

Solec Kujawski, dnia 24 lutego 2022 r.

**Sprawozdanie z prac doraźnej Komisji Rady Miejskiej w Solcu Kujawskim do sprawdzenia wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum gminnego**

Komisja Rady Miejskiej w Solcu Kujawskim do sprawdzenia wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum gminnego, powołana została Uchwałą Nr XL/317/22 Rady Miejskiej w Solcu Kujawskim z dnia 8 lutego 2022 r., w składzie: A. Bąbka, D. Chojnacki, B. Czaki, A. Dorawa, A. Michalak, T. Pacek, Sz. Raczyński, M. Szewczyk.

Komisja zebrała się na posiedzeniach w dniach 10.02, 17.02, 21.02 oraz 24.02.2022 r., które odbywały się w budynku Urzędu Miejskiego w Solcu Kujawskim.

**PRZEBIEG PRAC KOMISJI**

Na posiedzeniu w dniu 10.02.2022 r. nastąpiło ukonstytuowanie się Komisji w składzie:

- Przewodniczący Dariusz Chojnacki,
- Zastępca przewodniczącego Adam Michalak,
- Sekretarz Marzanna Szewczyk,
- Członkowie: Agnieszka Dorawa, Tomasz Pacek, Bartłomiej Czaki, Szymon Raczyński, Andrzej Bąbka;

Podczas posiedzenia złożono dwa wnioski:

1. Adam Michalak - o nagrywanie posiedzeń komisji,
2. Dariusz Chojnacki - o opinię Radcy Prawnego co do zgodności z prawem wniosku o przeprowadzenie referendum.

Komisja przyjęła wszystkie wnioski poprzez głosowanie (**załącznik nr 1, załącznik nr 2**).

W dniu 17.02.2022 r. Komisja zebrała się po raz drugi w niepełnym składzie. Na pracę komisji nie stawił się Pan Radny Szymon Raczyński.

Na posiedzenie Komisji zaproszony został pełnomocnik inicjatorów referendum - Pani Aneta Smoleń, która stawiła się wraz ze swoim pełnomocnikiem, Radcą Prawnym Mikołajem Strzeleckim.

Członkom Komisji przekazano opinię Biura Prawnego Urzędu Miejskiego w Solcu Kujawskim, w sprawie oceny zgodności z prawem wniosku referendalnego z dnia 4 lutego 2022 r., cz. 1 (**załącznik nr 3**)

Przewodniczący przyjął i odczytał wniosek złożony przez Panią Smoleń (**załącznik nr 4**).



Komisja przychyliła się częściowo do złożonego wniosku i wyraziła zgodę na nagrywanie posiedzenia odnosząc się jednocześnie do wniosku Radnego Adama Michalaka.

Złożono kolejne wnioski:

1. Agnieszka Dorawa – wniosek o złożenie przez inicjatora referendum wyjaśnień co do treści pytania referendalnego (**załącznik nr 5**).

2. Tomasz Pacek:

a. wniosek o zwrócenie się do Urzędu Miejskiego w Solcu Kujawskim o sprawdzenie prawidłowości udzielenia poparcia inicjatywie referendalnej, poprzez zweryfikowanie danych osobowych i ilości osób popierających wniosek;

b. wniosek o zwrócenie się do ZGK w Solcu Kujawskim o opinie jakie skutki wywołać może w funkcjonowaniu spółki rozstrzygnięcie referendalne wynikające z zadanego w referendum pytania;

Komisja przyjęła złożone przez członków wnioski oraz przystąpiła do wstępnej weryfikacji kart ze złożonymi podpisami.

Przejrzano 393 karty z 2504 podpisami mieszkańców popierających referendum.

Po wstępnej weryfikacji kart stwierdzono kilkanaście podpisów bez numeru pesel lub nieczytelnych, przekazano karty do weryfikacji przez osoby upoważnione w Urzędzie Miasta (**załącznik nr 6**).

W dniu 21.02.2022 Komisja zebrała się po raz kolejny w pełnym składzie wraz z zaproszonymi gośćmi, Panią Anetą Smoleń oraz jej pełnomocnikiem.

Po przyjęciu protokołu z posiedzenia Komisji w dniu 17.02.2022, przygotowanego przez Radną Marzannę Szewczyk, Komisja przystąpiła do prac na temat referendum.

Złożono kolejny wniosek:

1. Pani Aneta Smoleń, o wydłużenie terminu do złożenia wyjaśnień (**załącznik nr 7**); wniosek został odczytany i komisja wyraziła zgodę na przedłużenie terminu na złożenie wyjaśnień do dnia 24.02.2022 r.

Odczytano protokół sporządzony przez zastępcę kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w Solcu Kujawskim Panią Katarzynę Orzechowską oraz inspektora ds. kadr Panią Katarzynę Paliwodę-Kozak w sprawie prawidłowości zebranych, pod wnioskiem o przeprowadzenie referendum, podpisów osób popierających inicjatywę referendalną.

Protokół przedstawiony przez Urząd Miasta stwierdził zgodność zebranych podpisów w ilości 1373 (**załącznik nr 8**).



Po zapoznaniu się z protokołem Urzędu Miasta kolejny wniosek złożyła Pani Aneta Smoleń udzielając pełnomocnictwa Radcy Prawnemu Panu Mikołajowi Strzeleckiemu (**załącznik nr 9**).

Kolejno przedstawiono Komisji opinię ZGK sp. z o.o. z dnia 21.02.2022 r. (**załącznik nr 10**).

Następnie przekazano członkom Komisji drugą część opinii Radcy Prawnego Urzędu Miejskiego, w przedmiocie zgodności z prawem wniosku, z dnia 4 lutego 2022 r., o przeprowadzenie referendum gminnego. (**Załącznik nr 11**).

W dniu 24.02.2022 r. Komisja w pełnym składzie wraz z zaproszonymi gośćmi i Panią mecenas Małgorzatą Szalewską spotkała się po raz ostatni.

Radna Marzanna Szewczyk odczytała protokół z posiedzenia Komisji w dniu 21.02.2022 r. Radna Agnieszka Dorawa złożyła wniosek o uzupełnienie protokołu o wypowiedź radcy prawnego Mikołaja Strzeleckiego. Komisja przyjęła protokół wraz z uzupełnieniem.

Pani Aneta Smoleń, pełnomocnik inicjatorów referendum, złożyła wyjaśnienia, o które wystąpiła Komisja w dniu 17.02.2022 r. (**załącznik nr 12**); wyjaśnienia te zostały odczytane na posiedzeniu komisji.

Po zapoznaniu się z odpowiedziami Pani Smoleń głos zabrała Pani mecenas Małgorzata Szalewska przedstawiając końcową opinię, o którą wnioskowała Komisja w dniu 10 lutego 2022 r. (**Załącznik nr 13**)

Komisja przeprowadziła dyskusję odnośnie jasności i jednoznaczności pytania referendalnego oraz konsekwencji prawnych podjętych rozstrzygnięć, w tym w szczególności uprawnień Rady Miejskiej do wprowadzenia zakazu, o którym mowa w pytaniu referendalnym.

Po zakończeniu dyskusji, Przewodniczący Komisji – Dariusz Chojnacki, zwrócił się do Pani Anety Smoleń oraz jej pełnomocnika, z pytaniem czy chcą jeszcze wnieść jakieś wyjaśnienia, zabrać głos lub uzupełnić przedstawione treści. Pełnomocnik inicjatorów referendum oraz jej pełnomocnik udzielili odpowiedzi negatywnej

Na koniec posiedzenia Przewodniczący przedstawił członkom Komisji ankietę z pytaniami odnoszącymi się do przedmiotu prac Komisji, tj poprawności formalnej wniosku, zgodności przedmiotu referendum z art. 2 ustawy o referendum lokalnym, jasności i jednoznaczności pytania referendalnego oraz zgodności rozstrzygnięcia referendalnego z prawem. Każdy z członków Komisji udzielił odpowiedzi na przedstawione pytania (**Załącznik nr 14**).

## WYNIKI KONTROLI

Komisja stwierdziła:

1. Jednogłośnie, że wniosek inicjatorów referendum złożony w dniu 4.02.2022 r. spełnia wymogi formalne Ustawy o referendum lokalnym z dnia 15 września 2000 r., tzn. jest



- kompletny, poparła go odpowiednia ilość osób, a poparcie dla inicjatywy referendalnej udzielono na kartach w pełni odpowiadających wymogom ustawowym;
2. W zakresie zgodności przedmiotu wnioskowanego referendum z art. 2 u.r.l., 7 członków Komisji uznało, że przedmiot wnioskowanego referendum jest zgodny z art. 2 u.r.l., natomiast 1 członek – nie udzielił odpowiedzi;
  3. W zakresie oceny, czy zaproponowane pytanie referendalne jest jasne, jednoznaczne i zrozumiałe dla każdego mieszkańca Gminy Solec Kujawski – 4 członków Komisji odpowiedziało, że nie, 1 członek Komisji - raczej nie, 2 członków Komisji – tak, 1 członek Komisji uznał, że nie może odpowiadać za mieszkańców;
  4. W zakresie oceny, czy rozstrzygnięcie referendum prowadzi do naruszenia prawa – 5 członków Komisji odpowiedziało tak, 1 członek Komisji – nie wiem, 2 członków Komisji uznało, że nie jest to pytanie do członka Komisji.

Protokół został przekazany do Urzędu Miejskiego w Solcu Kujawskim w dniu 28.02.2022 r.

Przewodniczący

komisji doraźnej do sprawdzenia  
wniosku mieszkańców o  
przeprowadzenie referendum  
gminnego







Solec Kujawski dn., 10-02-2022 r.

Wnioskodawca:

Adam Michalak

Ul. Długa 28

86-050 Solec Kujawski

Radny Miejski

Do Przewodniczącego

Komisji Rady Miejskiej

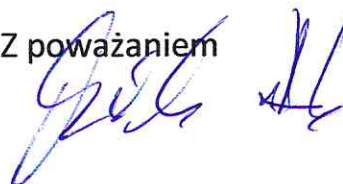
w Solcu Kujawskim

ds. wniosku o przeprowadzenie referendum

W związku z powzięciem działań w sprawie ukonstytuowania się komisji ds. przeprowadzenia referendum i dalszych jej prac, wnoszę o:

1. Rejestrację i utrwalanie przebiegu posiedzeń Komisji za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk, niezwłoczne sporządzenie i udostępnienie mi kopii takiego nagrania na trwałym nośniku na podstawie art. 20 ust. 1b w zw. z art. 11b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.
2. Niezwłoczne sporządzenie po zakończeniu i podpisaniu przez Przewodniczącego, protokolanta, ewentualnie inne wymagane osoby – protokołu z posiedzenia Komisji relacjonującego jego przebieg oraz przekazanie mi kopii - na podstawie art. 11b ust.2 ustawy o samorządzie gminnym.

Z poważaniem





2000

2002

Solec Kujawski 10.02.2022

KOMISJA RADYNYCH GMINY  
W SOLCU KUJAWSKIM  
DO SPRWDZENIA WNIOSKU MIESZKAŃCÓW  
DO PRZEPROWADZENIA REFERENDUM GMINNEGO

URZĄD MIASTA I GMINY  
w Solcu Kujawskim  
Pani Burmistrz Teresa Substyk

WNIOSEK

Ja niżej podpisany składam wniosek do Urzędu Miasta i Gminy w Solcu Kujawskim o wysłanie zapytania do niezależnego Radcy Prawnego o opinię prawną dotyczącą zasadności pytania zadanego we wniosku do przeprowadzenia referendum lokalnego, które wpłynęło w dniu 04.02.2022 r.

Z poważaniem

David  
Chojnacki



Solec Kujawski, dnia 14 lutego 2022 r.

Biuro Prawne

Urzędu Miejskiego w Solcu Kujawskim

**Dariusz Chojnacki**

**Przewodniczący Komisji RM**

**w Solcu Kujawskim**

**do sprawdzenia wniosku mieszkańców o  
przeprowadzenie referendum gminnego**

W związku z wpłynięciem w dniu 4 lutego 2022 r. do Burmistrza Solca Kujawskiego wniosku o przeprowadzenie referendum lokalnego oraz powołaniem w dniu 8 lutego 2022 r. Komisji Rady Miejskiej w Solcu Kujawskim do sprawdzenia wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum gminnego, przystąpiono do opracowania opinii prawnej w zakresie dopuszczalności przeprowadzenia referendum gminnego na podstawie wniosku z dnia 4 lutego 2022 r.

Z względu na rozległość zagadnień prawnych oraz stosunkowo krótki czas na podjęcie przez Radę Miejską w Solcu Kujawskim rozstrzygnięcia w zakresie przeprowadzenia referendum opinia sporządzona zostanie w trzech częściach: 1) założenia ogólne dotyczące referendum gminnego, ze szczególnym uwzględnieniem czynności kontrolnych komisji, ze wskazaniem ewentualnych kwestii podlegających wyjaśnieniu, 2) przetwarzanie odpadów poprodukcyjnych – stan regulacji prawnych, zakres kompetencji organów administracyjnych, zakres zadań na poszczególnych szczeblach administracji publicznej, podstawy prawne działania organów gminy, 3) wnioski końcowe co do spełnienia przesłanek podjęcia uchwały o przeprowadzeniu referendum lokalnego w zakresie wniosku z dnia 4 lutego 2022 r.

# Opinia w sprawie oceny zgodności z prawem wniosku referendalnego z dnia 4 lutego 2022 r. – cz. 1

I. **Pytanie referendalne:** · Czy jesteś za zakazem przetwarzania odpadów poprodukcyjnych, na przykład spożywczych, biologicznych, poubojowych, chemicznych w przypadku działalności uciążliwej na terenie Miasta Solec Kujawski?”.

## II. Podstawy prawne:

- a. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 741) – dalej ustawa o referendum lub u.r.l.
- b. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.) – dalej ustawa o samorządzie gminnym lub u.s.g.
- c. Ustawa 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.

## III. Założenia ogólne:

### 1. *Istota referendum lokalnego:*

zgodnie z art. 11 ust. 1 u.s.g. mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory i referendum) lub za pośrednictwem organów gminy. Przepis ten w sposób wyraźny wskazuje, iż referendum stanowi wymienioną przez ustawodawcę *expressis verbis*, formę podejmowania przez mieszkańców gminy rozstrzygnięć w głosowaniu powszechnym. Szczegółowe zasady przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym.

### 2. *Przedmiot referendum lokalnego:*

Przedmiot referendum lokalnego został określony w art. 2 u.r.l., zgodnie z którym, w referendum lokalnym, zwanym dalej "referendum", mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę:

- a. w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki;

- b. co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki;
- c. w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę;
- d. w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta);
- e. w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy.

Oznacza to, iż poza odwołaniem organów gminy, przedmiotem referendum może być wyłącznie:

- sposób rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki;
- inna istotna sprawa, dotycząca społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę;
- samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy.

Wskazany katalog spraw, będących przedmiotem referendum, jest katalogiem zamkniętym. Jego podstawę stanowi zasada, że w drodze referendum mogą być rozstrzygane sprawy dotyczące danej wspólnoty, determinowane przez zadania i kompetencje organów danej jednostki. Jak słusznie zauważa P. Uziębło sformułowanie mieszczące się w kompetencji organów danej jednostki na pozór wydaje się jednoznaczne, ponieważ można mieć pewność, że chodzi tutaj o kompetencje wszystkich organów samorządowych, czyli zarówno organów stanowiących, jak i organów wykonawczych (P. J. Uziębło [w:] *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2007). Takie stanowisko jest jednak wyłącznie pozornie oczywiste. Nie ma bowiem możliwości, aby w formie referendum były rozstrzygane sprawy konkretno-indywidualne, pomimo iż należą do kompetencji organów samorządowych. Są to bowiem kwestie dotyczące pojedynczego członka wspólnoty/jednostki [M. Grażawski, *Referendum lokalne jako forma realizacji prawa jednostki do udziału w sprawowaniu władzy publicznej* (w:) *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, pod red. E. Ury, Rzeszów 2001, s. 141], któremu powszechnie obowiązujące przepisy prawa gwarantują odpowiednią procedurę podejmowania rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych (np. kpa, ordynacja podatkowa). Jeśli

dopuszczilibyśmy możliwość podejmowania takich decyzji w formie referendum, to działanie takie nie będzie zgodne z wymogami kodeksu postępowania administracyjnego (ordynacji podatkowej), ewentualnie innych aktów przewidujących szczególne procedury, a tym samym rozstrzygnięcie referendalne automatycznie byłoby uchylane w postępowaniu odwoławczym jako niespełniające wymogów formalnych.

Przedmiotem referendum nie mogą być sprawy, które nie mają charakteru indywidualnego, jednakże muszą być podejmowane w ramach szczególnych, wieloetapowych procedur, których niedochowanie będzie skutkowało wadliwością proceduralną. Rozstrzygnięcie referendalne jest wszakże wyłączeniem się za jakimś rozwiązaniem, bez możliwości wyczerpania wszelkich, normatywnie określonych, przesłanek jego podjęcia [E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002, s. 147-148]. W takiej sytuacji referendum mogłoby być jedynie szczególną konsultacją ludową, jednakże oczywiście niewiążącą. Z uwagi jednak na niemożliwość przeprowadzania tego typu konsultacji w procedurze referendalnej, ponieważ przy osiągnięciu określonej frekwencji jego skutek staje się wiążący, niemożliwe jest jego przeprowadzenie w sprawach, których proces decyzyjny wymaga właśnie takich sformalizowanych procedur. Przykładem takiej procedury jest m.in. przygotowanie i uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, czy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (por. Wyrok NSA z 20.09.2016 r., II OSK 1709/16, LEX nr 2167516)

Również w referendum nie mogą być rozstrzygane sprawy, które mają charakter ponadlokalny, nieograniczony do działania danej jednostki samorządu terytorialnego (wyrok NSA z dnia 18 września 1998 r., II SA 1023/98).

Przedmiot referendum nie powinien także obejmować spraw, które dotyczą wewnętrznej organizacji organów gminy, ich funkcjonowania (postanowienie NSA z dnia 19 marca 1997 r., II SA/Łd 428/97), jak i również wyłaniania tychże organów przez inne organy. Chodzi tutaj o sprawy personalne, ale także o przyjmowanie wewnętrznych regulacji dotyczących funkcjonowania poszczególnych organów i ich realizacji.



### **3. Zakres kontroli wniosku referendalnego przez organ stanowiący:**

Zgodnie z art. 17 u.r.l. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest związany treścią wniosku i podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum jeżeli:

- 1) wniosek mieszkańców spełnia wymogi ustawy oraz
- 2) nie prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem.

Obydwie te przesłanki, determinujące możliwość podjęcia przez radę gminy uchwały o przeprowadzeniu referendum, muszą być spełnione łącznie.

Ad. 1 Kontrola spełnienia przez wniosek wymogów ustawowych obejmuje:

a) kontrolę wymogów formalnych wniosku:

- 1) status prawny inicjatora referendum (art. 11 u.r.l.)
- 2) prawidłowość kart do zbierania podpisów (art. 14 ust. 2 u.r.l.)
- 3) Termin zbierania podpisów (art. 14 ust. 1 u.r.l.)
- 4) Prawidłowość udzielenia poparcia inicjatywie referendalnej (art. 14 ust. 3 i 4 u.r.l.)
- 5) Ilość prawidłowo złożonych podpisów popierających wniosek (art. 4 pkt 1 u.r.l.)
- 6) Kompletność wniosku (art. 15 ust. 2 u.r.l.)

b) Kontrolę przedmiotu referendum:

- i. Zgodność wniosku z ustawą obejmuje również, a może przede wszystkim, dopuszczalność poddania pod referendum rozstrzygnięcia zawartego w pytaniu referendalnym w świetle art. 2 u.r.l., czyli dopuszczalnego przedmiotu referendum. W kontekście art. 2 u.r.l. rada gminy musi rozstrzygnąć, czy pytanie referendalne odnosi się do: 1) sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki, lub 2) innej istotnej sprawy, dotyczącej społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę; (ze względu na przedmiot opinii pominięto kwestie odwołania organów i samoopodatkowania mieszkańców). Innymi słowy na tym etapie kontroli wniosku referendalnego organ stanowiący musi ustalić, czy przedmiot referendum mieści się we właściwości działania organów

gminy i czy władza lokalna może w ogóle w tym zakresie rozstrzygać.

- ii. Prawidłowość sformułowania pytania referendalnego – w orzecznictwie sądowym podkreśla się obowiązek jasnego i precyzyjnego formułowania pytania referendalnego. Obowiązek ten wynika z jednej strony z wiążącego charakteru rozstrzygnięcia referendum i związania nim organów gminy (art. 65 u.r.l.), z drugiej z istoty referendum, jaką jest zajęcie przez członków wspólnoty samorządowej stanowiska w sprawie poddanej pod referendum. W ocenie sądów pytania referendalne muszą być tak zbudowane, by przez sformułowania niejasne i niepełne nie wprowadzały w błąd uczestnika referendum, ani też nie utrudniały mu udzielenia jednoznacznej odpowiedzi (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19.07.2012 r., III SA/Wr 209/12). Ponadto pytanie będące przedmiotem referendum powinno być sformułowane w sposób zrozumiały i precyzyjny (wyro NSA z 1.09.2015 r., II OSK 1992/15)

Ad. 2 sprzeczność z prawem podjętych rozstrzygnięć:

- referendum gminne stanowi formę bezpośredniego sprawowania władzy przez członków wspólnoty lokalnej w zakresie spraw dotyczących tejże wspólnoty. W związku z powyższym rozstrzygnięcia podejmowane w drodze referendum muszą być zgodne z obowiązującym porządkiem prawnym i odpowiadać konstytucyjnej zasadzie demokratycznego państwa prawnego oraz zasadzie praworządności i legalności. Zgodnie z tą drugą zasadą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wadliwość wniosku o przeprowadzenie referendum polegająca na tym, że w wyniku referendum mogłyby zapaść rozstrzygnięcia sprzeczne z prawem, jest wynikiem oceny rozstrzygnięcia referendum z punktu widzenia zgodności z przepisami prawa, a zatem nie dotyczy bezpośrednio samego wniosku. Wniosek może spełniać wymogi ustawy, sprawa może dotyczyć wspólnoty samorządowej i mieścić się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki, jednakże inne przepisy prawne mogą stać na przeszkodzie rozstrzygnięciu takiej sprawy w drodze referendum (A. Kisielewicz [w:] K. W. Czaplicki, B. Dauter, F. Rymarz, A. Kisielewicz, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Kraków-Warszawa 2007). Sprzeczność rozstrzygnięcia referendum z prawem może polegać na naruszeniu przez to

rozstrzygnięcie przepisów prawa materialnego lub przepisów o charakterze proceduralnym. Chodzi tu o prawo powszechnie obowiązujące, obejmujące również przepisy prawa miejscowego (A. Kisielewicz [w:] K. W. Czaplicki, B. Dauter, F. Rymarz, A. Kisielewicz, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Kraków-Warszawa 2007). Jak zauważa P. Uziębło dopuszczenie do odbycia referendum, które byłoby sprzeczne z prawem, rodziłoby zdecydowanie negatywne skutki, gdyż powodowałoby frustrację wśród wyborców, którzy przyjęli jakieś rozwiązanie, które i tak nie mogłoby zostać wprowadzone w życie z powodu jego bezprawności (P. J. Uziębło [w:] *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2007).

#### **4. Skutki referendum**

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. Oznacza to że rozstrzygnięcie referendum musi być „wykonalne” przez organy danej jednostki samorządu terytorialnego. Innymi słowy organy te muszą dysponować odpowiednimi instrumentami prawnymi do wdrożenia wyniku referendum. O istnieniu tych instrumentów przesadzają obowiązujące przepisy prawa. Zgodnie z przywołaną już konstytucyjną zasadą praworządności i legalności organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Organy te mogą podejmować te i tylko te działania, na które wyraźnie zezwalają przepisy prawa. Ma to szczególne znaczenie zwłaszcza w tych obszarach, w których organy władzy publicznej wkraczają w sferę praw i wolności jednostki.

#### **IV. Ocena wniosku z dnia 4 lutego 2022 r. w świetle art. 17 u.r.l.**

Wniosek z dnia 4 lutego 2022 r. o przeprowadzenie referendum lokalnego podlega ocenie przez Radę Miejską w Solcu Kujawskim w oparciu o dwa kryteria:

- 1) Spełnienia wymogów ustawy,
- 2) Czy wnioskowane referendum nie prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem;

Ocena spełnienia przez wniosek wymogów ustawy obejmuje dwa zagadnienia:

- 1) Wymogi formalne,
- 2) Wymogi materialnoprawne.

W zakresie spełnienia wymogów formalnych należy zweryfikować:

1. status prawny inicjatora referendum (art. 11 u.r.l.) – Z inicjatywą przeprowadzenia referendum na wniosek mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego wystąpić może grupa co najmniej 15 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, a w odniesieniu do referendum gminnego - także pięciu obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy;
2. prawidłowość kart do zbierania podpisów (art. 14 ust. 2 u.r.l.) – każda karta do zbierania podpisów zawiera:
  - a. informacje o przedmiocie zamierzonego referendum,
  - b. informację o tym, że poparcia nie można wycofać,
  - c. nazwiska i imiona członków grupy inicjującej referendum,
  - d. imię, nazwisko i miejsce zamieszkania pełnomocnika;
3. Termin zbierania podpisów (art. 14 ust. 1 u.r.l.) – 60 dni od dnia powiadomienia o zamiarze przeprowadzenia referendum;
4. Prawidłowość udzielenia poparcia inicjatywie referendalnej (art. 14 ust. 3 i 4 u.r.l.) – poparcie inicjatywy przeprowadzenia referendum następuje poprzez umieszczenie na karcie do zbierania podpisów:
  - a. Imienia i nazwiska mieszkańca jst popierającego wniosek,
  - b. Jego adresu zamieszkania,
  - c. Jego nr PESEL,
  - d. Daty udzielenia poparcia,
  - e. Własnoręcznego podpisu osoby udzielającej poparcia.Podpisy popierające wniosek w sprawie przeprowadzenia referendum z inicjatywy mieszkańców można zbierać w miejscu, czasie i w sposób wykluczający stosowanie jakichkolwiek nacisków zmierzających do wymuszenia podpisów (art. 14 ust. 3 u.r.l.)
5. Ilość prawidłowo złożonych podpisów popierających wniosek (art. 4 pkt 1 u.r.l.) – wniosek o przeprowadzenie referendum gminnego musi uzyskać poparcie co najmniej 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy;

6. Kompletność wniosku (art. 15 ust. 2 u.r.l.) – wniosek o przeprowadzenie referendum powinien zostać złożony na piśmie i powinien zawierać pytanie lub pytania referendum albo warianty zaproponowane do wyboru;

Wymogi materialnoprawne:

Ocena zgodności z ustawą wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum gminnego obejmuje również ocenę zgodności przedmiotu referendum z art. 2 u.r.l. Jak wykazano we wcześniejszej części opinii referendum lokalne (pomijając odwołanie organów jst oraz samoopodatkowanie mieszkańców) może zostać przeprowadzone wyłącznie: 1) co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki oraz 2) w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę. W obydwu przypadkach możliwość przeprowadzenia referendum determinowana jest przez zakres zadań publicznych przypisanych danej jednostce samorządu terytorialnego. Jedną z podstawowych cech samorządu terytorialnego jest wykonywanie przez niego zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 2 u.s.g.) Swoje zadania publiczne mieszkańcy gminy realizują bądź w formie demokracji bezpośredniej – poprzez wybory do rady gminy, wybory wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, udział w referendum gminnym oraz udział w konsultacjach z mieszkańcami – bądź w formie demokracji przedstawicielskiej, a więc za pośrednictwem organów gminy (C. Martysz [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021).

Zawarte we wniosku z dnia 4 lutego 2022 r. pytanie referendalne:

„Czy jesteś za zakazem przetwarzania odpadów poprodukcyjnych, na przykład spożywczych, biologicznych, poubojowych, chemicznych w przypadku działalności uciążliwej na terenie Miasta Solec Kujawski?”

odnosi się do zagadnienia objętego rozległą regulacją prawną zarówno na poziomie prawa krajowego, jak i prawa wspólnotowego. Biorąc pod uwagę doniosłość podejmowanych przez radę gminy rozstrzygnięć co do prawnej dopuszczalności przeprowadzenia referendum w zakresie wskazanym we wniosku referendalnym uważam, iż konieczne jest

zwrócenie się do inicjatora referendum o pełne wyjaśnienie istoty zagadnienia, które ma zostać poddane referendum.

W kontekście zawartego we wniosku z dnia 4 lutego 2022 r. pytania referendalnego wyjaśnienia wymagają co najmniej następujące kwestie:

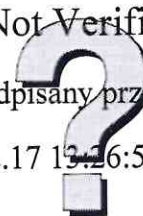
- 1) Czy zakaz, o którym mowa w pytaniu referendalnym, dotyczy odpadów poprodukcyjnych w tym znaczeniu, że powstają one wyłącznie w wyniku procesu produkcji określonych produktów, czy także odpadów powstających w wyniku innych niż produkcja rodzajów działalności gospodarczej, jak np. usługi, transport, 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?

Wyjaśnienie wskazanych kwestii pozwoli na pełną analizę prawną wniosku o przeprowadzenie referendum zarówno w zakresie zgodności jego przedmiotu z art. 2 u.r.l., jak i oceny zgodności ewentualnych rozstrzygnięć referendalnych z powszechnie obowiązującym prawem.

Signature Not Verified

Dokument podpisany przez Małgorzata  
Szalewska

Data: 2022.02.17 13:26:59 CET







Lat. 4  
Lat. 4

Solec Kujawski, dnia 14 lutego 2022r.

Wnioskodawca:

Aneta Smoleń

Ul. Kujawska 19

Solec Kujawski

Pełnomocnik Grupy Mieszkańców

Inicjatorów Referendum

Do Komisji Rady Miejskiej w Solcu Kujawskim

Ds. wniosku o przeprowadzenie referendum

Niniejszym, w związku z powzięciem informacji o ukonstytuowaniu się Państwa Komisji oraz dacie i miejscu posiedzenia, jako Pełnomocnik Inicjatorów Referendum, wnoszę o:

1. Umożliwienie mi oraz innym Inicjatorom Referendum udziału we wszystkich pracach i posiedzeniach Państwa Komisji w charakterze obserwatora w trybie art. 16 ust. 3 ustawy o referendum lokalnym w zw. 11b ustawy o samorządzie gminnym oraz informowanie mnie o każdym terminie i miejscu takich prac i posiedzenia Państwa Komisji (na adres jak powyżej oraz mailowo [aneta.sm@poczta.onet.eu](mailto:aneta.sm@poczta.onet.eu), tel. 602114031),
2. Rejestracji i utrwalania przebiegu posiedzeń komisji za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk, niezwłoczne sporządzenie i udostępnienie mi kopii takiego nagrania na trwałym nośniku na podstawie art. 20 ust. 1b w zw. z art. 11b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, a najlepiej transmisję on-line.
3. Ewentualnie umożliwienie mi lub innym Inicjatorom Referendum takiej rejestracji na podstawie art. 11b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym,

4. Sporządzenie -niezwłocznie po zakończeniu i podpisaniu przez Przewodniczącego , Protokolanta, ewentualnie inne wymagane osoby-protokołu z posiedzenia Komisji relacjonującego jego przebieg oraz przekazanie mi kopii -na podstawie art. 11b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym

Z poważaniem

*Smoleń Aneta*

.....  
Aneta Smoleń -Pełnomocnik Grupy Mieszkańców  
Inicjatorów Referendum

Lat 5

Solec Kujawski, dnia 17 lutego 2022 r.

Komisja Rady Miejskiej w Solcu Kujawskim  
do sprawdzenia wniosku mieszkańców  
o przeprowadzenie referendum gminnego

### **Inicjator referendum gminnego**

w sprawie wprowadzenia zakazu przetwarzania odpadów poprodukcyjnych, na przykład spożywczych, biologicznych, poubojowych, chemicznych w przypadku działalności uciążliwej na terenie Miasta Solec Kujawski,

Reprezentowany przez pełnomocnika

P. Anetę Smoleń,

ul. Kujawska 19, Solec Kujawski

Na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 741) w związku ze złożonym w dniu 4 lutego 2022 r. wnioskiem o przeprowadzenie referendum gminnego proszę o wyjaśnienie następujących kwestii:

- 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?

Wyjaśnienie wskazanych kwestii pozwoli na pełną analizę prawną wniosku o przeprowadzenie referendum zarówno w zakresie zgodności jego przedmiotu z art. 2 u.r.l., jak i oceny zgodności ewentualnych rozstrzygnięć referendalnych z powszechnie obowiązującym prawem.

Wyjaśnienia proszę złożyć na piśmie w terminie do 21.02 w biurze podawczym Urzędu Miejskiego w Solcu Kujawskim.

Donata Chyjała  
Inicjator Donata  
przyjęte: Jędrzej



201.5

Solec Kujawski 17.02.2022

KOMISJA RADYNYCH GMINY  
W SOLCU KUJAWSKIM  
DO SPRWDZENIA WNIOSKU MIESZKAŃCÓW  
DO PRZEPROWADZENIA REFERENDUM GMINNEGO

URZĄD MIASTA I GMINY  
w Solcu Kujawskim  
Pani Burmistrz Teresa Substyk

WNIOSEK

Ja niżej podpisany składam wniosek do Urzędu Miasta i Gminy w Solcu Kujawskim o wysłanie zapytania do Zakładu Gospodarki Komunalnej w Solcu Kujawskim o wstępną opinię dotyczącą zmian jakie będą musiały nastąpić w ZGK, jeżeli mieszkańcy zdecydują w referendum o zakazie przetwarzania odpadów niebezpiecznych na terenie miasta.

© opisany przez do dnia 21.02.22

Z poważaniem

Tomasz Pańda

Przekonałem pocztą e-mail - 18.02.2022 r. godz. 8<sup>00</sup>





202.5

Solec Kujawski 17.02.2022

KOMISJA RADYNYCH GMINY  
W SOLCU KUJAWSKIM  
DO SPRWDZENIA WNIOSKU MIESZKAŃCÓW  
DO PRZEPROWADZENIA REFERENDUM GMINNEGO

URZĄD MIASTA I GMINY  
w Solcu Kujawskim  
Pani Burmistrz Teresa Substyk

WNIOSEK

Ja niżej podpisany składam wniosek do Urzędu Miasta i Gminy w Solcu Kujawskim  
o zweryfikowanie zebranych podpisów pod względem uprawnień do głosowania oraz  
poparcia wniosku do przeprowadzenia referendum który wpłynął w dniu 04.02.2022.  
Na podstawie wymogu określonego w art. 13 ust. 1 i 3 ustawy o referendum lokalnym.

Z poważaniem  
Tomasz Pacek





Konto nu

Lat.6

28/393 pozycja 5 zła data

42/393 pozycja 6 brak peselu i daty

43/393 pozycja 1 brak podpisu

56/393 pozycja 2 brak peselu

Mewa

Amsterdam 4 błędy



Karty z podpisami od nr. 113/393 do 168/393

Brak podpisu na karcie 115/393

Brak pesel na karcie 150/393 i 155/393

Nie czytelny pesel. Karta 166/393 poz 1

Wszystkie błędne pozycje na w/w kartach.

Andrzej Bobke

Andrzej Bobke

1

2

KARTY OD 169 DO 225

- 171/393 (1) NAZWISKO  
172/393 (2) NAZWISKO (3) PESEK  
173/393 (4) i (2) PESEK  
175/393 (4) PESEK  
178/393 (6) PESEK  
180/393 (5) Brak adresu  
183/393 (5) Brak nr PESEK  
195/393 (6) PESEK  
196/393 (9) NAZWISKO i PESEK  
198/393 (5) NAZWISKO  
202/393 (6) PESEK i NAZWISKO  
(8) NAZWISKO  
205/393 (9) PESEK  
206/393 (5) BRAK nr PESEK  
(6) PESEK  
(7) PESEK  
(8) PESEK  
209/393 (3) NAZWISKO  
210/393 (1) PESEK  
213/393 (6) NAZWISKO  
220/393 (8) PESEK  
(3) PESEK

STWIERDZONO 17 nieczynnych napisów u  
mi PESEK lub brak nr PESEK, a także 8  
podpisów nieczynnych.

A. Dorew

17.07.2022.





KARTY OD 281 do 336

KARTA 309 pol 9. 2ty PESEL  
KARTA 317 pol. 2. Poprawiony korektorem  
z te daty itd.  
KARTA 318 pol 4. 2ty PESEL  
KARTA 328 pol 1 BRAK PESELU  
pol 3 BRAK PESELU  
pol 4 BRAK PESELU  
pol. 5 BRAK PESELU  
KARTA 332 pol. 7 NIECZYTELNY PESEL

Stwierdzam 8 podpisów za niezgodne  
z umową



17.02.2022



Karty od 57 - 112 / 393

---

- 57/393 poz. 5 i 6 brak poseli ;
- 63/393 poz. 2 i 5 data poprawienia poprawienia  
rany czasowe referendum  
czasu zbierania podpisów
- 65/393 poz. 1 i 2 \_\_\_\_\_ " \_\_\_\_\_
- 66/393 poz. 1 brak poselu
- 70/393 poz. 2 brak poselu
- 72/393 poz. 1 data poprawienia poprawienia  
skres uniechodzony =  
referendum
- 73/393 poz. 2 niepełny poseł
- 78/393 poz. 8 brak numeru posel
- 81/393 poz. 5 niepełny numer posel
- 87/393 poz. 8 pozycja wykładowca i  
zaprawki
- 88/393 poz. 7 pozycja wykładowca

90/393 poz 1 i 2

pozycje wykrętne

94/393 poz 7

data poprawienia poprzedz  
zawiesco dżozenia  
uniobu o referendum

poz. 8

pozycje wykrętne

101/393 poz 4

pozycje wykrętne

108/393 poz 7

data uduktawia  
poprawien wyprzedza  
żłozenia niobu o  
referendum

Ogółem błędów : 20

pozycje wykrętne : 6

brak pageli : 6

błędna data  
poprawien : 8

---

Sprawdz

ASZ RL

225 - 280 kathy

240 - 1 - brak peselu i podpisu.

241 = 2 - wykresione

269 = 1 - brak peselu.

271 = 2 - 27y pesel x 2

275 = 1 - brak peselu

279 - 2 - brak peselu, bzdury pesel

Skusze rekono 9 bzdury Ur gospodar

Sprawdza? Bartłomiej Cechi

17.02.22

Cechi



Karty od. 337 do 393

- 337- ✓
- 338 - 2x zle perel
- 339 1 sty perel
- 340 - u
- 341 - u
- 342 - 1 bteday
- 343 - u
- 344 - 1 bteday
- 345 - u
- 346 - u
- 347 - u
- 348 - u
- 349 - u
- 350 - u
- 351 - u
- 352 - u
- 353 - u
- 354 - u
- 355 - u
- 356 - u
- 357 - u
- 358 - u
- 359 - u
- 360 - u
- 361 - u
- 362 - u
- 363 - u
- 364 - u
- 365 - u
- 366 - u
- 367 - u
- 368 - 1 bteday wykuska
- 369 - u
- 370 - u
- 371 - u
- 372 - u
- 373 - u
- 374 - u
- 375 - u
- 376 - u
- 377 - 2 bteke wykuska
- 378 - u
- 379 - u
- 380 - u
- 381 - u
- 382 - u
- 383 - u

- 384 - u
- 385 - u
- 386 - u
- 387 - u
- 388 - u
- 389 - u
- 390 - u
- 391 - u
- 392 - u
- 393 - u

17.02.2022

Stajenka, 8 polpion 10b  
kudo pereli-

Docena Plu





202.7

RADA MIEJSKA  
w Solcu Kujawskim  
Wpł. dn. 21.02.2022  
Nr .....  
St. pracy .....

URZĄD MIEJSKI  
w Solcu Kujawskim  
wpł. 21-02-2022  
NR 332102120221P  
ilość załączników .....  
st. pracy .....

Solec Kujawski, dnia 18 lutego 2022r.

Aneta Smoleń

Ul. Kujawska 19

Solec Kujawski

Pełnomocnik grupy mieszkańców

Inicjatorów referendum

Komisja Rady Miejskiej w Solcu Kujawskim

Do sprawdzenia wniosku mieszkańców

O przeprowadzenie referendum gminnego

Niniejszym, w nawiązaniu do treści wystąpienia z dnia 17 lutego 2022r., przekazanego pełnomocnikowi Inicjatorów referendum w godzinach wieczornych tego dnia, stoimy na stanowisku, iż wyznaczenia *de facto* jednego dnia roboczego (w międzyczasie są dni weekendowe) na udzielenie odpowiedzi jest co najmniej niewystarczające i nie znajduje żadnej podstawy prawnej.

Biorąc pod uwagę zakres, rodzaj i charakter zadanych pytań wnosimy o przedłużenie terminu na udzielenie odpowiedzi do dnia 03 marca 2022r.

Smoleń Aneta



Protokół

*Lat. 8*

W dniu 19 lutego 2022 r. dokonano sprawdzenia list poparcia dla :

„Wniosku o przeprowadzenie referendum lokalnego, którego przedmiotem ma być kwestia związana z dopuszczeniem na terenie miasta Solec Kujawski przetwarzania odpadów poprodukcyjnych, w przypadku podmiotów prowadzących działalność uciążliwą, zawierające pytanie w tej sprawie:

Czy jesteś za zakazem przetwarzania odpadów poprodukcyjnych, na przykład:

Spożywczych, biologicznych, poubojowych, chemicznych w przypadku działalności uciążliwej na terenie miasta Solec Kujawski ?”.

Dokonano sprawdzenia przedłożonych list od nr 1 - 259 z 393, pod kątem uprawnień do głosowania (art. 4 ustawy o referendum lokalnym z dnia 15 września 2000 r.):

- na listach od nr 1 do 50 - złożono 298 poprawnych podpisów przez osoby uprawnione do głosowania,
- na listach od nr 51 do 100 - złożono 248 poprawnych podpisów przez osoby uprawnione do głosowania,
- na listach od nr 101 do 150 - złożono 237 poprawnych podpisów przez osoby uprawnione do głosowania,
- na listach od nr 151 do 200 - złożono 308 poprawnych podpisów przez osoby uprawnione do głosowania,
- na listach od nr 201 do 250 - złożono 236 poprawnych podpisów przez osoby uprawnione do głosowania,
- na listach od nr 251 do 259 - złożono 46 poprawnych podpisów przez osoby uprawnione do głosowania.

Łącznie - 1.373 poprawnie złożonych podpisów przez osoby uprawnione do głosowania.

Czynności sprawdzających dokonywały:

1. Katarzyna Orzechowska – zastępca Kierownika USC, inspektor ds. ewidencji ludności.
2. Katarzyna Paliwoda-Kozak – inspektor ds. kadr.

Z up. Burmistrza

*K. Orzechowska*  
mgr Katarzyna Orzechowska

INSPEKTOR

INSPEKTOR  
ds. kadr

*K. Paliwoda-Kozak*  
mgr Katarzyna Paliwoda-Kozak

Protokół sporządzona w 2 jednobrzmiących egzemplarzach.



PEŁNOMOCNICTWO

2022.9

Niniejszym, ja niżej podpisana Aneta Smoleń – pełnomocnik inicjatorów referendum lokalnego, udzielam radcy prawnemu Mikołajowi Strzeleckiemu, nr rej. Okręgowej Izby Radców Prawnych w Bydgoszcy Bd-824, pełnomocnictwa do reprezentowania mnie na posiedzeniach Komisji Doraźnej Rady Miejskiej w Solcu Kujawskim w dniu 17 lutego 2022 r. i kolejnych terminach.

Pełnomocnictwo niniejsze upoważnia również pełnomocnika do podpisywania w moim imieniu wszelkich dokumentów i oświadczeń w zakresie udzielonego pełnomocnictwa.

Solec Kujawski, dnia 17 lutego 2022 r.

*Smoleń Aneta*

---

Aneta Smoleń



Zakład Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o.  
w Solcu Kujawskim

201.10



Solec Kujawski, 21.02.2022 r.

L. dz. 1146/2022

Znak sprawy : DGK.40.1.2022

Biuro Rady  
Komisje Rady  
dla referendum  
P

Urząd Miasta i Gminy  
w Solcu Kujawskim

Komisja Radnych Gminy  
w Solcu Kujawskim  
do sprawdzenia wniosku mieszkańców  
do przeprowadzenia referendum gminnego



**Dot.: wniosku z dnia 17.02.2022 roku w sprawie wstępnej opinii dotyczącej zmian w Zakładzie Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. jeśli mieszkańcy zdecydują w referendum o zakazie przetwarzania odpadów niebezpiecznych na terenie miasta**

Zakład Gospodarki Komunalnej spółka z o.o. w Solcu Kujawskim z siedzibą przy ul. Targowej 3 (dalej jako: spółka) został powołany Uchwałą Rady Miejskiej w Solcu Kujawskim z dn. 23 listopada 2001r. Podstawowym przedmiotem działania spółki jest między innymi wywóz i unieszkodliwianie odpadów, które spółka realizuje na rzecz Gminy na podstawie zawartej umowy, a także na rzecz podmiotów gospodarczych prowadzących działalność na terenie Solca Kujawskiego, na podstawie umów cywilno-prawnych zawartych z tymi podmiotami. W ramach swojej działalności spółka prowadzi zbiórkę odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych przez mieszkańców, a także z nieruchomości niezamieszkałych, na których powstają odpady komunalne. Zbiórki prowadzone są z uwzględnieniem zasad selektywnego zbierania odpadów. Poza odbiorem odpadów z nieruchomości spółka prowadzi także jedyny w gminie Punkt Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych. Spółka jest także podmiotem zarządzającym nieczynnym składowiskiem odpadów, zlokalizowanym na działce 1259/1, przy ul. Toruńskiej w Solcu Kujawskim, które obecnie jest na etapie wstępnych prac związanych z rekultywacją, a także właścicielem i zarządzającym wyrobiskiem po pracach kopalnianych, zlokalizowanym w miejscowości Makowiska.

Spółka w ramach obecnie prowadzonej działalności nie prowadzi przetwarzania odpadów niebezpiecznych. Wydane decyzje dotyczą zgody na zbieranie, magazynowanie i transport zarówno odpadów niebezpiecznych i innych niż niebezpiecznych. Należy mieć jednak na uwadze fakt, iż samo pojęcie przetwarzania nie zamyka katalogu zadań, w których odpady niebezpieczne pojawiają się w obrocie i są przedmiotem prowadzonych działań spółki. Jedną z podstawowych kwestii jest przyjmowanie, gromadzenie czy magazynowanie odpadów niebezpiecznych na PSZOK. Zgodnie z Regulaminem utrzymania czystości i porządku na

Administratorem Pani/Pana danych osobowych jest Zakład Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Solcu Kuj. Pełna informacja na temat Administratora i przysługujących Pani/Panu praw dostępna jest na tablicy informacyjnej w budynku ZGK przy ul. Targowej 3 w Solcu Kuj. oraz na stronie internetowej: <http://www.zgk.soleckujawski.pl/rodo/>

ZGK Sp. z o.o. ul. Targowa 3, 86-050 Solec Kujawski • Strona: [www.zgk.soleckujawski.pl](http://www.zgk.soleckujawski.pl) • E-mail: [sekretariat@zgk.soleckujawski.pl](mailto:sekretariat@zgk.soleckujawski.pl) • KRS: 0000129540 •  
Tel.: 52 387 13 96 • Dział Gospodarki Komunalnej: 52 387 13 43 • Dział Wodociągów i Kanalizacji: 52 387 03 65 • Fax: 52 387 03 73  
NIP: 554-031-42-88 • REGON: 092989380 • Konto: Pekao S.A. I/O Solec Kujawski 58 1240 3507 1111 0000 3057 6681 • Kapitał Zakładowy : 17 279 000 zł.





---

terenie Gminy Solec Kujawski (przyjęty Uchwałą Rady Miejskiej w Solcu Kujawskim nr XIV/121/19 z dnia 19 grudnia 2019 r.), mieszkańcy mają prawo przynosić i przekazywać do PSZOK odpady takie jak m.in.: przeterminowane leki, chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektroniczny i inne odpady zawsze lub potencjalnie mogące być odpadami niebezpiecznymi. Prowadzona przez PSZOK zbiórka dotyczy odbioru i magazynowania odpadów pochodzących z gospodarstw domowych.

W kontekście zadanego we wniosku pytania, zwracamy uwagę, że dotyczy ono przetwarzania odpadów niebezpiecznych, tj. działalności, której spółka nie prowadzi, natomiast sformułowane w wniosku referendalnym proponowane pytanie odnosi się do przetwarzania odpadów poprodukcyjnych w przypadku **działalności uciążliwej** na terenie miasta Solec Kujawski. Pojęcia przetwarzania odpadów niebezpiecznych i przetwarzania odpadów poprodukcyjnych w działalności uciążliwej nie są tożsame. Przetwarzanie odpadów niebezpiecznych z dużym prawdopodobieństwem będzie dotyczyło odpadów poprodukcyjnych, jednak pojęcie działalności uciążliwej związanej z przetwarzaniem odpadów poprodukcyjnych jest pojęciem dużo szerszym i nie ogranicza się tylko do odpadów niebezpiecznych. Może ono dotyczyć odpadów każdego typu, które powstają w procesie produkcji, jeśli działalność ta jest uciążliwa. Trudno odnaleźć też w ustawodawstwie definicję działalności uciążliwej. Miarodajnym jest w naszej opinii stwierdzenie, czy działalność zawsze znacząco lub potencjalnie znacząco oddziałuje na środowisko, tj. określenie przez upoważnione organy działające w zakresie ochrony środowiska (np. WIOŚ, RDOŚ itd.), czy planowana inwestycja/przedsięwzięcie znajduje się na liście przedsięwzięć oddziałujących na środowisko. Działalność uciążliwa nie musi być bowiem związana z przetwarzaniem odpadów niebezpiecznych. Wyrażenie przez mieszkańców woli wprowadzenia zakazu przetwarzania odpadów poprodukcyjnych może doprowadzić do sytuacji, w której podmiot gospodarczy nie będzie mógł prowadzić przetwarzania własnych odpadów poprodukcyjnych bez względu na to, jaki to będzie odpad (nawet odpad, który nie jest odpadem niebezpiecznym).

Zakaz przetwarzania odpadów poprodukcyjnych stoi w opinii spółki także w sprzeczności z obowiązkami przedsiębiorców wynikającymi wprost z Ustawy z dnia 11 maja 2001 roku o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej. Ustawa określa m.in. obowiązki przedsiębiorców dotyczące postępowania z odpadami powstałymi z produktów w celu zapobiegania powstawaniu odpadów powstałych z produkcji, ograniczenia i negatywnego ich oddziaływania na środowisko oraz zapewnienia wysokiego poziomu odzysku i recyklingu odpadów powstałych z produktów.

Jako spółka zobowiązana na podstawie wydanych decyzji dotyczących konieczności przeprowadzenia rekultywacji nieczynnego składowiska odpadów innych niż niebezpieczne, zlokalizowanego na dz. 1259/1, przy ul. Toruńskiej w Solcu Kujawskim zobligowani jesteśmy do przeprowadzenia prac, które kwalifikują się jako działalność uciążliwa na terenie miasta Solec Kujawski. W związku z wydaną decyzją Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego ŚG-I-G.7241.31.2017/MB z dnia 20 lutego 2018 roku dotyczącą m.in. typu odpadów, które mogą/powinny być wykorzystane w procesie rekultywacji spółka winna wykonać prace rekultywacyjne m.in. z wykorzystaniem odpadów, które z uwagi na swoją charakterystykę są w przeważającej liczbie przypadków odpadami poprodukcyjnymi (np. gruz, ziemia z wykopu itp.). Jednocześnie zwracamy uwagę, iż spółka wystąpiła w czerwcu 2021 roku do Starosty Bydgoskiego z wnioskiem o wydanie decyzji o zgodzie na przetwarzanie odpadów w związku



---

z koniecznością przeprowadzenia rekultywacji. Tym samym proponowane pytanie referendalne, dotyczące zakazu przetwarzania odpadów poprodukcyjnych w działalności uciążliwej na terenie miasta Solec Kujawski, w praktyce może zamykać drogę do prawidłowego przeprowadzenia procesu rekultywacji nieczynnego, gminnego składowiska odpadów. Zgodnie z decyzją i ujętym w niej harmonogramem proces rekultywacji zakończy się w roku 2023, a zmiana klasyfikacji terenu nastąpi po 50 latach. Brak przeprowadzenia rekultywacji wiąże się z widmem znacznych kar nałożonych na gminę i spółkę.

Podobne wątpliwości spółki dla prawidłowego wykonywania przez nią obowiązków, do których została powołana i obowiązków wynikających z obowiązującego stanu prawnego budzi brak możliwości rozbudowy i rozwoju spółki, a także zablokowanie działań proekologicznych, do których prowadziłoby rozstrzygnięcie referendum, którego efektem będzie zakaz przetwarzania. Przetwarzanie odpadów jest to ogół procesów mających na celu odzysk lub unieszkodliwianie odpadów, w tym działania poprzedzające odzysk lub unieszkodliwianie. Działalność prowadzona przez spółkę związana z prowadzeniem PSZOK oraz zbiórką odpadów z nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych, na których powstają odpady komunalne związana jest m.in. ze zbieraniem, przyjmowaniem, wstępnym sortowaniem, magazynowaniem, przetwarzaniem i transportem. Każda rozbudowa i modernizacja przedsiębiorstwa, związana z którymkolwiek ze wskazanych wyżej procesów jest w świetle obowiązujących przepisów traktowana jako przedsięwzięcie mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Tym samym inwestycje takie mogą być zablokowane w przypadku zakazu, wynikającego z rozstrzygnięcia referendum, z propozycją pytania w obecnym kształcie.

Problematyczną kwestią dla planowania rozwoju i zabezpieczenia zadań publicznych realizowanych przez spółkę jest też rozgraniczenie, wskazane w proponowanym pytaniu referendalnym. Wskazano w nim, że dotyczy zakazu prowadzenia przetwarzania na terenie **miasta** Solec Kujawski. W przypadku bowiem dalszej rozbudowy/modernizacji zakładu (np. zwiększenia masy odpadów magazynowanych/przetwarzanych na terenie spółki) konieczne może być przeniesienie tych procesów do innej lokalizacji. W przypadku zakazu prowadzenia tego typu działalności na terenie miasta, inwestycja ta będzie musiała być zlokalizowana poza terenami miejskimi, a więc na terenie miejscowości: Wypaleniska, Makowiska, Otorowo, Rudy, Chrośna lub Przyłubie. Zwiększająca się corocznie masa odpadów zbieranych od mieszkańców gminy Solec Kujawski, zmieniające się często ustawodawstwo, które nakłada na podmioty takie jak nasz coraz to nowe obowiązki, związane z gospodarowaniem odpadami, zwiększający się park maszynowy, dostosowywany do nowych wyzwań i rosnącej masy odpadów, a także konieczność coraz większego poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych sprawiają, że ryzyko zaistnienia sytuacji, w której będzie konieczność zmiany lub rozbudowy bazy spółki rośnie w sposób znaczny. Dodatkowo nasz niepokój budzi potencjalna konieczność przeniesienia miejsca prowadzenia działalności związanej z odpadami w kontekście prowadzenia pozostałych zadań publicznych, tj. dostawy wody pitnej oraz odprowadzania ścieków poprzez miejskie sieci wodociągowe i kanalizacyjne. Trudną do wyobrażenia sytuacją, z organizacyjnego, ekonomicznego i społecznego punktu widzenia, byłaby konieczność podzielenia głównego miejsca działalności spółki na dwie lokalizacje.

Wskazać należy jednoznacznie, że zmiana masy, miejsca magazynowania, technologii zbierania wiąże się każdorazowo dla spółki ze zmianą decyzji na zbieranie odpadów.



Konsekwencje, trudne na dzień dzisiejszy do oceny, nie pozostaną bez wpływu na mieszkańców gminy – wzrost stawki za odbiór i zagospodarowanie odpadów.

Rozważając potencjalne ryzyka i utrudnienia dla prowadzonej przez spółkę działalności należy zauważyć, że w przypadku wprowadzenia zakazu w brzmieniu, o którym mowa w proponowanym pytaniu referendalnym, utrudniona lub niemożliwa może okazać się zdecydowana większość inwestycji i przedsięwzięć podejmowanych w przyszłości przez spółkę. Ma to związek z faktem, iż każde przedsięwzięcie, którego przedmiot związany jest z prowadzoną przez spółkę działalnością potencjalnie może być rozpatrywany w kategoriach działalności określanej jako uciążliwa (towarzyszy jej hałas, zapach itd.) i potencjalnie może dotyczyć w mniejszym lub większym stopniu odpadów poprodukcyjnych. Niejasne są też dla nas konsekwencje wprowadzenia zakazu w kontekście posiadanych już zezwoleń i ustalenie ważności i kolejności stosowania prawa (czy ważniejsza będzie decyzja o zakazie przetwarzania na terenie miasta, czy ważniejsze będą decyzje o zgodzie na przetwarzanie/zbieranie wydane przez starostę lub marszałka województwa).

Spółka posiada także w miejscowości Makowiska wyrobisko o powierzchni 2,26 ha, które również będzie musiało być w najbliższych latach poddane procesowi rekultywacji (wypełnienie wyrobiska lub jego zagospodarowanie poprzez zmianę sposobu wykorzystania). Preferowane rozwiązania, które zapewnią proekologiczne zagospodarowanie przedmiotowego wyrobiska związane są z gospodarowaniem w jego obrębie masy odpadów o charakterze biodegradowalnym, tj. odpadu, który ze swojej natury nie jest odpadem niebezpiecznym, ale może być odpadem poprodukcyjnym (np. odpadem pochodzącym m.in. z utrzymania zieleni przez podmioty gospodarcze itp.). Aktualny stan prawny sprawia, że taka inwestycja jest działalnością mogącą potencjalnie zawsze oddziaływać na środowisko. Tym samym we wstępnej ocenie spółki ustanowienie prawa lokalnego zabraniającego przetwarzania odpadów poprodukcyjnych w działalności uciążliwej na terenie Solca Kujawskiego, może potencjalnie uniemożliwić spółce proekologiczne (służące zwiększeniu masy odpadów poddawanych procesowi recyklingu) wykorzystanie istniejącego wyrobiska. Zwracamy przy tym uwagę na fakt, iż obowiązkiem Gminy jest uzyskanie obowiązkowych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych powstających na terenie gminy. Do roku 2030 wskaźnik przygotowania do ponownego użycia i recyklingu powinien osiągnąć 60%. Dla roku 2022 jest to wskaźnik 25%. Sytuacja ta sprawia, że inwestycje w instalacje/działalność, której efektem będzie zwiększenie uzyskiwanych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych winny być w naszej ocenie priorytetem i nie powinny być blokowane.

Podsumowując, jako spółka, której podstawowym przedmiotem działalności jest gospodarka odpadami na terenie gminy Solec Kujawski widzimy wiele zagrożeń dla możliwości prawidłowego działania i realizacji zadań wynikających z już wydanych decyzji w przypadku wprowadzenia na terenie miasta Solec Kujawski zakazu wynikającego z rozstrzygnięcia referendum, w którym zadane pytanie jest tak otwarte, niejednoznaczne i pozostawiające różne możliwości interpretacyjne.

Z poważaniem

ZAKŁAD GOSPODARSTWA KOMUNALNEJ  
Spółka z o.o.  
ul. Targowa 3, tel./fax 52 387 13 96  
86-050 SOLEC KUJAWSKI  
NIP 554-031-42-88, REGON 092989380  
KRS 0000 129540

PREZES ZARZĄDU

Sebastian Wrycza

Otrzymują:

1. Adresat
2. a/a DGK



Łaci. 11

Solec Kujawski, dnia 21 lutego 2022 r.

**Biuro Prawne**

**Urzędu Miejskiego w Solcu Kujawskim**

**Dariusz Chojnacki**

**Przewodniczący Komisji RM**

**w Solcu Kujawskim**

**do sprawdzenia wniosku mieszkańców o  
przeprowadzenie referendum gminnego**

**Opinia w sprawie oceny zgodności z prawem wniosku referendalnego z dnia 4 lutego 2022  
r. – cz. 2**

## **I. PODSTAWY PRAWNE:**

- a. Ustawa 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.
- b. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz. U. UE. L. z 2008 r. Nr 312, str. 3 z późn. zm.) – dalej dyrektywa odpadowa;
- c. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1973 z późn. zm.) – dalej prawo ochrony środowiska lub p.o.ś.

## **II. PRZETWARZANIE ODPADÓW**

**Przetwarzanie odpadów** jest pojęciem prawnym zdefiniowanym w ustawie o odpadach. Zgodnie z art. 3 pkt 21 u.o. pod pojęciem przetwarzania odpadów rozumie się **procesy odzysku lub unieszkodliwiania, w tym przygotowanie poprzedzające odzysk lub unieszkodliwianie.**





Przetwarzanie odpadów wraz ze zbieraniem i transportem odpadów stanowi zasadniczy element procesu gospodarowania odpadami;

Zgodnie z art. 3 pkt 2 u.o. przez **gospodarowanie odpadami** rozumie się zbieranie, transport lub przetwarzanie odpadów, w tym sortowanie, wraz z nadzorem nad wymienionymi działaniami, a także późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów oraz działania wykonywane w charakterze sprzedawcy odpadów lub pośrednika w obrocie odpadami;

### 1) Procesy odzysku:

**Odzysk**, zgodnie z definicją legalną, jest to jakikolwiek proces, którego głównym wynikiem jest to, aby odpady służyły użytecznemu zastosowaniu przez zastąpienie innych materiałów, które w przeciwnym przypadku zostałyby użyte do spełnienia danej funkcji, lub w wyniku którego odpady są przygotowywane do spełnienia takiej funkcji w danym zakładzie lub ogólnie w gospodarce (art. 3 pkt 14 u.o.)

W ramach procesów odzysku wyodrębnia się:

- 1) **Odzysk materiałów** – definicja negatywna - każdy odzysk inny niż odzysk energii i ponowne przetwarzanie na materiały, które mogą zostać wykorzystane jako paliwa lub inne środki wytwarzania energii (art. 3 pkt 15a u.o.):
  - a. **Recykling** - rozumie się przez to odzysk, w ramach którego odpady są ponownie przetwarzane na produkty, materiały lub substancje wykorzystywane w pierwotnym celu lub innych celach; obejmuje to ponowne przetwarzanie materiału organicznego (recykling organiczny), ale nie obejmuje odzysku energii i ponownego przetwarzania na materiały, które mają być wykorzystane jako paliwa lub do prac ziemnych (art. 3 pkt 23 u.o.);
  - b. **Przygotowanie do ponownego użytku** - rozumie się przez to odzysk polegający na sprawdzeniu, czyszczeniu lub naprawie, w ramach którego produkty lub części produktów, które wcześniej stały się odpadami, są przygotowywane do tego, aby mogły być ponownie wykorzystywane bez jakichkolwiek innych czynności wstępnego przetwarzania (art. 3 pkt 22 u.o.)
  - c. **Prace ziemne** - rozumie się przez to każdy odzysk, w ramach którego odpady inne niż niebezpieczne są wykorzystywane do przywracania wartości użytkowych lub przyrodniczych wyrobiskom i zapadliskom lub do celów inżynierskich na potrzeby kształtowania krajobrazu; odpady wykorzystywane



do prac ziemnych zastępują materiały niebędące odpadami, nadają się do wyżej wymienionych celów i ograniczają się do masy bezwzględnie koniecznej do osiągnięcia tych celów (art. 3 pkt 20 b u.o.)

d. Inne;

Załącznik nr 1 do ustawy o odpadach określa niewyczerpujący katalog procesów odzysku, oznaczonych odpowiednio R1-R13;

2) **Odzysk energii** - rozumie się przez to termiczne przekształcanie odpadów w celu odzyskania energii (art. 3 pkt 15 u.o.)

⇒ **Termiczne przekształcenie odpadów** (art. 3 pkt 29 u.o.) - rozumie się przez to:

- a. spalanie odpadów przez ich utlenianie,
- b. inne niż wskazane w lit. a procesy termicznego przetwarzania odpadów, w tym pirolizę, zgazowanie i proces plazmowy, o ile substancje powstające podczas tych procesów są następnie spalane;

termiczne przekształcenie odpadów może stanowić:

- a. proces odzysku, wówczas gdy jego celem jest odzysk energii, lub
- b. proces unieszkodliwiania odpadów, gdy jego celem nie jest odzysk energii.

3) ponowne przetwarzanie na materiały, które mogą zostać wykorzystane jako paliwa lub inne środki wytwarzania energii;

2) **Procesy unieszkodliwiania odpadów:**

**Unieszkodliwianie odpadów** - rozumie się przez to proces niebędący odzyskiem, nawet jeżeli wtórnym skutkiem takiego procesu jest odzysk substancji lub energii (art. 3 pkt 30 u.o.)

Niewyczerpujący wykaz procesów unieszkodliwiania odpadów określa załącznik 2 do ustawy o odpadach. W załączniku tym wymienione zostały, raz z określeniem symbolu, m.in. takie procesy jak:

- 1) Składowanie w gruncie lub na powierzchni ziemi (np. składowiska itp.) – D1;
- 2) Przetwarzanie w glebie i ziemi (np. biodegradacja *odpadów* płynnych lub szlamów w glebie i ziemi itd.) – D2;



- 3) Retencja powierzchniowa (np. umieszczanie *odpadów* ciekłych i szlamów w dołach, poletkach osadowych lub lagunach itd.) – D4;
- 4) Składowanie na składowiskach w sposób celowo zaprojektowany (np. umieszczanie w uszczelnionych oddzielnych komorach, przykrytych i izolowanych od siebie wzajemnie i od środowiska itd.) – D5;
- 5) Odprowadzanie do wód – D6 i D7;
- 6) Obróbka biologiczna lub fizyczno-chemiczna niewymieniona w innej pozycji załącznika, w wyniku której powstają ostateczne związki lub mieszanki, które są unieszkodliwiane za pomocą któregośkolwiek spośród procesów wymienionych w poz. D1-D12 – D8 i D9;
- 7) Przekształcanie termiczne na lądzie – D10;
- 8) Trwałe składowanie (np. umieszczanie pojemników w kopalniach itd.) – D12;
- 9) Sporządzanie mieszanki lub mieszanie przed poddaniem *odpadów* któremukolwiek z procesów wymienionych w pozycjach D1-D12 – D13 (Jeżeli nie istnieje inny właściwy kod D, mogą tu być uwzględnione procesy wstępne poprzedzające unieszkodliwienie, w tym wstępna obróbka, jak np. sortowanie, kruszenie, zagęszczanie, granulacja, suszenie, rozdrabnianie, kondycjonowanie lub separacja przed poddaniem któremukolwiek spośród procesów wymienionych w pozycjach D1-D12.)
- 10) Przepakowywanie przed poddaniem któremukolwiek z procesów wymienionych w pozycjach D1-D13 – D14;
- 11) Magazynowanie poprzedzające którykolwiek z procesów wymienionych w pozycjach D1-D14 (z wyjątkiem wstępnego magazynowania u wytwórcy *odpadów*) – D15

### **3) Przygotowanie poprzedzające odzysk lub unieszkodliwianie;**

Pojęcie przetwarzania obejmuje również wszelkie procesy stanowiące przygotowanie poprzedzające odzysk lub unieszkodliwianie:

- a. W przypadku odzysku jest to w szczególności: demontaż, sortowanie, kruszenie, zagęszczanie, granulację, suszenie, rozdrabnianie, kondycjonowanie, przepakowywanie, separację, tworzenie mieszanek lub mieszanie przed poddaniem któremukolwiek z procesów wymienionych w pozycji R1-R11 załącznika 1 do ustawy o odpadach;



- b. W przypadku unieszkodliwiania jest to w szczególności: sortowanie, kruszenie, zagęszczanie, granulacja, suszenie, rozdrabnianie, kondycjonowanie lub separacja przed poddaniem któremukolwiek spośród procesów wymienionych w pozycjach D1-D12 załącznika 2 do ustawy o odpadach;

#### **WNIOSKI:**

*W obowiązującym systemie prawnym pojęcie przetwarzania odpadów odnosi się do wszelkich procesów, jakim są poddawane odpady, za wyjątkiem zbierania i transportu. Innymi słowy każdy powstały odpad musi zostać poddany procesowi przetwarzania. Powstanie odpadu wiąże się nierozdzielnie z koniecznością jego przetworzenia, bądź to poprzez poddanie go procesowi odzysku, bądź procesowi unieszkodliwiania.*

### **III. ZASADY POSTĘPOWANIA Z ODPADAMI**

Ustawa o odpadach do zasad ogólnych gospodarowania odpadami zalicza:

1. Zasadę ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska – art. 16 u.o.;
2. Zasadę hierarchii postępowania z odpadami – art. 17 i n. u.o.;
3. Zasadę bliskości – art. 20 u.o.;
4. Zasadę zanieczyszczający płaci – art. 22 u.o.;

#### **Ad. 1 Zasada ochrony życia i zdrowia ludzi oraz ochrony środowiska:**

Zgodnie z art. 16 u.o. gospodarkę odpadami (a więc także przetwarzanie odpadów) należy prowadzić w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, w szczególności gospodarka odpadami nie może:

- 1) powodować zagrożenia dla wody, powietrza, gleby, roślin lub zwierząt;
- 2) powodować uciążliwości przez hałas lub zapach;
- 3) wywoływać niekorzystnych skutków dla terenów wiejskich lub miejsc o szczególnym znaczeniu, w tym kulturowym i przyrodniczym.

Zasada ta jest zasadą prawną, obowiązującą na mocy wskazanego przepisu ustawowego i wiążącą wszystkie organy administracji publicznej, na każdym etapie rozstrzygnięcia w





sprawach gospodarki odpadami, w tym w szczególności przy wydawaniu stosownych zezwoleń np. na przetwarzanie odpadów, ich zbieranie, czy transport.

Naruszenie powyższej zasady stanowi wykroczenie. Zgodnie z art. 171 u.o. - Kto prowadzi gospodarkę odpadami niezgodnie z nakazem określonym w art. 16 u.o. podlega karze aresztu albo grzywny.

## **Ad. 2 zasada hierarchii postępowania z odpadami**

Zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy odpadowej - Następująca hierarchia postępowania z odpadami ma zastosowanie jako kolejność priorytetów w przepisach prawa i polityce dotyczących zapobiegania powstawaniu odpadów oraz gospodarowania odpadami: a) zapobieganie; b) przygotowywanie do ponownego użycia; c) recykling; d) inne metody odzysku, np. odzysk energii; oraz e) unieszkodliwianie.

Wdrażając wskazany przepis dyrektywy ustawodawca polski w art. 17 ust. 1 u.o. przyjął, że wprowadza się następującą hierarchię sposobów postępowania z odpadami:

- 1) zapobieganie powstawaniu odpadów;
- 2) przygotowywanie do ponownego użycia;
- 3) recykling;
- 4) inne procesy odzysku;
- 5) unieszkodliwianie.

Zasada ta znajduje odzwierciedlenie w ustawowym obowiązku skonkretyzowanego postępowania.

Zgodnie z art. 18 u.o. **Każdy, kto podejmuje działania powodujące lub mogące powodować powstanie odpadów, powinien takie działania planować, projektować i prowadzić przy użyciu takich sposobów produkcji lub form usług oraz surowców i materiałów, aby:**

- 1) w pierwszej kolejności zapobiegać powstawaniu odpadów lub
- 2) ograniczać ilość odpadów i ich negatywne oddziaływanie na życie i zdrowie ludzi oraz na środowisko,
- 3) odpady, których powstaniu nie udało się zapobiec, posiadacz odpadów w pierwszej kolejności jest obowiązany poddać odzyskowi,
- 4) Odzysk, o którym mowa w pkt 3, polega:
  - a. w pierwszej kolejności na przygotowaniu odpadów przez ich posiadacza do ponownego użycia lub



- b. poddaniu recyklingowi,
  - c. a jeżeli nie jest to możliwe z przyczyn technologicznych lub nie jest uzasadnione z przyczyn ekologicznych lub ekonomicznych - poddaniu innym procesom odzysku.
- 5) Odpady, których poddanie odzyskowi nie było możliwe, posiadacz odpadów jest obowiązany unieszkodliwić,
  - 6) Unieszkodliwianiu poddaje się te odpady, z których uprzednio wysegregowano odpady nadające się do odzysku,
  - 7) W pierwszej kolejności stosuje się inne niż składowanie procesy unieszkodliwiania odpadów,
  - 8) Składowane powinny być wyłącznie te odpady, których unieszkodliwienie w inny sposób było niemożliwe.

Wskazana hierarchia postępowania jest wiążącym obowiązkiem prawnym wynikającym wprost z przepisu ustawy o odpadach.

### **Ad. 3 Zasada bliskości**

Zgodnie z art. 20 u.o. odpady, z uwzględnieniem hierarchii sposobów postępowania z odpadami, w **pierwszej kolejności poddaje się przetwarzaniu w miejscu ich powstania**. Odpady, które nie mogą być przetworzone w miejscu ich powstania, przekazuje się, do najbliższej położonych miejsc, w których mogą być przetworzone, uwzględniając:

- hierarchię sposobów postępowania z odpadami oraz
- najlepszą dostępną technikę, o której mowa w art. 207 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, lub
- technologię, o której mowa w art. 143 tej ustawy.

Zasada bliskości, podobnie jak zasada hierarchii postępowania z odpadami, jest zasadą prawną, będącą podstawą sformułowania obowiązku prawnego adresowanego zarówno do posiadacza odpadów, jak i organów administracji publicznej i innych podmiotów uczestniczących w administrowaniu procesami gospodarowania odpadami.



#### **Ad. 4 zasada zanieczyszczający płaci**

Zgodnie z art. 22 ust. 1 u.o. koszty gospodarowania odpadami, w tym koszty związane z niezbędną infrastrukturą i jej eksploatacją, są ponoszone przez pierwotnego wytwórcę odpadów lub przez obecnego lub poprzedniego posiadacza odpadów.

#### **WNIOSKI:**

*Przepisy prawa, rangi ustawowej, określają bezwzględnie obowiązujące, zarówno podmioty gospodarujące odpadami jak i organy administracji publicznej, zasady postępowania z odpadami, w tym w szczególności zasadę ochrony życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, zasadę hierarchii postępowania z odpadami i zasadę bliskości. Zasady te muszą być uwzględniane na każdym etapie gospodarowania odpadami oraz podejmowania przez organy administracji publicznej działań, w tym władczych, w zakresie gospodarki odpadowej.*

#### **IV. ADMINISTRACYJNOPRAWNA REGLAMENTACJA PRZETWARZANIA ODPADÓW**

Administracyjnoprawną formą reglamentacji działalności polegającej na przetwarzaniu odpadów, zgodnie z ustawą o odpadach, jest zezwolenie. Zezwolenie to stanowi indywidualny akt administracyjny, wydawany przez uprawnione do tego organy, uprawniający do prowadzenia działalności nim objętej (w analizowanym przypadku przetwarzania odpadów).

Zgodnie z art. 41 u.o. **prowadzenie przetwarzania odpadów wymaga uzyskania zezwolenia.** Zezwolenie to wydaje, w drodze decyzji, organ właściwy odpowiednio ze względu na miejsce zbierania lub przetwarzania odpadów.

Organem właściwym jest:

- 1) marszałek województwa – dla przedsiębiorstw, odpadów i instalacji określonych w art. 41 ust. 3 pkt 1 i ust. 6 u.o.
- 2) regionalny dyrektor ochrony środowiska – na terenach zamkniętych,
- 3) starosta - w pozostałych przypadkach.

Organ właściwy wydaje zezwolenie na przetwarzanie odpadów po zasięgnięciu opinii wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, właściwych ze względu na miejsce prowadzenia



przetwarzania odpadów. Organ wydający zezwolenie ma obowiązek zasięgnięcia opinii, ale opinia ta nie jest dla niego wiążąca.

Zezwolenie na przetwarzanie odpadów oraz pozwolenie na wytwarzanie odpadów uwzględniające zbieranie lub przetwarzanie odpadów są wydawane po:

- 1) przeprowadzeniu przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, z udziałem przedstawiciela właściwego organu, kontroli instalacji lub jej części, obiektu budowlanego lub jego części lub miejsc magazynowania odpadów, w których ma być prowadzone przetwarzanie odpadów lub zbieranie odpadów, w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska,
- 2) przeprowadzeniu przez komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej kontroli instalacji lub jej części, obiektu budowlanego lub jego części lub miejsc magazynowania odpadów, w których ma być prowadzone przetwarzanie odpadów lub zbieranie odpadów, w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach dotyczących ochrony przeciwpożarowej oraz w zakresie zgodności z warunkami ochrony przeciwpożarowej, o których mowa w operacie przeciwpożarowym, o którym mowa w art. 42 ust. 4b pkt 1, oraz w postanowieniu, o którym mowa w art. 42 ust. 4c.

Po przeprowadzeniu kontroli:

- 1) wojewódzki inspektor ochrony środowiska niezwłocznie wydaje postanowienie w przedmiocie spełnienia wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska. Na postanowienie nie służy zażalenie.
- 2) Komendant powiatowy (miejski) Państwowej Straży Pożarnej wydaje postanowienie w przedmiocie spełnienia wymagań określonych w przepisach dotyczących ochrony przeciwpożarowej oraz w zakresie zgodności z warunkami ochrony przeciwpożarowej, o których mowa w operacie przeciwpożarowym, o którym mowa w art. 42 ust. 4b pkt 1 u.o., oraz w postanowieniu, o którym mowa w art. 42 ust. 4c u.o. Na postanowienie nie służy zażalenie.

W przypadku:

- 1) postanowienia wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska negatywnie opiniującego spełnienie wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska właściwy organ odmawia wydania zezwolenia na zbieranie odpadów, zezwolenia na przetwarzanie odpadów lub pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniającego zbieranie lub przetwarzanie odpadów. Właściwy organ, mimo postanowienia





wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska negatywnie opiniującego spełnienie wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska, może wydać zezwolenie na zbieranie odpadów, zezwolenie na przetwarzanie odpadów lub pozwolenie na wytwarzanie odpadów uwzględniające zbieranie lub przetwarzanie odpadów, jeżeli stwierdzi, że niespełnienie wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska nie spowoduje powstania zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi lub dla środowiska.

- 2) postanowienia komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej negatywnie opiniującego spełnienie wymagań określonych w przepisach dotyczących ochrony przeciwpożarowej lub zgodność z warunkami ochrony przeciwpożarowej, o których mowa w operacie przeciwpożarowym, o którym mowa w art. 42 ust. 4b pkt 1, oraz w postanowieniu, o którym mowa w art. 42 ust. 4c, właściwy organ odmawia wydania zezwolenia na zbieranie odpadów, zezwolenia na przetwarzanie odpadów lub pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniającego zbieranie lub przetwarzanie odpadów.

Oznacza to, że stanowisko wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska oraz powiatowego komendanta Państwowej Straży Pożarnej jest co do zasady wiążące dla organu wydającego decyzję zezwalającą na przetwarzanie odpadów.

Przepisów o kontroli i opinii wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska oraz komendanta powiatowego PSP nie stosuje się w przypadku, gdy zezwolenie na przetwarzanie odpadów dotyczy przygotowania do ponownego użycia.

Z obowiązku uzyskania odpowiednio zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów ustawodawca zwolnił:

- 1) podmiot prowadzący działalność inną niż działalność gospodarcza w zakresie gospodarowania odpadami, który zbiera odpady opakowaniowe i odpady w postaci zużytych artykułów konsumpcyjnych, w tym zbieranie leków i opakowań po lekach przez apteki, przyjmowanie zużytych artykułów konsumpcyjnych w sklepach, systemy zbierania odpadów w szkołach, placówkach oświatowo-wychowawczych, urzędach i instytucjach (nieprofesjonalna działalność w zakresie zbierania odpadów);
- 2) osobę fizyczną i jednostkę organizacyjną niebędące przedsiębiorcami, wykorzystujące odpady na potrzeby własne;
- 3) osobę władającą powierzchnią ziemi, na której są stosowane komunalne osady ściekowe w celach, o których mowa w art. 96 ust. 1 pkt 1-3;



- 4) podmiot obowiązany do uzyskania pozwolenia zintegrowanego, o którym mowa w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska;
- 5) posiadacza odpadów prowadzącego działalność w zakresie unieszkodliwiania odpadów przez ich składowanie w składowiskach podziemnych, który jest obowiązany do uzyskania koncesji na prowadzenie takiej działalności na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze;
- 6) posiadacza odpadów obowiązanego do uzyskania decyzji zatwierdzającej program gospodarowania odpadami wydobywczymi lub zezwolenia na prowadzenie obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, o których mowa w ustawie z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2018);
- 7) wytwórcę odpadów, który wytwarzane przez siebie odpady, niebędące odpadami niebezpiecznymi, unieszkodliwia w miejscu ich wytworzenia zgodnie z wymaganiami określonymi w przepisach wykonawczych;
- 8) posiadacza odpadów, który poddaje odzyskowi odpady zgodnie z wymaganiami określonymi w przepisach wykonawczych;
- 9) władającego nieruchomością, który zbiera odpady komunalne, wytwarzane na terenie tej nieruchomości;
- 10) wytwórcę odpadów, który wytwarzane przez siebie odpady zbiera w miejscu ich wytworzenia;
- 11) punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzony samodzielnie przez gminę lub wspólnie z inną gminą lub gminami lub przez związek metropolitalny bezpośrednio przez urząd obsługujący wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, gminną jednostkę budżetową lub gminny zakład budżetowy lub urząd obsługujący związek metropolitalny.

#### **Wnioski:**

*Formą prawną reglamentacji swobody działalności gospodarczej w zakresie przetwarzania odpadów jest zezwolenie udzielane przez właściwy organ administracji publicznej w formie decyzji administracyjnej. Oznacza to, że co do zasady, poza wyjątkami określonymi w art. 45 u.o., przedsiębiorcy nie mają prawa swobodnego przetwarzania odpadów, a o udzieleniu takiego prawa rozstrzyga właściwy organ administracji publicznej. Kompetencje w zakresie rozstrzygania w przedmiocie udzielenia zezwolenia przypisane zostały marszałkowi województwa, staroście oraz regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska, a więc organom pozostającym poza strukturą organów gminy. Do kompetencji organów gminy – wójta, burmistrza, Prezydenta Miasta, należy wyrażenie opinii w przedmiocie zezwolenia, przy czym*



*opinia ta nie ma charakteru wiążącego. Ponadto organami współdziałającymi w sprawach wydawania zezwoleń na przetwarzanie odpadów są wojewódzki inspektor ochrony środowiska, w zakresie zgodności z wymogami ochrony środowiska oraz powiatowy komendant Państwowej Straży Pożarnej, w zakresie zgodności z przepisami przeciwpożarowymi. Opinia negatywna tych organów (stwierdzająca, że nie zostały spełnione odpowiednio wymagania ochrony środowiska i/lub wymagania przeciwpożarowe) jest wiążąca dla organu wydającego decyzję, obligując go co do zasady do odmowy wydania zezwolenia. Przepisy ustawy o odpadach nie zawierają jakiejkolwiek normy prawnej mogącej stanowić podstawę wprowadzenia na terenie danej gminy generalnego zakazu przetwarzania odpadów, czy określonego ich rodzaju.*

Signature Not Verified

Dokument podpisany przez  
Małgorzata Szalewska

Data: 2022.02.21 15:01:34 CET



2022.12

Solec Kujawski, dnia 23 lutego 2022r.

Aneta Smoleń  
Ul. Kujawska 19  
Solec Kujawski  
Pełnomocnik grupy mieszkańców  
Inicjatorów referendum

Komisja Rady Miejskiej w Solcu Kujawskim  
Do sprawdzenia wniosku mieszkańców  
O przeprowadzenie referendum gminnego

Niniejszym, w nawiązaniu do treści wystąpienia z dnia 17 lutego 2022r., uważam, że **treść pytania referendalnego jest precyzyjna i jednoznaczna.**

Odpowiadając jednak na pytania Komisji, wskazuje co następuje:

Ad. Pytania

1. W pytaniu chodzi o odpady poprodukcyjne wytwarzane przez zakłady i zwożone z innych lokalizacji w znaczeniu uchwał Rady Miejskiej w Solcu Kujawskim z dnia 07 grudnia 2021r. 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

2. W pytaniu referendalnym chodzi o wszystkie odpady poprodukcyjne w rozumieniu pkt 1 , a wyliczenie stanowi jedynie przykłady.





3. 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

4. Pytanie referendalne jest sformułowane w sposób precyzyjny, również w zakresie terytorialnym ewentualnego zakazu.

5. Zakaz ten ma dotyczyć wszystkich podmiotów przetwarzających odpady poprodukcyjne.

Jednocześnie kwestionujemy treść przedłożonych do sprawy Opinii Biura Prawnego Urzędu Miejskiego w Solcu Kujawskim z dnia 14 lutego 2022r. i 21 lutego 2022r. oraz Zakładu Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. w Solcu Kujawskim z dnia 21 lutego 2022r.

W zakresie opinii Biura prawnego, wskazujemy, iż mają one na celu tylko i wyłącznie zagmatwanie sprawy i nie odnoszą się do meritum.

Stanowią dosłowne przytoczenie wszystkich możliwych przepisów dotyczących przetwarzania odpadów bez konkretnego odniesienia się do kwestii związanych z pytaniem referendalnym.

Odnosząc się szczegółowo do zagadnienia wskazuję, że przetwarzanie odpadów mieści się moim zdaniem w ramach władztwa planistycznego gminy. Tym samym może być ono regulowane przez Miejskowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego, zwłaszcza, że w pytaniu referendalnym jest zapis odnośnie regulacji odpadów poprodukcyjnych przez podmioty, które prowadzą działalność gospodarczą uznaną za uciążliwą. Dodatkowo sposób ostatecznego rozstrzygnięcia kwestii poruszanej w referendum zawsze w szczegółach zależy od organu stanowiącego. Jak wskazuje orzecznictwo sądowe tematu: "W drodze referendum mieszkańcy wyrażają swą wolę co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy, co jednakże oznacza, że nie podejmują końcowego (definitywnego) rozstrzygnięcia w danej sprawie (z wyjątkiem referendum w sprawie odwołania organu stanowiącego, a w przypadku gminy - organu wykonawczego). W związku z tym przepis art. 65 tej ustawy < o referendum lokalnym > nakłada na właściwy organ jednostki samorządowej obowiązek niezwłocznego podjęcia czynności w celu realizacji rozstrzygającego wyniku referendum. Wynik referendum nie jest zatem



równoznaczny z ustanowieniem jakiegokolwiek normy - jednostkowej albo generalnej. Wola mieszkańców wyrażona w referendum nie skutkuje ostatecznym załatwieniem sprawy poddanej pod głosowanie."

U Nie można również nadinterpretować braku możliwości rozstrzygnięcia w MPZP przez Radę przetwarzania odpadów faktem, iż odpowiednie decyzje administracyjne na zbieranie i przetwarzanie odpadów wydają organy pozagminne (np. Marszałek Województwa). Nieuprawniona próba ograniczenia Rady Gminy we władztwie planistycznym Gminy poprzez opinię biura prawnego znajduje odzwierciedlenie w samej Ustawie o odpadach. Ustawa ta w art. 46 nakazuje organom wydającym zezwolenia odmowę jego wydania w przypadku gdy zamierzony sposób gospodarowania odpadami:

1) mógłby powodować zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub dla środowiska;

2) jest niezgodny z planami gospodarki odpadami;

3) jest niezgodny z przepisami prawa, w tym prawa miejscowego. (co oczywiste również z MPZP).

Podobnie opinia ZGK sp. z o.o. w Solcu Kujawskim , jest w mojej ocenie bezprzedmiotowa. Zakład ten nie jest wytwórcą odpadów. Zatem taki zakaz nie ograniczy jego działalności. Podmiot ten nie zajmuje się również przetwarzaniem odpadów, a jedynie ich zbiórką, odbiorem i magazynowaniem oraz sortowaniem. Analiza opinii wskazuje wprost, że ZGK myli pojęcie przetwarzania z powyższymi pojęciami , zwłaszcza sortowaniem.

Powyższe opinie w naszej ocenie służą tylko i wyłącznie wprowadzaniu w błąd i nie powinny stanowić podstawy do weryfikacji wniosku o przeprowadzenie referendum.

Z poważaniem

*Grzegorz Piutek*



2022. 13

Solec Kujawski, dnia 24 lutego 2022 r.

**Biuro Prawne**

**Urzędu Miejskiego w Solcu Kujawskim**

**Dariusz Chojnacki**

**Przewodniczący Komisji RM**

**w Solcu Kujawskim**

**do sprawdzenia wniosku mieszkańców o  
przeprowadzenie referendum gminnego**

**Opinia w sprawie oceny zgodności z prawem wniosku referendalnego z dnia 4 lutego 2022 r. – cz. 3,**

**„Wnioski końcowe co do spełnienia przesłanek podjęcia uchwały o przeprowadzeniu referendum lokalnego w zakresie wniosku z dnia 4 lutego 2022 r.”**

**I. Pytanie referendalne:** „Czy jesteś za zakazem przetwarzania odpadów poprodukcyjnych, na przykład spożywczych, biologicznych, poubojowych, chemicznych w przypadku działalności uciążliwej na terenie Miasta Solec Kujawski?”.

**II. Podstawy prawne:**

- a. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 741) – dalej ustawa o referendum lub u.r.l.
- b. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.) – dalej ustawa o samorządzie gminnym lub u.s.g.
- c. Ustawa 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.

### III. Wnioski końcowe

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;

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.

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

Biorąc pod uwagę techniczny aspekt spełnienia wymogów formalnych oraz brak zastrzeżeń Komisji co do prawidłowości, zarówno w zakresie formy, jak i ilości, uzyskanego poparcia inicjatywy referendalnej kwestia formalnej poprawności wniosku nie jest przedmiotem dalszej opinii.

#### **1. Ocena zgodności wniosku referendalnego z dnia 4 lutego 2022 r. z ustawowo określonym, dopuszczalnym zakresem przedmiotowym referendum lokalnego (art. 2 ust. 1 i 2 u.r.l.)**

Odnosnie 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 rozstrzygania 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 opinii pomijam referendum w sprawie odwołania organów gminy oraz samoopodatkowania mieszkańców)*

W tym stanie należy ustalić, czy wprowadzenie zakazu przetwarzania odpadów poprodukcyjnych w przypadku działalności uciążliwej na terenie Miasta Solec Kujawski, jest sprawą dotyczącą wspólnoty gminnej, mieszczącą 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. Jak wykazano w 2 cz. Opinii - dotyczącej przetwarzania odpadów, zagadnienie to (gospodarowania odpadami, w tym ich przetwarzania) jest kompleksowo uregulowane w ustawie o odpadach. 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 rozstrzygania 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 pytanie referendalne 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.**

## **2. Ocena poprawności sformułowania pytania referendalnego**

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. Zasady te nakazują, aby przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Warunek jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy mogą oczekiwać stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznanych praw. W tym miejscu należy wskazać, iż to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (rada gminy) podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum, jeżeli wniosek mieszkańców spełnia wymogi ustawy oraz nie prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem. Na skutek podjętej uchwały, przedstawione przez inicjatorów referendum pytanie, staje się pytaniem referendalnym w „zarządzonym” przez organ stanowiący referendum. Warunkiem przeprowadzenia referendum jest prawidłowo sformułowana treść pytania poddawane 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.

Odnosząc przedstawione uwagi do zawartego we wniosku z dnia 4 lutego 2022 r. pytania referendalnego należy jednoznacznie stwierdzić, iż sposób jego sformułowania nie spełnia kryterium jasności i jednoznaczności:

- a. 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 (np. zgodnie z art. 3 pkt 20 u.o. przez prace ziemne rozumie się każdy odzysk, w ramach którego odpady inne niż niebezpieczne są wykorzystywane do przywracania wartości użytkowych lub przyrodniczych wyrobiskom i zapadliskom lub do celów inżynierskich na potrzeby kształtowania krajobrazu; odpady

wykorzystywane do prac ziemnych zastępują materiały niebędące odpadami, nadają się do wyżej wymienionych celów i ograniczają się do masy bezwzględnie koniecznej do osiągnięcia tych celów). Stopień złożoności pojęcia przetwarzania odpadów i jego wysokospecjalistyczny charakter powoduje, iż jego właściwe zrozumienie jest właściwie niemożliwe dla mieszkańca naszej gminy, przez co tworzona jest w zasadzie nieograniczona przestrzeń dla dezinformacji, manipulacji, półprawdy, czy przekłamań. 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.

- b. 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.
- c. 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 oddziaływujących na środowisko. 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. 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.
- d. 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.
- e. Źródłem wątpliwości co do treści podejmowanego rozstrzygnięcia może być również odwołanie się w pytaniu referendalnym do terenu Miasta Solec Kujawski. Gmina Solec Kujawski jest gminą miejsko-wiejską, na terenie której zlokalizowana jest jednostka administracyjna – miasto Solec Kujawski. Powstaje w związku z tym pytanie, czy intencją inicjatorów referendum jest: 1) zakazanie przetwarzania, wskazanych w pytaniu, odpadów w granicach administracyjnych miasta Solec Kujawski, 2) zakazanie przetwarzania, wskazanych w pytaniu, odpadów na terenie gminy Solec Kujawski, 3) zakazanie przetwarzania odpadów pochodzących z działalności uciążliwej zlokalizowanej na terenie miasta Solec Kujawski?
- f. 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).

- g. Jak wykazano w pkt 1 niniejszej opinii (Ocena zgodności wniosku referendalnego z dnia 4 lutego 2022 r. z ustawowo określonym, dopuszczalnym zakresem przedmiotowym referendum lokalnego (art. 2 ust. 1 i 2 u.r.l.) przedmiot 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.

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).

### 3. Ocena skutków rozstrzygnięcia referendalnego

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. Oznacza to, że w przypadku uzyskania odpowiedniej frekwencji (30% uprawnionych) oraz udzielenia pozytywnej odpowiedzi na pytanie referendalne wynik referendum wiąże organy gminy i zgodnie z art. 65 u.r.l. zobowiązuje do niezwłocznego podjęcia czynności w celu jego realizacji. 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:

- a. 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.
- b. 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 prowadziłby do wręcz absurdalnej sytuacji, w której wytwórca odpadu (producent) nie miałby prawa np. przygotowania odpadów do ich odbioru przez recyklera.
- c. 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. Jak wskazywałam w 2 cz. Opinii, 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 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.

- d. Wprowadzenie zakazu przetwarzania odpadów poprodukcyjnych narusza zasadę ochrony prawa słuszenie/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.

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.

*Radca Prawny*

*Małgorzata Szalewska*





Str. 14

	Bombka A.	Chojnacki D.	Czaki B.	Dorawa A.	Michalak A.	Pacek T.	Raczyński Sz.	Szewczyk M	Razem głosów Tak/Nie	Stanowisko Komisji
Czy wniosek z dnia 4 lutego jest kompletny?	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	8/0	
Czy wniosek poparła odpowiednia ilość osób?	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	8/0	
Czy karty na których zbierano podpisy zawierały wszystkie niezbędne informacje?	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	8/0	
Czy przedmiot referendum jest zgodny z art. 2 u.r.l.		TAK	TAK	TAK	w mojej opinii TAK	TAK	TAK	UNDOLOM że tak	7/-	
Czy zaproponowane pytanie referendalne jest jasne, jednoznaczne i zrozumiałe dla każdego mieszkańca Gminy Solec Kujawski?	Nie mogę odpowiedzieć za mieszkańcy 1700	NIE	Razem NIE SA MAM Z TAM Problem.	NIE	Pytanie nie do mnie Dłuz wiecie jest jednoznaczne	NIE	NIE	TAK	11/5 2 brak stanowiska	

*[Handwritten signature]*

Czy rozstrzygnięcie referendum prowadzi do naruszenia prawa?	Pytanie 7 o prawniko	TAK	TAK	TAK	Pytanie nie do strachu ksermisi!	TAK	TAK	Nie wiem	5/3 ball score.	
--	----------------------------	-----	-----	-----	---	-----	-----	-------------	--------------------	--

Adam Michall

23.02.2022

David Ogilvy