sprawie projektu uchwały w sprawie referendum lokalnego

Do opiniującego zwrócono się w dniu 17.2.2025 r. z prośbą o sporządzenie opinii prawnej w przedmiocie zgodności z prawem projektu uchwały Rad Miejskiej w Gryfinie, autorstwa grupy radnych, w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego dotyczącego utworzenia na terenie Gminy Gryfino Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry oraz dalszego funkcjonowania bloków węglowych w elektrowni PGE GIEK oddział Elektrownia Dolna Odra w Nowym Czarnowie.

Podstawą prawną projektu uchwały jest m.in. art. 2 ust. 1 pkt 2 i art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum bezwzględną większością głosów swojego ustawowego składu, z zastrzeżeniem art. 5 ust. 1c. Obligatoryjne elementy uchwały określa art. 9 ust. 2 i stanowi on, że 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.

Najważniejszym i zarazem najtrudniejszym elementem uchwały w sprawie referendum lokalnego jest prawidłowe sformułowanie pytania referendalnego. Uchwała musi określać treść pytania lub pytań, które mają być zadane w referendum, względnie wariantów odpowiedzi, o ile będą oni wybierać spośród więcej niż dwóch możliwych odpowiedzi. Istotne wydaje się tu precyzyjne i jednoznaczne zadanie pytań, gdyż tylko wtedy będzie można mówić o jednoznaczności referendum. Musi ono również być w pełni zrozumiałe dla przeciętnego

człowieka, aby mógł on świadomie podjąć swoją decyzję [W. Łączkowski, *Kierunki zmian polskiego prawa wyborczego (w:) Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, pod red. F. Rymarza, Warszawa 2005, s. 205, także: Uziębło Piotr Jerzy, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz do art. 9 System Informacji Prawniczej Wolters Kluwer*).

W judykaturze wskazuje się z kolei, że pytanie referendalne musi zawierać pełne i rzetelne informacje w sprawie oraz nie może prowadzić do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem (vide wyrok NSA z 6 grudnia 2017 r. sygn. akt II OSK 2303/17 i przywołane w nim wyroki NSA: z 17 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 825/14; z 14 stycznia 2014 r. sygn. akt).

Warunkiem legalnego przeprowadzenia referendum jest prawidłowo sformułowana treść pytania poddanego pod głosowanie, z którego w sposób jednoznaczny musi wynikać, w jakiej sprawie mają zdecydować mieszkańcy. Obywatele biorący udział w referendum nie mogą się domyślać jego treści, lecz muszą mieć pewność w tym zakresie, jakie skutki ono przyniesie. Właściwe pytanie referendalne musi być więc sformułowane jasno, w sposób zrozumiały i nie wprowadzający w błąd, co do charakteru rozstrzygnięcia sprawy.

Z przepisu art. 2 ust. 1 ustawy wynika nadto, że w referendum lokalnym, 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.

Zgodnie zaś z art. 65 tejże ustawy jeżeli referendum zakończy się wynikiem rozstrzygającym w sprawie poddanej pod referendum, właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego niezwłocznie podejmie czynności w celu jej realizacji.

Przywołane wyżej przepisy wskazują, że referendum gminne może dotyczyć wyłącznie spraw pozostających w kompetencjach organów gminy. Wynika to wprost z treści art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy, sprawa ma się mieścić "w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki". Założenie takie odnosi się także do wskazanego w podstawie prawnej punktu 3. przepisu, mówiącego o "innych istotnych sprawach". Gdyby przyjąć inne rozumienie przepisu, realizacja art. 65 ustawy, cytowanego wyżej, byłaby niemożliwa - właściwy organ jednostki samorządu ma obowiązek podjąć czynności w celu realizacji rozstrzygnięcia, a podjąć je może wyłącznie w ramach przyznanych mu kompetencji.

Zgodnie z poglądem Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonym w wyroku z dnia 26 lutego 2003 r., K 30/02, art. 2 ustawy należy tak interpretować, iż nie wyłącza on prawa członków lokalnej wspólnoty do decydowania w drodze referendum o istotnych dla tej wspólnoty kwestiach, które wykraczają poza zadania i kompetencje lokalnych organów jednakże czyniąc w tym zakresie zastrzeżenie. W każdym bowiem przypadku, także w przypadku gdy referendum będzie miało charakter opiniodawczy czy konsultacyjny, przedmiotem jego mogą być tylko sprawy wymagające jednoznacznego rozstrzygnięcia (z uwagi na art. 65 u.r.l.), a zatem takie, które wymagają sformalizowania i czasem uprzednich, a zawsze następczych działań jednostki samorządu terytorialnego. Innymi słowy, referendum opiniodawcze lub

konsultacyjne będzie możliwe do przeprowadzenia, jeśli tylko ma ono moc współkształtowania procesów decyzyjnych, odnoszących się do wspólnoty. Jak wskazuje dalej Trybunał Konstytucyjny prawo do referendum "przysługuje nie tylko w sprawach, które ustawowo są zastrzeżone dla wiążącego rozstrzygnięcia przez mieszkańców (np. samoopodatkowanie), ale i w takich, gdzie wola mieszkańców współkształtuje sposób zarządzania sprawami dotyczącymi tej wspólnoty. Wynik tego referendum z formalnoprawnego punktu widzenia nie jest wprawdzie wiążący co do sposobu załatwienia sprawy, jednak obliguje organy władz publicznych do określonego zachowania". "Oznacza to, że w zakresie zadań publicznych, zastrzeżonych ustawowo dla innych władz i organów zarówno państwowych, jak i samorządowych - mieszkańcy mają prawo wypowiedania się tylko w zakresie, w jakim postanowienia odpowiednich ustaw (uchwał) mogą stanowić materie referendum, zaś wynik takiego referendum może oddziaływać kształtująco - w istniejącym porządku konstytucyjnym - na sposób rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej także danej wspólnoty samorządowej.

Przenosząc powyższe na grunt opiniowanej uchwały, w ocenie opiniującego, w pierwszym pytaniu referendalnym, brak jest precyzyjnie określonych granic przyszłego parku narodowego, które mają przebiegać (w przyszłości) w granicach administracyjnych Gminy Gryfino. W treści pytania powołano się wprawdzie na granice przyszłego parku narodowego proponowane przez Ministra Środowiska i Klimatu jednakże nie wskazano tych granic w samym pytaniu referendalnym ani nie dołączając treści projektowanych granic parku narodowego do karty do głosowania. Nie wskazano też miejsca gdzie można zapoznać się z projektowanymi granicami parku narodowego, które mają być przedmiotem referendum. Być może wynika to z faktu, że granice te nie zostały jeszcze ostatecznie ustalone i nie zostały skonkretyzowane np. w projekcie rozporządzenia Rady Ministrów wydanym na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. W pytaniu referendalnym powinny być jednak precyzyjnie wskazane granice przyszłego parku narodowego. Jeżeli projektowane granice parku ewaluowały to w pytaniu referendalnym powinna znaleźć się ta wersja granic lub warianty granic przyszłego parku narodowego, które są faktycznym przedmiotem pytania referendalnego, a nie dokonanie w drodze referendum oceny samej idei (pomysłu) utworzenia parku narodowego. W świetle bowiem art. 10 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody kompetencja rady gminy ograniczają się tylko do uzgodnienia z Radą Ministrów **granic** parku narodowego. Sama decyzja o utworzeniu parku narodowego jest kompetencją zastrzeżoną dla Rady Ministrów i nie może być przedmiotem referendum. Brak precyzyjnych granic przyszłego parku narodowego określonych w pytaniu referendalnym może stwarzać mylne wrażenie, że pytanie referendalne dotyczy wyrażenia zgody na utworzenie parku narodowego na terenie Gminy Gryfino, co wykraczałoby już poza kompetencje Rady Miejskiej w Gryfinie.

O czym była mowa już wyżej pytanie referendalne musi zawierać pełne i rzetelne informacje w sprawie będącej przedmiotem referendum lokalnym. Mieszkańcy biorący udział w referendum powinni być świadomi nad czym głosują. Brak określenia granic przyszłego parku narodowego w pytaniu referendalnym daje podstawę do zbyt swobodnej interpretacji pytania referendalnego gdyż nie daje mieszkańcom pełnych informacji co do przedmiotu referendum. Może też stanowić próbę uzyskania „blankietowej” opinii mieszkańców na temat granic przyszłego parku narodowego. Nie można wykluczyć, że może to także rodzić praktyczne trudności nad oceną mocy wiążącej referendum (art. 56 ust. 1 i art. 65 u.r.l.) w przypadku gdy

nastąpi w przyszłości, a więc po ogłoszeniu referendum, korekta (zmiana) granic parku narodowego podlegająca uzgodnieniu z Radą Miejską w Gryfinie w trybie art. 10 ust. 4 u.o.p.. Jeżeli ostateczny kształt granic parku narodowego przedstawiony przez Radę Ministrów Radzie Miejskiej do uzgodnienia w trybie art. 10 ust. u.o.p. będzie inny niż dotychczas prezentowany przez Ministerstwo Środowiska i Klimatu wariant lub warianty, powstaną wątpliwości o moc wiążącą wyników referendum lokalnego gdyż zmieniły się okoliczności (przebieg uzgadnianych granic parku narodowego).

Odnosnie drugiego z pytań referendalnych, w ocenie opiniującego, wykracza ono poza granice kompetencji Rady Miejskiej w Gryfinie. O czym była już mowa wcześniej w referendum mieszkańcy gminy wyrażają swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki. Tymczasem pytanie referendalne numer dwa w swojej początkowej części odnosi się do składnika przedsiębiorstwa, którego Gmina Gryfino nie jest właścicielem, nie może nim rozporządzać i nie może decydować o jego sposobie wykorzystania. Bloki węglowe w elektrowni PGE GIEK w Nowym Czarnowie stanowią własność spółki prawa handlowego PGE GIEK S.A., której akcjonariuszem **nie jest** Gmina Gryfino (jedynym akcjonariuszem jest PGE Polska Grupa Energetyczna SA). Rada Miejska w Gryfinie nie ma kompetencji do decydowania o dalszym funkcjonowaniu bloków węglowych w elektrowni gdyż jest to autonomiczna decyzja jej właściciela (spółki PGE GIEK SA). Nawet jeśli decyzja ta ma istotne znaczenie dla społeczności lokalnej. Rada Miejska może co najwyżej podejmować niewiążące adresatów apele o nielikwidowaniu bloków węglowych.

Już więc tylko z tego punktu widzenia drugie pytanie referendalne jest obarczone wadą prawną.

Opiniujący ma świadomość tego, że Rada Miejska w Gryfinie ma pewne kompetencje do podejmowania decyzji w sprawach majątkowych przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) i lit. f) ustawy o samorządzie gminnym. Mam tu na myśli podejmowanie uchwał w sprawie wyrażenia zgody na nabywanie nieruchomości albo tworzenia i przystępowania do spółek. Może więc podjąć uchwałę np. w sprawie wyrażenia zgody na nabycie udziałów/akcji w spółce prawa handlowego będącej właścicielem bloków węglowych lub na nabycie nieruchomości na której owe bloki węglowe się znajdują. Rzecz jednak w tym, że końcowa część pytania referendalnego numer dwa jest zbyt ogólnikowa i niejednoznaczna. Nie określa ona ani formy przejęcia zakładu przez Gminę Gryfino (nabycie nieruchomości wraz z budynkami i instalacji czy udziałów/akcji w spółce prawa handlowego będącej właścicielem bloków węglowych), składników majątkowych, które mają zostać nabyte przez Gminę, ani nawet tego czy nabycie ma odbyć się odpłatnie czy nieodpłatnie. Pytanie nie dostarcza mieszkańcom gminy rzetelnych informacji do świadomego oddania głosu w referendum, w tym o przewidywanych skutkach dla społeczności lokalnej (także finansowych) jakie wiązać miałyby się z przejęciem zakładu elektrowni z blokami węglowymi przez Gminę Gryfino.

Nadto opiniujący wskazuje, że w projekcie uchwały, w jej uzasadnieniu, zabrakło także informacji o źródłach pokrycia skutków finansowych jakie wiązać się będą z podjęciem uchwały, a więc z jakich źródeł zostaną pokryte koszty referendum lokalnego (druk kart do

głosowania, diety członków komisji, dowód osób niepełnosprawnych do lokali, druk materiałów referendalnych etc.). Jest to zaś element obligatoryjny projektu uchwały §65 ust. 2 pkt 7 statutu Gminy Gryfino.

Zwracam także uwagę na wynikającą z §67 ust. 1 statutu Gminy Gryfino konieczność zaopiniowania projektu uchwały przez Burmistrza, a także przez Skarbnika Gminy Gryfino gdyż niewątpliwie rodzi skutki finansowe.

Radca prawny
/
Tomasz Uldynowicz

