

**UCHWAŁA NR XLII/...../22
RADY MIEJSKIEJ W SOLCU KUJAWSKIM
Z DNIA 4 MARCA 2022 ROKU**

w sprawie odrzucenia wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum gminnego

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372)¹ w związku z art. 18 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 741),

**RADA MIEJSKA W SOLCU KUJAWSKIM
UCHWAŁA, CO NASTĘPUJE:**

§ 1.

1. Odrzucić złożony w dniu 4 lutego 2022 r. wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum gminnego, zawierający pytanie: „Czy jesteś za zakazem przetwarzania odpadów poprodukcyjnych, na przykład: spożywczych, biologicznych, poubojowych, chemicznych w przypadku działalności uciążliwej na terenie Miasta Solec Kujawski?”
2. Uzasadnienie odrzucenia wniosku stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Solca Kujawskiego.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

¹ Zmiana: Dz. U. 2021.1834

Uzasadnienie odrzucenia wniosku mieszkańców z dnia 4 lutego 2022 r. o przeprowadzenie referendum gminnego

Pismem z dnia 4 lutego 2022 r. Inicjator referendum przekazał Burmistrzowi Solca Kujawskiego wniosek o przeprowadzenie referendum gminnego, w którym wskazano pytanie referendalne: „Czy jesteś za zakazem przetwarzania odpadów poprodukcyjnych, na przykład spożywczych, biologicznych, poubojowych, chemicznych w przypadku działalności uciążliwej na terenie Miasta Solec Kujawski?” oraz dołączono 393 karty z danymi i podpisami osób popierających inicjatywę referendalną (łącznie 2504 podpisy). Tego samego dnia Burmistrz Solca Kujawskiego przekazał wniosek Przewodniczącemu Rady Miejskiej w Solcu Kujawskim. Rada Miejska w Solcu Kujawskim Uchwałą Nr XL/317/22 z dnia 8 lutego 2022 r. powołała ze swego grona komisję doraźną do sprawdzenia wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum gminnego (dalej Komisja). Komisja zebrała się na posiedzeniach w dniach 10.02, 17.02, 21.02 oraz 24.02.2022 r., przy czym na posiedzeniu w dniu 10 lutego 2022 r. komisja ukonstytuowała się, wybierając ze swego grona przewodniczącego, jego zastępcę oraz protokolanta. W posiedzeniach w dniach 17.02.22, 21.02.22 i 24.02.22 r., zgodnie z art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 741; dalej u.r.l. lub ustawa o referendum lokalnym), uczestniczył pełnomocnik Inicjatorów referendum wraz ze swoim pełnomocnikiem.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 u.r.l., organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum, jeżeli wniosek mieszkańców: 1) spełnia wymogi ustawy, 2) nie prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem; przy czym organ stanowiący jest związany treścią wniosku. Oznacza to, że podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum jest możliwe wyłącznie wówczas, gdy spełnione zostały obydwie przesłanki wskazane w przywołanym przepisie, to jest spełnienie wymogów ustawy oraz stwierdzenie, że wnioskowane referendum nie prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem. W przypadku, gdy nie zostały spełnione obydwie, wskazane przesłanki, organ stanowiący zobowiązany jest do podjęcia uchwały o odrzuceniu wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum.

Spełnienie wymogów ustawy odnosi się zarówno do kwestii formalnych, w tym w szczególności uzyskania poparcia odpowiedniej ilości uprawnionych osób, jak i zagadnień merytorycznych, ze szczególnym uwzględnieniem dopuszczalności przeprowadzenia referendum ze względu na jego przedmiot oraz sposób sformułowania pytania referendalnego.

Komisja dokonała weryfikacji przedłożonych kart z podpisami osób udzielających poparcia inicjatywie referendalnej oraz wystąpiła z wnioskiem do Urzędu Miejskiego w Solcu Kujawskim o zweryfikowanie danych osób udzielających poparcia. W wyniku przeprowadzonych czynności sprawdzających Komisja jednogłównie stwierdziła, iż wniosek z dnia 4 lutego 2022 r. spełnia wymogi formalne, o których mowa w ustawie o referendum lokalnym: jest kompletny, poparła go odpowiednia ilość osób, a poparcie dla inicjatywy referendalnej udzielono na kartach w pełni odpowiadających wymogom ustawowym.

Odnośnie zgodności z ustawą wniosku z dnia 4 lutego 2022 r. w zakresie jego przedmiotu należy wskazać, iż w świetle art. 2 ust. 1 u.r.l., przedmiotem referendum lokalnego może być wyłącznie:

- 1) sposób rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki;
- 2) inna istotna sprawa, dotycząca społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę; *(ze względu na przedmiot pytania referendalnego pominięta zostaje kwestia referendum w sprawie odwołania organów gminy oraz samoopodatkowania mieszkańców).*

W tym stanie należało ustalić, czy wprowadzenie zakazu przetwarzania odpadów poprodukcyjnych w przypadku działalności uciążliwej na terenie Miasta Solec Kujawski, jest sprawą dotyczącą wspólnoty gminnej, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy Solec Kujawski. O ile nie powinno budzić wątpliwości, iż sprawa ta mieści się w zakresie spraw dotyczących danej wspólnoty gminnej, o tyle przypisanie jej do zadań i kompetencji organów gminy Solec Kujawski rodzi poważne wątpliwości. W tym miejscu należy wskazać, że zagadnienie gospodarowania odpadami, w tym ich przetwarzania jest kompleksowo uregulowane w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 779 z późn. zm.; dalej ustawa o odpadach lub u.o.). Ustawa ta określa bezwzględnie wiążące m.in. wytwórców, posiadaczy odpadów, czy też administrację publiczną, obowiązki w zakresie przetwarzania odpadów, upoważniając jednocześnie ściśle określone organy administracji publicznej do rozstrzygnięcia w drodze indywidualnych aktów administracyjnych - zezwoleń, o prawie do przetwarzania odpadów przez konkretny podmiot. Organami

właściwymi do wydania takich decyzji są marszałek województwa, starosta i regionalny dyrektor ochrony środowiska. W procesie wydawania decyzji uczestniczą również organy współdziałające – wójt (burmistrz, prezydent miasta), wojewódzki inspektor ochrony środowiska oraz powiatowy komendant państwowej Straży Pożarnej, przy czym opinia wydawana przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) nie jest wiążąca dla organu decyzyjnego. Biorąc pod uwagę fakt, iż wprowadzenie na danym terenie powszechnie obowiązującego zakazu przetwarzania odpadów poprodukcyjnych może nastąpić wyłącznie w formie aktu prawa miejscowego, to jest uchwały rady gminy, należy ustalić czy obowiązujące przepisy prawa, w tym w szczególności ustawa o odpadach upoważniają organ stanowiący gminy do podjęcia takich działań. Analiza przepisów ustawy o odpadach w sposób jednoznaczny wskazuje, że w obowiązującym porządku prawnym brak jest podstaw prawnych podjęcia przez radę gminy, stanowiącej akt prawa miejscowego, uchwały zakazującej przetwarzania odpadów lub ich określonego rodzaju. W tym stanie należy stwierdzić, iż referendum, którego przedmiotem będzie udzielenie odpowiedzi na pytanie: „Czy jesteś za zakazem przetwarzania odpadów poprodukcyjnych, na przykład spożywczych, biologicznych, poubojowych, chemicznych w przypadku działalności uciążliwej na terenie Miasta Solec Kujawski?”, nie dotyczy sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki, gdyż żaden z organów gminy tych zadań i kompetencji nie posiada.

Stanowisko powyższe uzasadnia rozważenie, czy przedłożony wniosek referendalny dotyczy innej istotnej sprawy, obejmującej społeczne, gospodarcze lub kulturowe więzi łączące tę wspólnotę? Na tak postawione pytanie należy udzielić odpowiedzi pozytywnej – wyznaczona zakresem pytania referendalnego sprawa ma charakter lokalny, dotyczy wspólnoty gminnej, oraz wspólnych dla danej wspólnoty wartości. O istotności przedstawionego zagadnienia świadczy chociażby zainteresowanie mieszkańców Solca Kujawskiego inicjatywą referendalną wyrażone poprzez udzielenie jej swojego poparcia. W tym stanie należy przyjąć, iż zgłoszony wniosek referendalny mieści się w zakresie innej istotnej sprawy, dotyczącej społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 3 u.r.l., a tym samym odpowiada zakresowi przedmiotowemu referendum lokalnego.

W ocenie Komisji dokonującej sprawdzenia wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum, wniosek z dnia 4 lutego 2022 r. i zawarte w nim pytanie referendalne odpowiada zakresowi przedmiotowemu referendum lokalnego, o którym mowa w art. 2 ust. 1 u.r.l.

Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądowym, w sposób jednoznaczny wskazuje się, iż dokonywana na etapie podejmowania przez organ stanowiący rozstrzygnięcia co do przeprowadzenia referendum, kontrola zgodności z ustawą wniosku referendalnego

obejmuje również weryfikację sposobu sformułowania pytania referendalnego. Pytanie referendalne winno być jasne, precyzyjne i nie budzące jakichkolwiek wątpliwości, co wynika z wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP zasady państwa prawnego, nakazującej przestrzeganie przez prawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Warunkiem przeprowadzenia referendum jest prawidłowo sformułowana treść pytania poddawanego pod głosowanie, z którego w sposób jednoznaczny musi wynikać, w jakiej sprawie mają zdecydować mieszkańcy. Pytanie referendalne musi zawierać pełne i rzetelne informacje w sprawie oraz nie może prowadzić do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem (por. wyroki NSA: z 17 czerwca 2014 r., II OSK 825/14; z 14 stycznia 2014 r., II OSK 2988/13, Wyrok NSA z 6.12.2017 r., II OSK 2303/17, LEX nr 2411595). Pytanie referendalne poprzez niejasne i niepełne sformułowania nie może wprowadzać w błąd uczestnika referendum i utrudniać mu udzielenia jednoznacznej odpowiedzi. Nadto treść pytania nie może być uzupełniana domniemaniami, które miałyby odzwierciedlać właściwy sens pytania i myśl inicjatora referendum.

W celu jednoznacznego ustalenia treści pytania referendalnego Komisja wnioskiem z dnia 17 lutego 2022 r. zobowiązała Inicjatorów referendum, reprezentowanych przez pełnomocnika, do złożenia, na podstawie art. 16 ust. 3 u.r.l., w terminie do 21 lutego 2022 r. wyjaśnień w następującym zakresie:

- 1) Czy zakaz, o którym mowa w pytaniu referendalnym, dotyczy odpadów poprodukcyjnych w tym znaczeniu, że powstają one wyłącznie w wyniku procesu produkcji określonych produktów, czy także odpadów powstających w wyniku innych niż produkcja rodzajów działalności gospodarczej, jak np. usługi, transport, spedycja, magazynowanie itp.?
- 2) Jaki jest charakter, zawartego w pytaniu referendalnym, przykładowego wyliczenie odpadów poprodukcyjnych – „na przykład spożywczych, biologicznych, poubojowych, chemicznych”:
 - a. Czy zakaz, w ocenie Inicjatora referendum, dotyczy wszystkich odpadów poprodukcyjnych, a wyliczenie to ma wyłącznie charakter przykładowy?
 - b. Czy zakaz, w ocenie Inicjatora referendum, dotyczy tylko określonego rodzaju odpadów poprodukcyjnych, o charakterze zbliżonym do podanych przykładów?
- 3) Co należy rozumieć pod pojęciem działalności uciążliwej:
 - a. Czy, w zamyśle Inicjatorów referendum, kryterium uciążliwości ma być odnoszone do działalności polegającej na przetwarzaniu odpadów, czy też do działalności produkcyjnej w wyniku której odpady powstają?

- b. Według jakich kryteriów ma być mierzona uciążliwość działalności?
- 4) Czy zakaz, o którym mowa w pytaniu referendalnym, ma dotyczyć wyłącznie terenów miejskich, to jest zawierać się w granicach administracyjnych miasta Solec Kujawski, czy dotyczyć całej gminy Solec Kujawski (zarówno miasto Solec Kujawski, jak i wszystkie tereny poza miastem)?
 - 5) Jaki jest zakres podmiotowy zakazu przetwarzania odpadów:
 - a. Czy intencją Inicjatora referendum jest wprowadzenie takiego zakazu wobec podmiotów, których głównym przedmiotem działalności jest przetwarzanie odpadów pozyskanych od innych podmiotów – składowiska odpadów, zakłady recyklingu itp.?
 - b. Czy zakaz ten ma dotyczyć także wytwórców odpadów przetwarzających wyłącznie odpady „własne”, to jest odpady powstające w wyniku prowadzonej działalności gospodarczej?

Pismem, złożonym w dniu 21 lutego 2022 r., pełnomocnik Inicjatorów referendum poinformowała o braku możliwości udzielenia odpowiedzi na powyższe pytania oraz wniosła o przedłużenie tego terminu do 3 marca 2022 r., ze względu na zakres, rodzaj i charakter zadanych pytań. Biorąc pod uwagę ustawowy termin podjęcia przez organ stanowiący rozstrzygnięcia w przedmiocie referendum, Komisja na posiedzeniu w dniu 21 lutego 2022 r., przedłużyła termin do złożenia wyjaśnień do dnia 24 lutego 2022 r. W dniu 24 lutego 2022 r. na posiedzeniu Komisji zostały przedłożone i odczytane wyjaśnienia Inicjatora referendum.

Odnosnie pytania „Czy zakaz, o którym mowa w pytaniu referendalnym, dotyczy odpadów poprodukcyjnych w tym znaczeniu, że powstają one wyłącznie w wyniku procesu produkcji określonych produktów, czy także odpadów powstających w wyniku innych niż produkcja rodzajów działalności gospodarczej, jak np. usługi, transport, spedycja, magazynowanie itp.?” udzielono odpowiedzi – „W pytaniu chodzi o odpady poprodukcyjne wytwarzane przez zakłady i zwożone z innych lokalizacji w znaczeniu uchwał Rady Miejskiej w Solcu Kujawskim z dnia 7 grudnia 2021 r. w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego „droga krajowa nr 10 – część północna” w Solcu Kujawskim, oraz terenu „Unii Europejskiej – Haskiej – Brukselskiej – Rzymskiej – Paryskiej – Kujawskiej” w Solcu Kujawskim”. W tym miejscu należy wskazać, że ani Uchwała Nr XXXVII/288/21 Rady Miejskiej w Solcu z dnia 7 grudnia 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu "droga krajowa nr 10 - część północna" w Solcu Kujawskim, ani Uchwała Nr XXXVII/289/21 Rady Miejskiej w Solcu Kujawskim z dnia 7 grudnia 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu "Unii Europejskiej - Haskiej - Brukselskiej - Rzymskiej - Paryskiej - Kujawskiej" w Solcu Kujawskim

nie posługuje się pojęciem „odpadów poprodukcyjnych”. Uchwały te ani nie definiują tej kategorii pojęciowej, ani też nie posługują się nią w jakimkolwiek ujęciu kontekstowym.

Na pytanie „Jaki jest charakter, zawartego w pytaniu referendalnym, przykładowego wyliczenie odpadów poprodukcyjnych – „na przykład spożywczych, biologicznych, poubojowych, chemicznych”: a) Czy zakaz, w ocenie Inicjatora referendum, dotyczy wszystkich odpadów poprodukcyjnych, a wyliczenie to ma wyłącznie charakter przykładowy?, b) Czy zakaz, w ocenie Inicjatora referendum, dotyczy tylko określonego rodzaju odpadów poprodukcyjnych, o charakterze zbliżonym do podanych przykładów?” Inicjator referendum odpowiedział: „ W pytaniu referendalnym chodzi o wszystkie odpady poprodukcyjne w rozumieniu pkt 1, a wyliczenie stanowi jedynie przykłady.” *(Odwołanie się do pkt 1 stanowi nawiązanie do odpowiedzi na pytanie 1).*

Udzielając wyjaśnień w zakresie pytania: „Co należy rozumieć pod pojęciem działalności uciążliwej: a) Czy, w zamyśle Inicjatorów referendum, kryterium uciążliwości ma być odnoszone do działalności polegającej na przetwarzaniu odpadów, czy też do działalności produkcyjnej w wyniku której odpady powstają?, b) Według jakich kryteriów ma być mierzona uciążliwość działalności?”, Inicjator referendum wskazał: „Chodzi o działalność uciążliwą w rozumieniu 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”

Na pytanie: „Czy zakaz, o którym mowa w pytaniu referendalnym, ma dotyczyć wyłącznie terenów miejskich, to jest zawierać się w granicach administracyjnych miasta Solec Kujawski, czy dotyczyć całej gminy Solec Kujawski (zarówno miasto Solec Kujawski, jak i wszystkie tereny poza miastem)?” Inicjator referendum odpowiedział: „Pytanie referendalne jest sformułowane w sposób precyzyjny, również w zakresie terytorialnym ewentualnego zakazu.” Biorąc pod uwagę treść udzielonej odpowiedzi należy przyjąć, iż zakaz o którym mowa w pytaniu referendalnym ma dotyczyć granic administracyjnych miasta Solec Kujawski.

Odpowiadając na pytanie: „Jaki jest zakres podmiotowy zakazu przetwarzania odpadów: a) Czy intencją Inicjatora referendum jest wprowadzenie takiego zakazu wobec podmiotów, których głównym przedmiotem działalności jest przetwarzanie odpadów pozyskanych od innych podmiotów – składowiska odpadów, zakłady recyklingu itp.?, b) Czy zakaz ten ma dotyczyć także wytwórców odpadów przetwarzających wyłącznie odpady „własne”, to jest odpady powstające w wyniku prowadzonej działalności gospodarczej?”

Inicjator referendum wyjaśnił, że „Zakaz ten ma dotyczyć wszystkich podmiotów przetwarzających odpady poprodukcyjne.”

Biorąc pod uwagę sposób sformułowania pytania referendalnego oraz treść złożonych przez Inicjatora referendum wyjaśnień należy stwierdzić, że pytanie referendalne nie spełnia kryterium jasności i jednoznaczności:

- 1) istota pytania referendalnego odnosi się do przetwarzania odpadów. Pojęcie przetwarzania odpadów jest pojęciem prawnym, posiadającym definicję legalną sformułowaną w art. 3 pkt 21 u.o., zgodnie z którą pod pojęciem przetwarzania odpadów rozumie się procesy odzysku lub unieszkodliwiania, w tym przygotowanie poprzedzające odzysk lub unieszkodliwianie. Definicja legalna przetwarzania odpadów w sposób istotny odbiega od potocznego rozumienia tego pojęcia przez co istnieje wysokie prawdopodobieństwo wprowadzenia w błąd osoby nie posiadającej odpowiedniego rozeznania w przepisach prawa, co do zakresu znaczeniowego tego pojęcia. Sformułowana w ustawie o odpadach definicja legalna przetwarzania odpadów odwołuje się do wysokospecjalistycznych pojęć, takich jak procesy odzysku, procesy unieszkodliwiania oraz przygotowanie poprzedzające odzysk i unieszkodliwianie, które również posiadają ściśle określone w przedmiotowej ustawie definicje legalne. Biorąc pod uwagę zakres znaczeniowy wskazanych pojęć w określeniu „przetwarzanie odpadów” zawiera się bardzo szerokie spektrum działań – poczynając od przygotowania do ponownego użycia, recykling, prace ziemne, odzysk energii, po termiczne przekształcanie odpadów nie stanowiące odzysku energii, czy składowanie odpadów. Każde ze wskazanych działań (poza składowaniem) posiada swoją własną, definicję legalną, która w istotny sposób odbiega od powszechnego rozumienia określających je pojęć. Stopień złożoności pojęcia przetwarzania odpadów i jego wysokospecjalistyczny charakter powoduje, iż jego właściwe zrozumienie jest właściwie niemożliwe dla szerokiej grupy mieszkańców gminy, przez co tworzona jest w zasadzie nieograniczona przestrzeń dla dezinformacji i manipulacji. Już wyłącznie z tego powodu przeprowadzenie referendum lokalnego w oparciu o przedstawione we wniosku z dnia 4 lutego 2022 r. pytanie referendalne, nie spełnia kryterium zgodności z prawem i jako takie jest niedopuszczalne.
- 2) Zgodnie z przedstawionym pytaniem referendalnym zakaz przetwarzania odpadów ma dotyczyć „odpadów poprodukcyjnych, na przykład spożywczych, biologicznych, poubojowych, chemicznych.” Tak sformułowane pytanie pozostawia szeroki margines wątpliwości co do przedmiotu zakazu. Przede wszystkim wątpliwości te budzi charakter

i znaczenie przywołania przykładowego wyliczenia. Powstaje uzasadnione pytanie, czy zakaz ten będzie dotyczył wszystkich odpadów poprodukcyjnych, a wyliczenie ma stricte charakter przykładowy i nie wpływa na sposób rozumienia pojęcia odpadów poprodukcyjnych, czy też przykłady te mają charakter zawężający pojęcie odpadów poprodukcyjnych i mają wskazywać tylko ich pewną, specyficzną grupę, przy czym wówczas nie bardzo wiadomo według jakiego kryterium to zawężenie miałoby nastąpić. Ponadto przywołanie w treści pytania takich kategorii odpadów jak odpady spożywcze, biologiczne, chemiczne, czy poubojowe może wprowadzać uczestnika referendum w błąd, co do konieczności ich „poprodukcyjnego” pochodzenia i dawać mylne przeświadczenie, że zakaz obejmie również np. odpady spożywcze pochodzące z innej niż produkcyjna działalności, np. handlowej, usługowej, spedycyjnej, magazynowej etc. Biorąc dodatkowo pod uwagę, udzielone przez Inicjatora referendum wyjaśnienia odnośnie pojęcia odpadów poprodukcyjnych, stan tej niepewności został zwielokrotniony poprzez odwołanie się do treści dwóch konkretnych uchwał w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pomimo iż w swej treści nie posługują się one w ogóle kategorią odpadów poprodukcyjnych. Udzielenie przez Inicjatora referendum wyjaśnienia, że „chodzi o wszystkie odpady poprodukcyjne” czyni tym bardziej niezrozumiałe przywołanie w pytaniu czterech ich konkretnych kategorii, co może w istotny sposób wprowadzać w błąd uczestników referendum.

- 3) Zasadniczym elementem pytania referendalnego jest odwołanie się do działalności uciążliwej. Pojęcie to nie ma ściśle zdefiniowanego zakresu znaczeniowego, a kryterium uciążliwości odnosi się do subiektywnych odczuć. W doktrynie i orzecznictwie, dokonując wyznaczenia treści pojęcia działalności uciążliwej/nieuciążliwej najczęściej odwołuje się do kategorii przedsięwzięć oddziałujących na środowisko. Na taki sposób rozumienia „uciążliwości działalności” wskazuje również Inicjator referendum w swych wyjaśnieniach. Przedsięwzięcia te określa obecnie Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. poz. 1839). Rozporządzenie to dzieli przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko na dwie kategorie: 1) przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko; 2) przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. W przypadku pierwszej kategorii nie powinno budzić wątpliwości, iż objęte nią przedsięwzięcia wiążą się z działalnością uciążliwą. W przypadku drugiej kategorii, stanowisko to nie jest już tak oczywiste, a ocena

uciążliwości powinna być dokonywana w odniesieniu do oceny oddziaływania na środowisko i sporządzanego na potrzeby tej oceny raportu oddziaływania. Tak kształtowane pojęcie działalności uciążliwej w sposób istotny odbiega od powszechnego wyobrażenia zakresu znaczeniowego tej kategorii pojęciowej. Mało prawdopodobne jest żeby osoby uprawnione do udziału w referendum miały rozeznanie co do aktualnego wykazu przedsięwzięć oddziaływujących na środowisko oraz wpływu tego wykazu na kwalifikację działalności jako uciążliwej. Z drugiej strony odwołanie się do znaczenia tego pojęcia w języku potocznym, czy w powszechnym odczuciu, daje nieograniczoną przestrzeń jego subiektywizacji opartej na zindywidualizowanej ocenie poszczególnych jednostek. Odwołanie się w pytaniu referendalnym do kategorii działalności uciążliwej powoduje, iż pytanie to staje się wieloznaczne, niejasne i niezrozumiałe dla przeciętnego odbiorcy, szczególnie w kontekście konieczności odwołania się do przepisów dotyczących przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko;

- 4) Sposób zredagowania pytania referendalnego pozostawia również otwartą kwestię do jakiego rodzaju działalności odnosi się kryterium uciążliwości – do pierwotnej działalności produkcyjnej, w wyniku której powstają odpady, czy też do działalności polegającej na ich przetwarzaniu.
- 5) Istotne wątpliwości może również wywoływać prawidłowe ustalenie zakresu podmiotowego zakazu, o którym mowa w pytaniu referendalnym. W szczególności powstaje pytanie, czy zakazem tym mają zostać objęci wyłącznie posiadacze odpadów, prowadzący lub zamierzający podjąć działalność gospodarczą w zakresie przetwarzania np. składowisko odpadów, zakłady recyklingu? Czy też zakaz ten ma dotyczyć wszystkich posiadaczy odpadów, w tym ich wytwórców, którzy przetwarzają własne odpady poprodukcyjne powstające w pierwotnym procesie produkcji (wszystkie zakłady produkcyjne prowadzące na terenie miasta Solec Kujawski, działalność lub przedsięwzięcie objęte Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, Dz. U. poz. 1839). Jak wyjaśnił Inicjator referendum zakaz ten ma dotyczyć wszystkich podmiotów przetwarzających odpady poprodukcyjne. Oznacza to, że zlokalizowane na terenie Solca Kujawskiego zakłady, których działalność kwalifikowana jest jako przedsięwzięcie mogące oddziaływać na środowisko, pozbawione zostałyby możliwości podejmowania jakichkolwiek działań mających na celu zmniejszenie emisyjności prowadzonej gospodarki odpadami np. poprzez przygotowanie do ponownego użycia lub recykling.

6) Dokonując oceny zgodności przedmiotu referendum z art. 2 ust. 1 u.r.l. wykazano, że przedmiot wnioskowanego referendum należy zakwalifikować do kategorii innych istotnych spraw, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę. Są to sprawy, które dotyczą wspólnoty lokalnej ale nie mieszczą się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki samorządu terytorialnego. Możliwość przeprowadzenia referendum w zakresie spraw lokalnych wykraczających poza ustawowo określone kompetencje organów gminy, rozumiane jako ustawowe upoważnienie organu do podjęcia konkretnie oznaczonego działania, potwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 26.02.2003 r., K 30/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 16. Trybunał Konstytucyjny wskazał jednocześnie, że referendum takie, ma co do zasady charakter opiniodawczy, konsultacyjny (gdyż sprawa ta nie mieści się w zakresie zadań i kompetencji organów jednostki samorządu terytorialnego). Jednocześnie w orzecznictwie sądowym wskazuje się, że z uwagi na fakt, że ani organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, ani sąd administracyjny, związani treścią wniosku, nie mogą zmienić pytania referendalnego, to sposób jego sformułowania, wskazujący osobom uczestniczącym w referendum lokalnym jego charakter, jest niezwykle istotny. Pytanie musi jednoznacznie wskazywać na wiążący lub opiniodawczy (konsultacyjny) charakter referendum. Właściwe pytanie referendalne powinno być sformułowane jasno, w sposób zrozumiały i nie wprowadzający w błąd co do charakteru rozstrzygnięcia sprawy. Jeżeli zatem referendum nie ma mieć charakteru wiążącego, lecz tylko opiniodawcze (konsultacyjne), to wymagałoby ono sformułowania pytania, aby w sposób przejrzysty i komunikatywny informowało uczestników referendum o jego charakterze (zob. wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 357/12). W przypadku analizowanego wniosku warunek ten nie został spełniony. Pytanie referendalne w sposób bardzo jednoznaczny („czy jesteś za zakazem...”) wskazuje mieszkańcom gminy, że mają prawo podjąć decyzję, co do wprowadzenia na terenie ich gminy zakazu, o którym mowa w pytaniu referendalnym, a tym samym stanowi zobowiązanie rady gminy, że w przypadku uzyskania wyniku rozstrzygającego, organy gminy podejmą niezwłocznie działania mające na celu wprowadzenie takiego zakazu. Biorąc pod uwagę fakt, że organy gminy, w tym organ stanowiący, nie legitymują się upoważnieniem ustawowym (podstawą prawną) do wprowadzenia przedmiotowego zakazu sposób sformułowania pytania referendalnego wprowadza mieszkańców w błąd co do charakteru podejmowanego rozstrzygnięcia. Nie sposób się w tym miejscu zgodzić z Inicjatorem referendum, który w złożonych wyjaśnieniach stwierdziła, że „sposób ostatecznego

rozstrzygnięcia kwestii poruszanej w referendum zawsze w szczególności zależy od organu stanowiącego.” Możliwość modyfikowania woli mieszkańców wyrażonej w referendum lokalnym, którego wynik jest wiążący, nawet w tzw. szczególności, przekreślałby ideę związania organów gminy wolą mieszkańców.

Przedstawione powyżej uwagi i zastrzeżenia wskazują, że zawarte we wniosku referendalnym pytanie nie spełnia wymogu jasności i jednoznaczności, gwarantującego pełną realizację zasady demokratycznego państwa prawa. Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 2 lutego 2016 r. „Nie można dopuścić do przeprowadzenia referendum, które byłoby sprzeczne z prawem lub prowadziłyby 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” (Wyrok NSA z 2.02.2016 r., II OSK 2851/15, LEX nr 2114329).

Członkowie Komisji dokonując oceny, czy zaproponowane pytanie referendalne jest jasne, jednoznaczne i zrozumiałe dla każdego mieszkańca Gminy Solec Kujawski, udzielili odpowiedzi nie – w przypadku pięciu członków, odpowiedzi tak – dwóch członków, a jeden z członków nie udzielił odpowiedzi.

Istotnym elementem kontroli wniosku referendalnego jest ustalenie, czy referendum nie prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem. Na aspekt ten wskazuje art. 17 u.r.l., zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum, jeżeli: 1) wniosek mieszkańców spełnia wymogi ustawy oraz 2) nie prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem. Należy wskazać, że zgodnie z art. 65 u.r.l. jeżeli referendum zakończy się wynikiem rozstrzygającym w sprawie poddanej pod referendum, właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego niezwłocznie podejmie czynności w celu jej realizacji. Wynik referendum jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum oddano więcej niż połowę ważnych głosów. Warunkiem uzyskania wyniku rozstrzygającego jest ważność referendum. Referendum gminne jest ważne jeżeli weźmie w nim udział co najmniej 30% osób uprawnionych do głosowania. Biorąc pod uwagę fakt, iż zgodnie z zaproponowanym pytaniem referendalnym, mieszkańcy mają rozstrzygnąć o wprowadzeniu zakazu przetwarzania odpadów poprodukcyjnych, na przykład spożywczych, biologicznych, poubojowych, chemicznych w przypadku działalności uciążliwej na terenie Miasta Solec Kujawski, konsekwencją rozstrzygającego wyniku referendum będzie niezwłoczne podjęcie przez organy gminny czynności mających na celu wprowadzenie przedmiotowego zakazu. Wyłączną formą wprowadzenia generalnego zakazu przetwarzania odpadów poprodukcyjnych, na przykład spożywczych, biologicznych,

poubojowych, chemicznych w przypadku działalności uciążliwej na terenie Miasta Solec Kujawski jest uchwalenie stosownego aktu prawa miejscowego. Powstaje w związku z tym zasadnicze pytanie, czy podjęcie przez Radę Miejską w Solcu Kujawskim uchwały odpowiadającej w swej treści rozstrzygnięciu referendalnemu jest dopuszczalne i zgodne z prawem. Odpowiedź na to pytanie jest negatywna z następujących przyczyn:

- 1) Organ stanowiący gminy (rada gminy) nie posiada samoistnych uprawnień prawotwórczych. Stanowione przez radę gminy akty prawa miejscowego mają charakter wykonawczy względem ustaw, w których zawarte jest konkretne i wyraźne upoważnienie do podjęcia uchwały. Rada gminy może stanowić prawo lokalne wyłącznie w zakresie, w jakim upoważnia ją do tego ustawodawca. Dlatego też każda uchwała rady gminy musi posiadać wyraźną podstawę prawną. W polskim porządku prawnym brak jest przepisów ustawowych upoważniających radę gminy do podjęcia uchwały wprowadzającej generalny zakaz przetwarzania odpadów lub ich określonego rodzaju np. odpadów poprodukcyjnych.
- 2) Zakaz przetwarzania odpadów poprodukcyjnych pozostaje w oczywistej sprzeczności z powszechnie obowiązującymi przepisami ustawy o odpadach, w tym kluczowymi dla systemu prawa odpadowego zasadami hierarchii postępowania z odpadami (art. 17 i n. u.o.) oraz zasadą bliskości (art. 20 u.o.). Przepisy ustawy o odpadach w sposób wyczerpujący i prawnie wiążący określają obowiązki posiadacza odpadów, w tym odnoszące się do ich przetwarzania. Zakres pojęcia przetwarzania odpadów w sposób jednoznaczny wskazuje, że każdy odpad podlega przetworzeniu według zasad wynikających z hierarchii postępowania z odpadami. Biorąc pod uwagę fakt, że pojęcie przetwarzania odpadów obejmuje również przygotowanie do odzysku lub unieszkodliwiania (np. demontaż, sortowanie, kruszenie, zagęszczanie, przepakowywanie, separację), wprowadzenie zakazu przetwarzania odpadów poprodukcyjnych prowadziłyby do wręcz absurdalnej sytuacji, w której wytwórca odpadu (producent) nie miałby prawa np. przygotowania odpadów do ich odbioru przez recyklera.
- 3) Wprowadzenie zakazu przetwarzania odpadów poprodukcyjnych w sposób nieuprawniony ingeruje w przyjęty na gruncie ustawy o odpadach system udzielania przez właściwe organy, w drodze decyzji administracyjnej, zezwoleń na przetwarzanie odpadów. Ustawa o odpadach wprowadza administracyjnoprawną reglamentację prawa do przetwarzania odpadów, wprowadzając zasadę, iż przetwarzanie to może odbywać się po uprzednim uzyskaniu przez zainteresowany podmiot stosownego zezwolenia. Zezwolenia te są wydawane przez marszałka województwa, starostę i regionalnego

dyrektora ochrony środowiska. Przepisy ustawy o odpadach w sposób szczegółowy regulują procedurę udzielania zezwoleń, przesłanki odmowy udzielenia zezwolenia, przesłanki cofnięcia zezwolenia, jak również krąg podmiotów zwolnionych z obowiązku uzyskania zezwolenia. Oznacza to, że ustawodawca w sposób wyczerpujący uregulował kwestię rozstrzygnięcia przez organy administracji publicznej spraw w zakresie udzielania przez państwo zezwoleń na przetwarzanie odpadów, przy czym kompetencje organów w tym zakresie ulokowane zostały poza strukturą organów gminy.

- 4) Wprowadzenie zakazu przetwarzania odpadów poprodukcyjnych narusza zasadę ochrony prawa słusznie/dobrze nabytych. Na terenie zarówno całej gminy, jak i samego miasta Solec Kujawski działają przedsiębiorcy, którzy zgodnie z obowiązującym prawem uzyskali zezwolenie na przetwarzanie odpadów i na podstawie tych zezwoleń podejmowali określone decyzje inwestycyjne (zakup linii produkcyjnej, wdrożenie koncepcji gospodarki o obiegu zamkniętym). Wprowadzenie zakazu przetwarzania odpadów, zgodnie z rozstrzygnięciem referendalnym, uniemożliwiłoby im korzystanie z prawidłowo uzyskanych zezwoleń lub co najmniej wywołało stan niepewności prawej w zakresie kolizji norm wynikających z tych zezwoleń, a powszechnie obowiązującego prawa lokalnego.

Komisja rady, dokonując oceny wniosku referendalnego pod kątem sprzeczności jego rozstrzygnięć z prawem uznała, że rozstrzygnięcie referendum prowadzi do naruszenia prawa – stanowisko takie zajęło 5 z 8 członków Komisji, natomiast 3 członków nie udzieliło odpowiedzi na pytanie.

Przedstawione uwagi i zastrzeżenia pozwalają stwierdzić, iż przeprowadzenie referendum, którego przedmiotem będzie pytanie „Czy jesteś za zakazem przetwarzania odpadów poprodukcyjnych, na przykład spożywczych, biologicznych, poubojowych, chemicznych w przypadku działalności uciążliwej na terenie Miasta Solec Kujawski?”, doprowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 u.r.l. organ stanowiący gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum wyłącznie w przypadku ustalenia, że wniosek mieszkańców spełnia wymogi ustawy oraz nie prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem. Jak wykazano w niniejszym uzasadnieniu, w przedmiotowej sprawie warunek ten nie został spełniony, co obliguje organ stanowiący gminy do odrzucenia wniosku z dnia 4 lutego 2022 r. o przeprowadzenie z inicjatywy mieszkańców referendum gminnego.

UZASADNIENIE
DO UCHWAŁY NR/...../22
RADY MIEJSKIEJ W SOLCU KUJAWSKIM
Z DNIA 4 MARCA 2022 ROKU

w sprawie odrzucenia wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum gminnego

W dniu 4 lutego 2022 r. do Burmistrza Solca Kujawskiego wpłynął wniosek mieszkańców gminy o przeprowadzenie referendum gminnego, w którym mieszkańcy udzieliliby odpowiedzi tak/nie na pytanie: „Czy jesteś za zakazem przetwarzania odpadów poprodukcyjnych, na przykład spożywczych, biologicznych, poubojowych, chemicznych w przypadku działalności uciążliwej na terenie Miasta Solec Kujawski?” Wniosek ten został złożony w trybie art. 15 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 741; dalej u.r.l.). Zgodnie z art. 16 u.r.l. Burmistrz Solca Kujawskiego przekazał wniosek niezwłocznie Przewodniczącemu Rady Miejskiej w Solcu Kujawskim, a Rada tą Uchwałą Nr XL/317/22 z dnia 8 lutego 2022 r. powołała ze swego grona komisję doraźną do sprawdzenia wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum gminnego (dalej Komisja). Komisja dokonała sprawdzenia wniosku pod względem formalnym i ustaliła jednogłośnie, że wniosek spełnia wymogi formalne, o których mowa w ustawie o referendum lokalnym: jest kompletny, poparła go odpowiednia ilość osób, a poparcie dla inicjatywy referendalnej udzielono na kartach w pełni odpowiadających wymogom ustawowym.

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. Spełnienie przez wniosek wymogów ustawy, poza wymogami formalnymi, obejmuje również ustalenie, czy przedmiot wnioskowanego referendum odpowiada dyspozycji art. 2 ust. 1 i 2 u.r.l., czy pytanie referendalne jest sformułowane w sposób jasny i zrozumiały, dla każdego uczestnika referendum gminnego oraz czy wynik referendum nie prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem. W przypadku ustalenia braku spełnienia przesłanek wskazanych w art. 17 ust. 1 u.r.l. (brak spełnienia wymogów ustawy oraz sprzeczność rozstrzygnięcia z prawem) organ stanowiący zobowiązany jest do podjęcia uchwały o odrzuceniu wniosku referendalnego. Wynika to wprost z art. 18 u.r.l., zgodnie z którym 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 określonymu w art. 12 ust. 1 u.r.l. Biorąc pod uwagę zawarte w załączniku do uchwały uzasadnienie, podjęcie uchwały o odrzuceniu wniosku z dnia 4 lutego 2022 r. o przeprowadzenie referendum lokalnego jest konieczne i uzasadnione.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 u.r.l. na uchwałę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego odrzucającą wniosek mieszkańców w sprawie przeprowadzenia referendum, a także na niedotrzymanie przez ten organ terminu określonego w art. 18 u.r.l., inicjatorowi referendum służy skarga do sądu administracyjnego w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały lub upływu terminu do jej podjęcia.

Teresa Substyk

Burmistrz Solca Kujawskiego