Elektronicznie podpisany przez:
Dorota Helena Ryl
dnia 10 września 2025 r.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Łódź, dnia 10 września 2025 r.

PNIK-I.4131.585.2025

Rada Miasta
Piotrkowa Trybunalskiego

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXI/211/25 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 8 sierpnia 2025 r. w sprawie przeprowadzenia referendum lokalnego na wniosek mieszkańców.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XXI/211/25 z dnia 8 sierpnia 2025 r. Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego zdecydowała o przeprowadzeniu referendum lokalnego na wniosek mieszkańców.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady zawiadomienia z dnia 29 sierpnia 2025 r. znak: PNIK-I.4131.585.2025, w którym poproszono o złożenie wyjaśnień i przesłanie wskazanych dokumentów.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania Przewodniczący Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego w piśmie z dnia 5 września 2025 r. znak: DRM.0711.34.2025 wyjaśnił, że w dniu 13 maja 2025 r. Komitet Referendalny „Piotrkowianie przeciwko Centrum Integracji Cudzoziemców” złożył zawiadomienie o zamiarze przeprowadzenia referendum lokalnego o następującej treści: „My, mieszkańcy Piotrkowa Trybunalskiego, posiadający czynne prawo

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie https://www.gov.pl/web/uw-lodzki w zakładce ochrona danych osobowych.

wyborcze, zawiadamiamy o zamiarze wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum lokalnego w sprawie sprzeciwu wobec tworzenia i organizacji Centrum Integracji Cudzoziemców na terenie miasta Piotrkowa Trybunalskiego i sprzeciwu wobec relokacji nielegalnych imigrantów na terenie Piotrkowa Trybunalskiego". Przewodniczący dalej wyjaśnił, że informacja ta (zawiadomienie) o zamiarze wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum lokalnego nie zawierała pytań referendalnych, o których mowa w art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 472), zwanej dalej ustawą. Następnie Przewodniczący Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego wskazał, że realizując obowiązek wynikający z art. 13 ust. 1 ustawy Inicjator referendum w obwieszczeniu podanym do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty (umieszczenie na słupach ogłoszeniowych, stanowiących własność miasta Piotrkowa Trybunalskiego) zawarł pytania referendalne, których treść nie jest tożsama z treścią pytań referendalnych określonych we wniosku o przeprowadzenie referendum lokalnego z dnia 11 lipca 2025 r. oraz w § 2 Uchwały Nr XXI/211/2025 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 8 sierpnia 2025 r. w sprawie przeprowadzenia referendum lokalnego na wniosek mieszkańców. W pytaniu 2 zawarto bowiem zwrot „sprzeciwu wobec relokacji nielegalnych imigrantów…". Przewodniczący poinformował jednocześnie, że bez wglądu do kart poparcia, zabezpieczonych na potrzeby wszczętego przez Prokuraturę Rejonową w Piotrkowie Trybunalskim za sygn. akt 4212-4.Ds.1549.2025 postępowania przygotowawczego o czyn z art. 270 § 1 kk, nie można jednoznacznie stwierdzić jaka była treść pytań referendalnych zamieszczonych na karcie poparcia, o której mowa w art. 14 ust. 2 ustawy. Przewodniczący dalej wskazał, że w dniu 11 lipca 2025 r. Komitet Referendalny złożył wniosek o przeprowadzenie referendum lokalnego wraz z kartami poparcia, zwierający pytania referendalne o treści:

1) „Czy jest Pan/Pani przeciwko tworzeniu i organizacji Centrum Integracji Cudzoziemców na terenie miasta Piotrkowa Trybunalskiego ?",

2) „Czy jest Pan/Pani przeciwko relokacji imigrantów na terenie Piotrkowa Trybunalskiego?".

Przewodniczący Rady podzielił pogląd organu nadzoru, że „w dyspozycji art. 2 ustawy nie mieści się przeprowadzenie referendum w sprawach dotyczących polityki migracyjnej, w tym wspólnej polityki migracyjnej, o jakiej mowa w art. 79 ust. 1 Traktatu z dnia 26 października 2012 r. o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. EU. C 326, str. 47). Zdaniem Przewodniczącego Rady zakreślony zaproponowanymi przez Inicjatorów referendum pytaniami referendalnymi przedmiot referendum nie mieści się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy, a biorąc powyższe pod uwagę, w przypadku rozstrzygającego wyniku referendum w sprawie poddanej pod referendum, właściwy organ gminy nie byłby w stanie niezwłocznie podjąć czynności w celu jego realizacji (art. 65 ustawy).

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

W § 2 ust. 1 uchwały ustalono następujące pytania referendalne:

1) „Czy jest Pan/Pani przeciwko tworzeniu i organizacji Centrum Integracji Cudzoziemców na terenie miasta Piotrkowa Trybunalskiego ?";

2) „Czy jest Pan/Pani przeciwko relokacji imigrantów na terenie Piotrkowa Trybunalskiego?".

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie https://www.gov.pl/web/uw-lodzki w zakładce ochrona danych osobowych.

W § 1 uchwały podano, że Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego na wniosek mieszkańców zgłoszony przez Inicjatora referendum, zarządza przeprowadzenie referendum lokalnego w sprawie sprzeciwu wobec tworzenia organizacji Centrum Integracji Cudzoziemców na terenie miasta Piotrkowa Trybunalskiego i sprzeciwu wobec relokacji nielegalnych imigrantów na terenie Piotrkowa Trybunalskiego. Treść pytań referendalnych określonych w uchwale nie dotyczyła jednak jak podano w § 1 uchwały nielegalnych imigrantów, lecz imigrantów korzystających z mechanizmu relokacji. Wyjaśnienia wymagało zatem czy pytania referendalne zawarte w informacji o zamierzonym referendum, o którym mowa w art. 13 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym oraz zamieszczone na kartach poparcia, o jakich mowa w art. 14 ust. 2 ww. ustawy są tożsame z pytaniami referendalnymi określonymi we wniosku, o jakim mowa w art. 15 ww. ustawy oraz w § 2 uchwały.

Organ nadzoru ustalił, że Komitet Referendalny „Piotrkowianie przeciwko Centrum Integracji Cudzoziemców" w dniu 13 maja 2025 r. złożył zawiadomienie o zamiarze przeprowadzenia referendum lokalnego o następującej treści: „My, mieszkańcy Piotrkowa Trybunalskiego, posiadający czynne prawo wyborcze, zawiadamiamy o zamiarze wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum lokalnego w sprawie sprzeciwu wobec tworzenia i organizacji Centrum Integracji Cudzoziemców na terenie miasta Piotrkowa Trybunalskiego i sprzeciwu wobec relokacji nielegalnych imigrantów na terenie Piotrkowa Trybunalskiego". Zawiadomienie nie zawierało treści konkretnych pytań referendalnych. W uzasadnieniu ww. zawiadomienia wskazano, że chodzi o wyrażenie sprzeciwu wobec wszelkich prób tworzenia na terenie Piotrkowa Trybunalskiego obiektów stałego bądź czasowego pobytu nielegalnych imigrantów (wyjaśnienia Przewodniczącego Rady, zawiadomienie z dnia 12 maja 2025 r.). Realizując obowiązek wynikający z art. 13 ust. 1 ustawy Inicjator referendum w obwieszczeniu podanym do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty (umieszczenie na słupach ogłoszeniowych, stanowiących własność miasta Piotrkowa Trybunalskiego) zawarł pytania referendalne, których treść nie była tożsama z treścią pytań referendalnych określonych we wniosku o przeprowadzenie referendum lokalnego z dnia 11 lipca 2025 r. oraz w § 2 Uchwały Nr XXI/211/2025 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 8 sierpnia 2025 r. w sprawie przeprowadzenia referendum lokalnego na wniosek mieszkańców. W pytaniu drugim zawarto bowiem zwrot „sprzeciwu wobec relokacji nielegalnych imigrantów" (wyjaśnienia Przewodniczącego, obwieszczenie o zamiarze przeprowadzenia referendum lokalnego, plakat obwieszczenie).

Kwestionowana uchwała narusza zatem art. 17 ust. 1 ustawy, gdyż została podjęta pomimo tego, że wniosek mieszkańców nie spełniał wymogów ustawy. Wniosek o przeprowadzenie referendum zawierał bowiem inne pytania niż te, o których byli informowani mieszkańcy na wcześniejszych etapach procedury referendalnej. Pytania referendalne zamieszczone we wniosku, o jakim mowa w art. 15 ww. ustawy oraz w § 2 uchwały muszą być bowiem tożsame z pytaniami referendalnymi, podanymi przez inicjatora we wcześniejszych etapach tej procedury. Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum, o ile wniosek mieszkańców spełnia wymogi ustawy oraz nie prowadzi

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie https://www.gov.pl/web/uw-lodzki w zakładce ochrona danych osobowych.

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. Według art. 13 ust. 2 informacja o zamierzonym referendum powinna zawierać pytanie lub pytania referendum. Podobnie, zgodnie z art. 14 ust. 2 karty do głosowania również powinny zwierać określenie przedmiotu referendum. Konieczność zachowania tożsamości pytań na każdym etapie procedury referendalnej wynika z zasady zaufania obywateli do demokratycznego państwa prawnego wynikającej z art. 2 konstytucji RP. Chodzi bowiem o to by mieszkańcy nie byli wprowadzani w błąd co do faktycznej treści zamierzonych przez inicjatora treści pytań referendalnych. W ustawie jest mowa zamiennie o przedmiocie referendum i o pytaniach referendalnych. Nie ulega jednak wątpliwości, ze przedmiot referendum to konkretne pytania referendalne. Ponadto jeśli ustawodawca stanowi o pytaniach referendalnych w ramach jednej procedury np. w art. 13 ust. 2 ustawy i w art. 15 ust. 2 ustawy to oznacza, że ich faktyczna treść musi być taka sama. Innymi słowy, aby wniosek o referendum spełniał wymogi ustawy musi zawierać pytania tożsame z pytaniami na wcześniejszych etapach procedury referendalnej.

Sposób ujęcia w art. 17 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym 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 bardzo 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. Przede wszystkim pytanie referendalne nie może być skonstruowane w sposób niepełny lub mogący wprowadzić w błąd (wyrok WSA w Warszawie z 28 września 2017 r. o sygn. akt II SA/Wa 703/17).

Ponadto, przedmiot referendum nie mieści się w dyspozycji art. 2 ustawy o referendum lokalnym, w szczególności w dyspozycji art. 2 pkt 3 ww. ustawy wskazanym jako podstawa podjętej uchwały. Rada gminy na podstawie art. 2 pkt 3 ustawy może zdecydować o przeprowadzeniu referendum w sprawach dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę. W dyspozycji tego przepisu nie mieści się natomiast podejmowanie referendum w sprawach dotyczących polityki migracyjnej, w tym wspólnej polityki migracyjnej, o jakiej mowa w art. 79 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie https://www.gov.pl/web/uw-lodzki w zakładce ochrona danych osobowych.

Reasumując uchwała w sposób istotny narusza art. 17 ust. 1 ustawy o referendum lokalnych w związku z art. 13 ust. 2, art. 15 ust. 2 i art. 2 ustawy o referendum lokalnym.

Przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotne naruszenie prawa. Do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r., sygn. akt II FSK 3595/13).

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego eliminującego z obrotu prawnego uchwałę w całości jest uzasadnione i konieczne.

Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135), za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Dorota Ryl

Do wiadomości:
Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie https://www.gov.pl/web/uw-lodzki w zakładce ochrona danych osobowych.