



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 14 czerwca 2024 r.

Poz. 2983

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.115.2024.AB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 14 czerwca 2024 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107),

stwierdzam nieważność

uchwały nr III/10/2024 Rady Powiatu Hajnowskiego z dnia 28 maja 2024 r. w sprawie przeprowadzenia referendum lokalnego w sprawie sposobu zarządzania obszarem Puszczy Białowieskiej.

UZASADNIENIE

W dniu 28 maja 2024 r. Rada Powiatu Hajnowskiego podjęła uchwałę Nr III/10/2024, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 28 maja 2024 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 7 czerwca 2024 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatu, uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

W ocenie organu nadzoru uchwała w sposób istotny narusza przepis art. 17 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1317 z późn. zm.), poprzez **postanowienie o przeprowadzeniu referendum lokalnego na podstawie wniosku mieszkańców, który zawiera pytanie sformułowane w sposób niejednoznaczny i mogący wprowadzać w błąd uczestników referendum** oraz art. 14 ust. 2 ww. ustawy, poprzez **brak jednoznacznego określenia przedmiotu zamierzonego referendum na kartach, na których zbiera się podpisy popierające wniosek w sprawie przeprowadzenia referendum.**

Jak stanowi art. 17 ust. 1 ww. ustawy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum, jeżeli wniosek mieszkańców spełnia wymogi ustawy oraz nie prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem; organ stanowiący jest związany treścią wniosku. Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy wniosek o przeprowadzenie referendum powinien zawierać pytanie lub pytania referendum albo warianty zaproponowane do wyboru, a jeżeli wniosek dotyczy referendum w sprawie samoopodatkowania - cel lub cele oraz zasady samoopodatkowania.

Ustawa o referendum lokalnym określa zatem dwa kryteria oceny wniosku. Organ stanowiący bada czy wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum spełnia wymogi ustawy oraz czy nie prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem.

W kwestii sprawdzenia, czy wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum spełnia wymogi ustawy, przepisy ustawy o referendum lokalnym (art. 16 ust. 2 ustawy) przewidują powołanie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego komisji, której zadaniem jest sprawdzenie złożonego wniosku pod tym kątem.

Wadliwość wniosku o przeprowadzenie referendum polegająca na tym, że w wyniku referendum mogłyby zapaść rozstrzygnięcia sprzeczne z prawem jest wynikiem oceny 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. Chodzi tu o przepisy prawa powszechnie obowiązującego, w tym również przepisy prawa miejscowego.

Ponadto dokonując oceny czy wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum spełnia wymogi określone przepisami ustawy o referendum lokalnym oraz nie prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem, należy zwrócić uwagę na sposób sformułowania pytania referendalnego, bowiem **„warunkiem przeprowadzenia referendum, w świetle art. 15 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym, jest prawidłowo sformułowana treść pytania poddawanego pod głosowanie**, z którego w sposób jednoznaczny musi wynikać, w jakiej sprawie mają zdecydować mieszkańcy” (wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2014 r., sygn. akt II OSK 2988/13).

W § 4 uchwały Rada Powiatu Hajnowskiego postanowiła, że: *Głosujący w referendum odpowiadają na pytanie: "Czy popierasz funkcjonujący od stu lat model zarządzania Puszcą Białowieską realizowany przez administrację Lasów Państwowych oraz Białowieskiego Parku Narodowego przy udziale samorządów i społeczności lokalnej w oparciu o funkcjonujące przepisy prawa o gospodarce leśnej, łowieckiej i ochronie przyrody z zachowaniem możliwości korzystania przez mieszkańców regionu z dobrodziejstw Puszczy Białowieskiej?"*.

W ocenie organu nadzoru treść pytania referendalnego zawartego w § 4 uchwały nie została sformułowana w sposób prawidłowy. Nie jest bowiem jasne co należy rozumieć przez *„funkcjonujący od stu lat model zarządzania Puszcą Białowieską realizowany przez administrację Lasów Państwowych oraz Białowieskiego Parku Narodowego przy udziale samorządów i społeczności lokalnej”*, a także jakich konkretnie przepisów dotyczy zwrot *„w oparciu o funkcjonujące przepisy prawa o gospodarce leśnej, łowieckiej i ochronie przyrody”* oraz co konkretnie oznacza *„zachowanie możliwości korzystania przez mieszkańców regionu z dobrodziejstw Puszczy Białowieskiej”*.

Nie sposób stwierdzić co należy rozumieć przez sformułowanie *„model zarządzania”*, które nie występuje w przepisach przytaczanych w pytaniu referendalnym. Można jedynie domniemywać czy intencją inicjatora referendum jest to by obszar Puszczy Białowieskiej był zarządzany przez podmioty, które zarządzają nim obecnie, czy też to by uprawnienia tych podmiotów nie zostały zmienione, czy też by nie zmienił się obszar przez nie zarządzany, czy też by przepisy stanowiące podstawę ich działalności nie uległy żadnej zmianie w przyszłości. Intencja wnioskodawców może być też zupełnie odmienna, a z tak postawionego pytania nie jest możliwe jej jednoznaczne odczytanie, co prowadzi do wniosku, że treść pytania referendalnego może być różnie interpretowana przez uczestników referendum.

Ponadto skoro nie sposób ustalić co konkretnie należy rozumieć przez sformułowanie *„model zarządzania”* nie sposób również mówić o niezmiennym i funkcjonującym od stu lat *„modelu zarządzania”*, tym bardziej, że na przestrzeni tak długiego okresu przepisy będące podstawą zarządzania lasami wchodzącymi w skład Puszczy Białowieskiej były wielokrotnie nowelizowane. W szczególności dotyczy to ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2023 r. poz. 1336 z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2024 r. poz. 530), na podstawie których działają podmioty zarządzające lasami Puszczy Białowieskiej, tj. Białowieski Park Narodowy z siedzibą w Białowieży (państwowa osoba prawna działająca na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody) oraz Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa zarządza Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, zwane dalej "Lasami Państwowymi" - art. 4 ust. 1 ustawy o lasach).

Ponadto przytaczany w treści pytania referendalnego zwrot *„funkcjonujące przepisy prawa o gospodarce leśnej, łowieckiej i ochronie przyrody”* także nie jest jednoznaczny. Można bowiem jedynie domniemywać, które konkretnie zapisy ustaw regulujących wskazaną materię miałyby „uzyskać poparcie” w ramach referendum lokalnego. Pytanie referendalne nie identyfikuje w sposób precyzyjny ani konkretnego, zindywidualizowanego aktu prawnego (a tym bardziej konkretnej normy prawnej), którego miałyby dotyczyć referendum. Odpowiadając na pytanie referendalne uczestnicy referendum sami musieliby identyfikować, które z ustaw związanych z przedmiotową materią chcą (lub nie chcą) respektować (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 sierpnia 2021 r., sygn. akt III SA/Wr 229/21).

Również sformułowanie „z zachowaniem możliwości korzystania przez mieszkańców regionu z dobrodziejstw Puszczy Białowieskiej”, może być różnie rozumiane. Należy przy tym zauważyć, że w odniesieniu do możliwości korzystania z lasu nie sposób mówić o niezmienności, bowiem wynika ona w znacznej mierze z planu urządzenia lasu sporządzanego na 10 lat, stosownie do treści art. 18 ust. 1 ustawy o lasach. Jak stanowi art. 7 ust. 1 ustawy o lasach trwale zrównoważoną gospodarkę leśną prowadzi się według planu urządzenia lasu lub uproszczonego planu urządzenia lasu, natomiast zgodnie z art. 18 ust. 4 pkt 3 ww. ustawy plan urządzenia lasu zawiera m.in. określenie zadań, w tym w szczególności dotyczących:

- a) ilości przewidzianego do pozyskania drewna, określonego oddzielnie jako etat miąższościowy użytków rębnych oraz etat powierzchniowy użytków przedrębnych,
- b) zalesień i odnowień,
- c) pielęgnowania i ochrony lasu, w tym również ochrony przeciwpożarowej,
- d) gospodarki łowieckiej,
- e) potrzeb w zakresie infrastruktury technicznej.

Zachowanie możliwości korzystania przez mieszkańców regionu z dobrodziejstw Puszczy Białowieskiej nie wynika zatem wyłącznie z przepisów prawa o gospodarce leśnej, łowieckiej i ochronie przyrody, o których mowa w pytaniu referendalnym, co powoduje, że założenie zawarte w treści pytania, może wprowadzać w błąd uczestników referendum lokalnego.

Powyższe wskazuje, że treść pytania referendalnego jest niejednoznaczna i może być różnie rozumiana, a tym samym nie została sformułowana w sposób prawidłowy. W ocenie organu nadzoru treść pytania referendalnego nie może być uzupełniana domniemaniami, które miałyby odzwierciedlać właściwy sens postawionego pytania i jednocześnie ukazywać, niewyraźną wprost w pytaniu, myśl inicjatora referendum, a taka właśnie sytuacja zachodzi w przedmiotowej sprawie.

Jak stwierdził WSA w Krakowie w wyroku z dnia 2 grudnia 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 1315/21 „wskazać należy, że sposób ujęcia w art. 17 ust. 1 u.r.l. przesłanek umożliwiających podjęcie uchwały o przeprowadzeniu referendum wskazuje, że wniosek ten musi spełniać nie tylko wymogi ustawy, ale nie może również prowadzić do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem. Nie tylko więc przedmiot referendum, ale również **sposób sformułowania pytania referendalnego podlegają ocenie organu**. Nie ulega natomiast wątpliwości, że raz sformułowane przez inicjatorów referendum **pytanie nie może podlegać żadnym zmianom ani wymagać wyjaśnień**. 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)”.

Należy podkreślić, że w przedmiotowej sprawie niezależnie od tego czy w ramach referendum większość głosujących udzieli odpowiedzi TAK, czy też NIE, organy samorządu terytorialnego nie będą zobowiązane do podjęcia żadnych konkretnych działań, bowiem nie posiadają w tym zakresie żadnych uprawnień. Treść pytania referendalnego wkracza bowiem w sferę działań ustawodawcy - dotyczy kwestii zarządzania Puszczą Białowieską, uregulowanej w przepisach rangi ustawowej. Nie jest zatem jasne jakie skutki miałyby wynikać z przedmiotowego referendum lokalnego. Teza postawiona w pytaniu referendalnym może być potencjalnie myląca dla uczestników referendum o tyle, że mogą (w razie odpowiedzi pozytywnej) pozostawać w przekonaniu, że wynik referendum lokalnego spowoduje, iż zachowany zostanie bliżej niesprecyzowany „*model zarządzania Puszczą Białowieską*”, które to sformułowanie może być różnie rozumiane przez uczestników referendum.

Ponadto treść pytania nie może wprowadzać mieszkańców w błąd co do charakteru rozstrzygnięcia referendalnego, natomiast w przedmiotowej sprawie nie jest jasne czy intencją inicjatora referendum jest przeprowadzenie referendum wiążącego, czy też opiniodawczego. Biorąc pod uwagę, iż pytanie referendalne nie dotyczy uprawnień organów samorządu terytorialnego należałoby przyjąć, że ma ono charakter opiniodawczy. Jak bowiem wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych „w sprawach zastrzeżonych

do kompetencji organów innych władz, niż organy tej jednostki samorządowej, mieszkańcy nie mogą wypowiadać się w drodze referendum wiążącego, lecz opiniodawczego lub konsultacyjnego - pod warunkiem wszakże, iż znajduje to oparcie w porządku ustanowionym przez Konstytucję oraz odpowiednie ustawy” (wyrok NSA z dnia 2 lutego 2016 r., sygn. akt II OSK 2851/15). Opiniodawczy charakter referendum nie został jednak w żaden sposób zaznaczony w pytaniu referendalnym.

Jak wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych „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 WSA w Warszawie z dnia 25 maja 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 613/17). Jednoznaczne ustalenie czy referendum ma charakter wiążący czy opiniodawczy jest konieczne, bowiem zgodnie z art. 65 ustawy o referendum lokalnym, jeżeli referendum zakończy się wynikiem rozstrzygającym w sprawie poddanej pod referendum, właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego niezwłocznie podejmie czynności w celu jej realizacji.

Sposób sformułowania pytania referendalnego może prowadzić uczestników referendum do błędnego wniosku, że jego pozytywny wynik skutkować będzie konkretnym działaniem władz w zakresie zachowania albo zmiany „*modelu zarządzania Puszczą Białowieską*” (niezależnie od tego jak rozumieją ww. pojęcie).

Warto przy tym zwrócić uwagę, że gdyby przyjąć, iż referendum ma charakter wiążący twierdząca odpowiedź na sformułowane przez inicjatorów referendum pytanie prowadziłyby do ograniczenia uprawnień organów państwowych uczestniczących w procedurze ustawodawczej, co nie znajduje oparcia w przepisach obowiązującego prawa. Przedmiotowa uchwała poddaje pod rozstrzygnięcie w drodze referendum tę kategorię spraw, dla których uchwalenia konieczne jest zachowanie określonego trybu postępowania – procedury uchwalania ustaw. Tym samym tak zainicjowane referendum prowadziłyby do rozstrzygnięcia, którego wynik byłby nie do pogodzenia z powszechnie obowiązującym prawem. Bezpośrednie wyrażenie woli przez mieszkańców nie może prowadzić do ograniczenia uprawnień organów uczestniczących procesie ustawodawczym, tj. Sejmu, Senatu i Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W systemie demokratycznym wola społeczności lokalnej nie może zastępować prawidłowo funkcjonujących organów państwowych, których uprawnienia określają przepisy powszechnie obowiązującego prawa.

Podsumowując należy stwierdzić, że „warunkiem legalnego przeprowadzenia referendum jest prawidłowo sformułowana treść pytania poddanego pod głosowanie, z którego w sposób jednoznaczny musi wynikać w jakiej sprawie mają zdecydować mieszkańcy. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego zwraca się uwagę, że pytanie referendalne musi zawierać pełne i rzetelne informacje w sprawie (por. wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2014 r., sygn. akt II OSK 2988/13, (w:) CBOSA) oraz nie może prowadzić do rozstrzygnięcia sprzecznych z prawem” (wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 1236/16). W ocenie organu nadzoru pytanie referendalne nie zostało sformułowane w sposób prawidłowy – jest ono niejednoznaczne oraz może wprowadzać w błąd potencjalnych uczestników referendum.

W przedmiotowej sprawie doszło również do naruszenia art. 14 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym, zgodnie z którym podpisy zbiera się na kartach, z których każda zawiera **informacje o przedmiocie zamierzonego referendum** oraz o tym, że poparcia nie można wycofać. Wynika to z faktu, iż na kartach, na których zbiera się podpisy popierające wniosek w sprawie przeprowadzenia referendum, przedmiot zamierzonego referendum określono w sposób zbyt ogólny wskazując jedynie, iż dotyczy ono „*sposobu zarządzania obszarem Puszczy Białowieskiej*”. Określając przedmiot referendum w taki sposób pozostawiono inicjatorowi referendum całkowitą swobodę w zakresie postawienia pytania referendalnego, co należy uznać za niedopuszczalne.

Skoro bowiem warunkiem przeprowadzenia referendum jest zebranie poparcia określonej liczby mieszkańców uprawnionych do głosowania to nie można doprowadzić do sytuacji, w której mogą powstać wątpliwości, czy osoby podpisane na kartach do głosowania w istocie popierają wystąpienie z wnioskiem o przeprowadzenie referendum (którego elementem jest konkretne pytanie referendalne), a taka sytuacja może mieć miejsce w przedmiotowej sprawie.

Jakkolwiek zatem treść pytania referendalnego nie musi się znaleźć na kartach, na których zbiera się podpisy popierające wniosek w sprawie przeprowadzenia referendum, nie ulega wątpliwości, że z kart tych powinno jednoznacznie wynikać, iż osoby na nich podpisane popierają inicjatywę wystąpienia z wnioskiem

w konkretnej sprawie, co powoduje, że określając przedmiot sprawy na ww. kartach powinno się co najmniej wskazać istotne elementy pytania mającego być przedmiotem referendum.

W przedmiotowej sprawie treść pytania referendalnego w znaczący sposób odbiega od przedmiotu referendum określonego na kartach, na których zbiera się podpisy popierające wniosek w sprawie przeprowadzenia referendum. W treści pytania wskazano bowiem: *"Czy popierasz funkcjonujący od stu lat model zarządzania Puszcą Białowieską realizowany przez administrację Lasów Państwowych oraz Białowieskiego Parku Narodowego przy udziale samorządów i społeczności lokalnej w oparciu o funkcjonujące przepisy prawa o gospodarce leśnej, łowieckiej i ochronie przyrody z zachowaniem możliwości korzystania przez mieszkańców regionu z dobrodziejstw Puszczy Białowieskiej?"*.

Ze sposobu określenia przedmiotu referendum na kartach, na których zbiera się podpisy popierające wniosek w sprawie przeprowadzenia referendum, w żaden sposób nie wynika, iż przedmiot ten obejmuje uzyskanie poparcia dla *„funkcjonującego od stu lat modelu zarządzania Puszcą Białowieską”*, *„funkcjonujących przepisów prawa o gospodarce leśnej, łowieckiej i ochronie przyrody”*, czy też *„zachowania możliwości korzystania przez mieszkańców regionu z dobrodziejstw Puszczy Białowieskiej”*. W ocenie organu nadzoru taka sytuacja powoduje wątpliwości, czy osoby podpisane na kartach w istocie popierają przeprowadzenie referendum, którego przedmiotem jest pytanie w brzmieniu określonym we wniosku o przeprowadzenie referendum lokalnym, co w sposób istotny narusza art. 14 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym.

W świetle powyższego zasadne jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości. Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń