

*Szymon Starzyk*

Uniwersytet Śląski, Katowice

sz.starzyk@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2333-6274>

# Referendum lokalne jako (alternatywna) forma partycypacji społecznej w ochronie środowiska – studium przypadku instalacji termicznego przekształcania odpadów komunalnych

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2024.009>

## 1. Wprowadzenie

Ochrona środowiska jest kwestią bezpośrednio oddziałującą na społeczeństwo. Na doniosłość przedmiotowej problematyki wskazuje już jej wyartykułowanie na szczeblu konstytucyjnym<sup>1</sup>, jak również międzypaństwowa współpraca na tle prawnośrodowiskowym. Jednym z ważniejszych aktów prawnych bezspornie zaliczanych do źródeł prawa międzynarodowego w zakresie dotyczącym środowiska jest Konwencja sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca

---

<sup>1</sup> Przykładowo, zgodnie z art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (dalej: Konstytucja lub Ustawa Zasadnicza): „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju” (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (dalej: Konwencja)<sup>2</sup>, której Polska jest stroną. Celem wskazanej umowy międzynarodowej jest wyszczególniona w art. 1 „ochrona praw każdej osoby, z obecnego oraz przyszłych pokoleń, do życia w środowisku odpowiednim dla jej zdrowia i pomyślności”, której częściową gwarancją ma być umożliwienie społeczeństwu *sensu largo* wzięcia udziału w podejmowaniu decyzji dotyczących spraw środowiskowych. Transpozycji norm konwencyjnych do systemu krajowego dokonano, uchwalając ustawę 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 (dalej: u.o.o.ś.)<sup>3</sup>. Zgodnie z jej treścią ustawodawca zapewnił każdemu uczestnictwo w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa poprzez możliwość składania uwag i wniosków, jak również nadanie szczególnych uprawnień proceduralnych organizacjom ekologicznym.

Jednocześnie coraz częściej w poszczególnych procesach decyzyjnych związanych z ochroną środowiska wykorzystywany jest instrument demokracji bezpośredniej, jakim jest referendum lokalne. Należy zaznaczyć, że wskazana instytucja nie została wyartykułowana ani na szczeblu konwencyjnym, ani w treści u.o.o.ś., natomiast prawo decydowania o sprawach dotyczących wspólnoty poprzez głosowanie jej członków wynika już z rozdziału VII Ustawy Zasadniczej<sup>4</sup>.

Autor niniejszego artykułu zaprezentuje praktyczne zastosowanie powyżej wskazanego narzędzia prawnego jako alternatywnej możliwości partycypacji społecznej w ochronie środowiska. W ramach omawianej problematyki zostanie podjęta analiza

---

<sup>2</sup> Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706. Zob. R. Mikosz, *Wprowadzenie do prawa środowiska*, Katowice 2021, s. 79–80.

<sup>3</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 1094 ze zm.

<sup>4</sup> Zgodnie z art. 170 Konstytucji RP: „Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa”.

przypadków wykorzystywania referendum lokalnego w postępowaniach dotyczących budowy instalacji termicznego przekształcania odpadów komunalnych (dalej: ITPOK lub spalarnie odpadów), zaliczanych do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko<sup>5</sup>.

## 2. Ustawowe formy udziału społeczeństwa w postępowaniach dotyczących ochrony środowiska

Punktem wyjścia do przyjętych w polskim systemie prawnym rozwiązań jest wspomniana we wstępie ratyfikacja przez Polskę umowy międzynarodowej, czyli Konwencji z Aarhus. Zgodnie z treścią jej postanowień ogólnych zawartych w art. 3 „każda ze Stron podejmie niezbędne ustawodawcze, administracyjne i inne środki, włączając w to środki zapewniające zgodność pomiędzy postanowieniami realizującymi postanowienia niniejszej konwencji odnoszące się do informacji, udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości [...]”. Idąc dalej, sygnatariusze Konwencji zadeklarowali realizację ramowych zobowiązań zapewniających partycypację społeczną w przedmiocie podejmowania decyzji dotyczących konkretnych przedsięwzięć – zawartych m.in. w załączniku I, będących integralną częścią aktu (art. 6), w odniesieniu do planów, programów i wytycznych polityk mających znaczenie dla środowiska (art. 7) oraz w przygotowaniu przepisów wykonawczych lub powszechnie obowiązujących aktów normatywnych (art. 8)<sup>6</sup>. W maju 2003 r. nastąpiła publikacja ratyfikowanego aktu w polskim Dzienniku Ustaw, w wyniku której włączono go do krajowego porządku prawnego z możliwością bezpośredniego stosowania<sup>7</sup>.

Rozwinięcie konwencyjnych norm przez prawodawcę nastąpiło w przywołanej wcześniej ustawie z dnia 3 października 2008 r.

---

<sup>5</sup> Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. poz. 1839 ze zm.).

<sup>6</sup> Zob. szerzej M. Micińska, *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska. Instrumenty administracyjno-prawne*, Toruń 2011, s. 45–47.

<sup>7</sup> Ibidem, s. 41.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że obowiązujący akt prawny jest jednocześnie dostosowany do regulacji prawa wspólnotowego<sup>8</sup>. Kwestie dotyczące partycypacji społecznej w ochronie środowiska zostały usystematyzowane w dziale III u.o.o.ś. (art. 29–45), jednakże już w art. 5 wskazano, że na warunkach w niej określonych każdy ma prawo uczestnictwa w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa<sup>9</sup>. W legislacyjnych ramach polski ustawodawca przewidział dwie zasadnicze formy udziału społeczeństwa w rzeczowych postępowaniach.

Podstawową formą uczestnictwa zainteresowanej społeczności jest składanie uwag i wniosków (art. 29). Porównywalny instrument procesowy został wyartykułowany w dziale VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>10</sup>, jednakże art. 32 u.o.o.ś. wyraźnie wyłącza stosowanie powyższych przepisów<sup>11</sup>. Wpływa to na ograniczenie uprawnionym indywidualnej odpowiedzi na złożone uwagi i wnioski, jednocześnie umożliwia zwrócenie się do organu wyższej instancji o ponowne rozpatrzenie sprawy<sup>12</sup>. Przychylając się do stanowiska Magdaleny Micińskiej, należy uznać wskazane wyżej narzędzia prawne za szczególnego rodzaju prawo petycji przewidziane w art. 63 Konstytucji RP<sup>13</sup>. Ustawa wprowadza również obowiązek zapewnienia przez właściwe organy administracji możliwości udziału społeczeństwa odpowiednio przed wydaniem tych decyzji lub ich zmianą oraz przed przyjęciem tych dokumentów lub ich zmianą (art. 30), konkretyzowany w kolejnych rozdziałach aktu. Główną różnicą w przypadku poszczególnych postępowań są zakreślone odpowiednio terminy na składanie uwag i wniosków (art. 33 ust. 1 pkt 7 oraz art. 39 ust. 1 pkt 4). Uwagi i wnioski mogą być wno-

---

<sup>8</sup> Zob. R. Mikosz, op.cit., s. 115; B. Opaliński, w: *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, red. B. Opaliński, Warszawa 2021, s. 4.

<sup>9</sup> Pojęcie „każdy” należy rozumieć w ujęciu szerokim. Zob. R. Mikosz, op.cit., s. 115–116; B. Opaliński, op.cit., s. 18–19.

<sup>10</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.

<sup>11</sup> M. Micińska, op.cit., s. 148.

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> Ibidem.

szony w formie pisemnej, ustnie do protokołu lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej bez konieczności opatrywania ich kwalifikowanym podpisem elektronicznym (art. 34 oraz art. 40). W przypadku terminowej realizacji uprawnienia organ prowadzący postępowanie jest zobligowany rozpatrzyć wniesione uwagi i wnioski, odpowiednio poinformować o udziale społeczeństwa w postępowaniu oraz o tym, w jaki sposób uwagi i wnioski zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione (art. 37 oraz art. 42)<sup>14</sup>. W związku z powyższym należy podkreślić, że obowiązki nałożone na organ administracji publicznej w ramach toczącego się postępowania mają charakter bezwzględny i muszą być zrealizowane. Z drugiej strony skutecznie wniesione uwagi i wnioski nie mają waloru wiążącego dla podmiotu prowadzącego postępowanie, wskutek czego nie wpłyną obligatoryjnie na kształt wydawanej decyzji lub opracowanego dokumentu. Zdecydowanie silniejszymi instrumentami dysponują same strony postępowania, którymi również w konkretnych przypadkach mogą być członkowie zainteresowanej społeczności<sup>15</sup>.

Innym rodzajem partycypacji społecznej w ochronie środowiska jest uczestnictwo w postępowaniu organizacji ekologicznej, której zostały przyznane szczególne uprawnienia. Podążając za słowniczkiem ustawowym, przez pojęcie organizacji ekologicznej rozumie się organizację społeczną, której statutowym celem jest ochrona środowiska (art. 3 ust. 1 pkt 10). Powołującej się na wyżej wskazane cele organizacji ekologicznej przysługuje warunkowa możliwość uczestnictwa na prawach strony w toczących się postępowaniach przed organami administracji publicznej oraz sądami administracyjnymi, jak i prawo wnoszenia środków odwoławczych (art. 44)<sup>16</sup>. Należy jednak podkreślić, że nie można uznać

---

<sup>14</sup> Zob. R. Mikosz, op.cit., s. 115–118.

<sup>15</sup> Zob. szerzej I. Dutkowiak, *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko i wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, Wrocław 2017; J. Krystek, *Ocena oddziaływania na środowisko*, Warszawa 2023.

<sup>16</sup> Zob. R. Mikosz, op.cit., s. 118–119; B. Opaliński, op.cit., s. 99–102.

jej za stronę postępowania, lecz posiada określone uprawnienia strony, w szczególności na tle procesowym<sup>17</sup>.

### 3. Referendum lokalne jako alternatywna forma partycypacji publicznej w ochronie środowiska

Jedną z najdonioślejszych form demokracji bezpośredniej jest instytucja referendum. Ustrojodawca już w treści polskiej Ustawy Zasadniczej przewidział dwa rodzaje przedmiotowego głosowania – na szczeblu ogólnokrajowym (art. 125) oraz lokalnym<sup>18</sup>. Zgodnie z konstytucyjnym odesłaniem zasady oraz tryb przeprowadzania powszechnego rozstrzygnięcia spraw wspólnoty w obrębie samorządu terytorialnego określa obecnie ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym<sup>19</sup> (dalej: u.r.l.). Jak wskazuje Jan Zimmermann, pojęcie referendum lokalnego (dalej również: referendum) można zdefiniować zarówno materialnie, jak i formalnie. W pierwszym ujęciu jest nim wyrażenie w drodze głosowania woli mieszkańców (członków wspólnoty samorządowej) co do sposobu rozstrzygnięcia spraw ich dotyczących<sup>20</sup>. Natomiast według ujęcia formalnego jest to udzielenie na urzędowej karcie do głosowania pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytanie lub pytania bądź dokonanie wyboru pomiędzy zaproponowanymi wariantami<sup>21</sup>. Aprobując pogląd Anny Rytel-Warzochoy, należy zauważyć, że instytucja referendum jako forma bezpośredniej partycypacji obywateli w procesie decyzyjnym na poziomie lokalnym nie może być uznana za organ samorządowy<sup>22</sup>. Mimo to

---

<sup>17</sup> M. Górski, w: *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2021, s. 197.

<sup>18</sup> Zob. przypis 4.

<sup>19</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1317 ze zm.; zob. A. Wierzbica, *Referendum lokalne i wybory oraz zarządzenia i uchwały jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014, s. 76.

<sup>20</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 309.

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> A. Rytel-Warzochoa, *Przedmiotowy zakres referendum lokalnego w Polsce*, „Studia Wyborcze” 2011, t. 12, s. 43.

na tle prawnym wyróżnia się jej stanowiący charakter<sup>23</sup>. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 3 u.r.l. mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego (dalej: JST), będąc członkami wspólnoty samorządowej, wyrażają w drodze głosowania swoją wolę w istotnych sprawach dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę<sup>24</sup>. Brak wyartykułowania konkretnych przypadków stanowi o otwartym charakterze powyższego katalogu. W gestii inicjatora referendum lokalnego jest dookreślenie sprawy, aby móc ją uznać za istotną dla wspólnoty, czego skutkiem będzie możliwość poddania jej pod głosowanie fakultatywne. Jednocześnie bezsprzecznie do takich kwestii można zaliczyć sprawy związane z ochroną środowiska<sup>25</sup>.

Postępowanie referendalne szczegółowo określa przedmiotowa ustawa, warto jednak wyszczególnić podstawowe jego elementy, warunkujące specyfikę omawianej instytucji<sup>26</sup>. Inicjatywa referendalna należy do organu stanowiącego JST lub jest podejmowana na wniosek co najmniej 10% uprawnionych do głosowania<sup>27</sup> mieszkańców gminy albo powiatu bądź 5% uprawnionych do głosowania mieszkańców województwa (art. 4). Każdorazowo wymagane jest podjęcie uchwały przez odpowiednią dla szczebla samorządowego radę lub sejmik, której obligatoryjne elementy determi-

---

<sup>23</sup> Ibidem, s. 44.

<sup>24</sup> W ramach przytoczonego artykułu ustawodawca wskazuje również na pozostałe kryteria przedmiotowe referendum lokalnego, do jakich zaliczamy: odwołanie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, sposób rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej wspólnoty (będącej w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki), odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy. Zob. szerzej A. Rytel-Warzocho, *Referendum lokalne w Polsce w świetle aktualnych regulacji prawnych i proponowanych zmian*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 2(54), s. 67–84, <https://doi.org/10.15804/ppk.2020.02.04>.

<sup>25</sup> Z tego tytułu autor w dalszej części rozdziału poddaje analizie stosowne przepisy, mające odniesienie do przeprowadzenia referendum w zakresie dyspozycji art. 2 ust. 1 pkt 3 u.r.l. Zob. wyrok TK z dnia 26 lutego 2003 r., K 30/02, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Zbiór Urzędowy, Seria A” 2003, nr 2, poz. 16.

<sup>26</sup> Zob. szerzej A. Wierzbica, op.cit., s. 73–155.

<sup>27</sup> Zgodnie z art. 3 u.r.l. „w referendum mają prawo brać udział osoby stale zamieszkujące na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, posiadające czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego tej jednostki”.

nuje ustawa (art. 9 ust. 2). Zostaje w niej określony m.in. kalendarz czynności związanych z przeprowadzeniem referendum, wpływający na stosowne terminy<sup>28</sup>. Uchwała podjęta przez organ zostaje ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym, przy czym uchwała rady gminy podlega ponadto bezzwłocznemu rozplakatowaniu lub ogłoszeniu w inny sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie (art. 10 ust. 1). Jak wskazuje Anna Wierzbica, *ratio legis* zawężenia tego obowiązku wyłącznie w ramach podstawowej JST nie jest znane<sup>29</sup>. Nie ulega jednak wątpliwości, że podjęcie stosownych działań informacyjnych leży w gestii inicjatora referendum na każdym szczeblu samorządowym<sup>30</sup>. Brak dbałości o dobre i skuteczne poinformowanie jak najszerszej grupy potencjalnych uczestników głosowania może mieć bezpośredni wpływ na frekwencję, a razem z nią przesądzić o ważności referendum<sup>31</sup>. Należy również pamiętać o nieodłącznej części procesu referendalnego, jaką jest kampania. Służy ona wyjaśnieniu przez zarządzający głosowanie organ stanowiący JST istoty problemów, które mają być rozstrzygnięte, treści postawionych pytań i wariantów, a także prezentowaniu stanowiska inicjatora oraz partii politycznych, zrzeszeń i mieszkańców w sprawie poddanej pod referendum (art. 28 ust. 1). Dzień podjęcia stosownej uchwały<sup>32</sup> oficjalnie umożliwia rozpoczęcie działań kampanijnych, które należy zakończyć na 24 godziny przed dniem głosowania (art. 29 ust. 1). Wykorzystywane materiały referendalne, takie jak plakaty, hasła lub ulotki informacyjne zawierające wyraźne oznaczenie swojego pochodzenia bądź rozplakatowania, podlegają ochronie prawnej (art. 33). Sama ustawa wskazuje również katalog zakazanych aktywności, jak i ograniczeń wiążących się z podejmowanymi działaniami promującymi. Z powyższym powiązany jest wymóg pokrycia z własnych źródeł ponoszonych wydatków przez inicja-

---

<sup>28</sup> M.in. terminy rozpoczęcia czy zakończenia kampanii referendalnej. Zob. P. Uziębło, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 53–54.

<sup>29</sup> A. Wierzbica, op.cit., s. 98.

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> Bądź postanowienia komisarza wyborczego, zob. art. 20 u.r.l.



tora referendum (art. 42). Jak wskazuje Anna Rakowska-Trela, nie będą to wyłącznie koszty związane z prezentowaniem stanowiska w ramach kampanii, ale również wydatki, które musi on ponieść dla skutecznego przeprowadzenia procedury zarządzenia referendum<sup>33</sup>. Z drugiej strony, obowiązek finansowania wszelkich czynności związanych z jego zorganizowaniem i przeprowadzeniem<sup>34</sup> został nałożony na organy administracji publicznej i każdorazowo obciąża budżet JST (art. 40). Jednocześnie ustawa determinuje wydatkowanie środków zarówno przez inicjatora, jak i organy samorządowe na podstawie zasady jawności finansowania referendum lokalnego (art. 39). Jako że jest ona powiązana z ogólniejszą zasadą jawności finansowania polityki i życia publicznego, ma na celu ograniczenie sytuacji korupcjogennych, a także wyrównanie szans uczestników życia publicznego<sup>35</sup>.

Analizowaną formę partycypacji społecznej na szczeblu lokalnym charakteryzuje przy podejmowaniu rozstrzygnięć jej wiążący, a nie jedynie opiniodawczy charakter<sup>36</sup>. Idąc za Anną Wierzbicą, należy zaznaczyć, „że warunkiem skutecznego wypowiedzenia się mieszkańców wspólnoty samorządowej za jednostkę samorządu terytorialnego jest łączne zaistnienie dwóch przesłanek: niezbędnej frekwencji przesądzającej o ważności referendum oraz rozstrzygającego wyniku referendum zgodnie z regułami wynikającymi z ustawy o referendum lokalnym. Sama bowiem ważność referendum nie przesądza jeszcze o jego wiążącym wyniku”<sup>37</sup>. Zgodnie z wymogiem ustawowym będzie ono ważne, jeśli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głoso-

---

<sup>33</sup> W ramach szczegółowych obowiązków nałożonych przez ustawę oraz powiązanych z nimi czynności możemy wymienić np. koszty podania do wiadomości mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego przedmiot zamierzonego referendum, koszty druku kart do zbierania podpisów, koszty materiałów piśmiennych, ewentualnej korespondencji, transportu. Zob. A. Rakowska-Trela, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2019, komentarz do art. 42 u.r.l., Legalis (dostęp: 25.11.2023 r.).

<sup>34</sup> Z wyjątkiem tych wykonywanych przez komisarza wyborczego.

<sup>35</sup> Ibidem, komentarz do art. 39 u.r.l.

<sup>36</sup> A. Szmyt, *O referendum w Polsce jeszcze raz – wybrane uwagi*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 2(54), s. 23, <https://doi.org/10.15804/ppk.2020.02.01>.

<sup>37</sup> A. Wierzbica, op.cit., s. 133.

wania (art. 55). Przy ocenie wskazanego przez prawodawcę progu przedstawiciele doktryny przyjęli, że nie jest to liczba mała ani – jak wskazuje doświadczenie – łatwa do osiągnięcia<sup>38</sup>. Spełnienie powyższej przesłanki otwiera drogę do kontynuowania dalszej procedury referendalnej, której celem jest ustalenie, czy wynik referendum jest wiążący. Za taki należy uznać sytuację, gdy na jedno z rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum oddano więcej niż połowę ważnych głosów (art. 56). Realizacja wyżej wyartykułowanych wymogów wiąże lokalnych decydentów, którzy zobligowani są do niezwłocznego podjęcia czynności w celu realizacji otrzymanego rozstrzygnięcia (art. 65). W doktrynie panują poglądy, że w przypadku biernej postawy odpowiedzialnych organów możliwe jest złożenie stosownych skarg w trybach wynikających z ustaw samorządowych<sup>39</sup>. Mając na uwadze powagę instytucji referendum lokalnego, należy przychylić się do tezy Anny Wierzbicy, zgodnie z którą ważne i rozstrzygające głosowanie stanowi domniemanie woli JST, wyrażone przez tworzącą ją wspólnotę samorządową<sup>40</sup>.

#### 4. Instalacje termicznego przekształcania odpadów komunalnych a partycypacja społeczna w ochronie środowiska

Obecnie coraz częstszym przypadkiem staje się wykorzystywanie instytucji referendum lokalnego obok form udziału społeczeństwa wynikających z u.o.o.ś. w sprawach dotyczących ochrony środowiska. Doskonałym tego przykładem jest proces budowy ITPOK. Należą one do jednych z powszechniejszych form gospodarki odpadami w krajach Europy Zachodniej, będących alternatywą

---

<sup>38</sup> Ibidem, s. 137.

<sup>39</sup> Ibidem, s. 150. Zob. odpowiednio art. 101 i 101a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), art. 87 i 88 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.) oraz art. 90 i 91 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.).

<sup>40</sup> A. Wierzbica, op.cit., s. 149.

dla powstawania nowych składowisk<sup>41</sup>. Analiza funkcjonujących na przestrzeni lat w Polsce metod gospodarowania odpadami komunalnymi wskazuje na powolny wzrost udziału przetworzonych termicznie odpadów, który w 2022 r. wynosił niewiele ponad 20%<sup>42</sup>. Aktualnie w Polsce działa osiem nowoczesnych spalarni odpadów komunalnych<sup>43</sup>, przy jednoczesnych planach budowy nowych instalacji w związku z możliwością uzyskania odpowiedniego dofinansowania<sup>44</sup>. Przewidywany w KPGO 2028 planowany wzrost udziału recyklingu oraz poprawa selektywnego zbierania odpadów mają mieć wpływ na zmienny w czasie i stopniowo obniżany procentowy udział zagospodarowania odpadów w procesach termicznego ich przekształcania. Nie powstrzymuje to jednak inwestorów i władz lokalnych przed skutecznym planowaniem budowy nowych tego typu instalacji<sup>45</sup>.

Klasyfikacji spalarni odpadów dokonuje się m.in. ze względu na produkt przetwarzania, jak i oparte mechanizmy funkcjonowania. Szczegółowa definicja tego typu instalacji została zawarta w art. 3 pkt 26 ustawy z dnia 14 grudnia 2021 r. o odpadach<sup>46</sup>

---

<sup>41</sup> Zob. G. Wielgoński, *Dlaczego spalarnie odpadów?*, „Rocznik Naukowy Wydziału Zarządzania w Ciechanowie” 2011, t. 5, z. 1–4, s. 91, 110.

<sup>42</sup> Uchwała nr 96 Rady Ministrów z dnia 12 czerwca 2023 r. w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2028 (M.P. z 2023 r. poz. 702, dalej: KPGO 2028), s. 15.

<sup>43</sup> Zob. G. Wielgoński, *Spalarnie odpadów komunalnych w Polsce*, „Nowa Energia” 2019, nr 4(69), s. 34–41.

<sup>44</sup> Dofinansowania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOŚiGW) z programu „Racjonalna gospodarka odpadami, wykorzystanie paliw alternatywnych na cele energetyczne”. Zob. <https://portalkomunalny.pl/nfosigw-spalarnie-dofinansowanie-podsumowanie-532884/> (dostęp: 25.11.2023 r.).

<sup>45</sup> Wykaz podmiotów ubiegających się o dotacje w ramach programu priorytetowego 2.1.3. Wykorzystanie paliw alternatywnych na cele energetyczne z Funduszu Modernizacyjnego, <https://www.teraz-srodowisko.pl/media/pdf/aktualnosci/13412-NFOŚiGW-lista-39-spalarni.pdf> (dostęp: 25.11.2023 r.).

<sup>46</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1587 ze zm. Ustawodawca wskazuje, że przez spalarnie odpadów rozumiemy zakład lub jego część przeznaczone do termicznego przekształcania odpadów z odzyskiem lub bez odzysku wytwarzanej energii cieplnej, obejmujące instalacje i urządzenia służące do prowadzenia procesu termicznego przekształcania odpadów wraz z oczyszczaniem gazów odlotowych i wprowadzaniem ich do powietrza, kontrolą, sterowaniem i monitorowaniem procesów oraz instalacjami związanymi z przyjmowaniem, wstępnym przetwarzaniem i magazynowaniem odpadów dostarczonych do termicznego

(dalej: u.o.o.). Warto wskazać, że już w pkt 5 załącznika I do Konwencji uznano podejmowanie się budowy tego typu przedsięwzięcia za mogące znacznie oddziaływać na środowisko<sup>47</sup>. Na szczeblu krajowym, mocą § 2 pkt 46 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r.<sup>48</sup>, uznano je za przedsięwzięcie mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. W związku z powyższym inwestycja będzie wymagała przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, poprzedzającej postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach<sup>49</sup> (art. 61 w zw. z art. 59 w zw. z art. 60 u.o.o.ś.). Przedmiotowa kwalifikacja procedur umożliwia udział w nich społeczeństwa na warunkach zaprezentowanych w pierwszej części artykułu. Uzyskanie decyzji środowiskowej dopuszcza następcze wystąpienie o wydanie jednej z decyzji „inwestycyjnych” wymienionych w art. 72 ust. 1 u.o.o.ś., jednocześnie określając warunki związane z potrzebami ochrony środowiska, pod którymi przedsięwzięcie może zostać zrealizowane<sup>50</sup>. W przypadku spalarni odpadów będą to m.in. decyzje o warunkach zabudowy lub lokalizacji inwestycji celu publicznego<sup>51</sup>. Praktyka pokazuje, że przy każdym tego typu przedsięwzięciu należy spodziewać się wzmożonego zainteresowania projektem, w szczególności mieszkańców bezpośred-

---

przekształcania oraz instalacjami związanymi z magazynowaniem i przetwarzaniem substancji otrzymanych w wyniku spalania i oczyszczania gazów odłotowych; jeżeli współspalanie odpadów odbywa się w taki sposób, że głównym celem tej instalacji nie jest wytwarzanie energii ani wytwarzanie produktów materialnych, tylko termiczne przekształcenie odpadów, wówczas instalacja ta uważana jest za spalarnię odpadów.

<sup>47</sup> Zob. szerzej G. Dobrowolski, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011.

<sup>48</sup> Zob. przypis 6.

<sup>49</sup> Dalej: decyzja środowiskowa. Zgodnie z art. 72 ust. 1 u.o.o.ś. jest ona aktem indywidualnym określającym środowiskowe uwarunkowania realizacji danego przedsięwzięcia. Obligatoryjny zakres treściowy, jaki musi spełniać wskazane rozstrzygnięcie, został sprecyzowany przez ustawodawcę brzmieniem art. 82 u.o.o.ś.

<sup>50</sup> G. Dobrowolski, op.cit., s. 266. Zob. ibidem, s. 116–140.

<sup>51</sup> Tak art. 2 pkt 5 oraz art. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.). Zob. wyrok NSA z dnia 6 marca 2019 r., II OSK 998/17, CBOSA; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 30 października 2014 r., II SA/Bk 655/11, CBOSA.

nie sąsiadujących z terenami jego potencjalnej lokalizacji. Z uwagi na kontrowersje towarzyszące budowie spalarni odpadów często dochodzi do tworzenia społecznych komitetów sprzeciwiających się ITPOK. Należy zaznaczyć, że zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami zawartą w art. 17 u.o.o. termiczne ich przekształcanie będzie zaklasyfikowane do form innych procesów odzysku lub unieszkodliwiania odpadów<sup>52</sup>. Jednocześnie cały proces funkcjonowania spalarni ma zapewnić osiągnięcie takiego poziomu termicznego przekształcania odpadów, przy którym ilość i szkodliwość dla życia, zdrowia ludzi lub dla środowiska odpadów i innych emisji powstających wskutek termicznego przekształcania będzie jak najmniejsza (art. 157 u.o.o.). Jednakże pomimo ustawowych wymogów lokalizacji tego typu instalacji w powiązaniu z różnorodnymi kwestiami związanymi z ich funkcjonowaniem od zawsze towarzyszyły społeczne kontrowersje, podbudowane mylnymi przekonaniem oraz nieznaną stanem współczesnej techniki. Jak wskazuje Grzegorz Wielgosiński, pojawiają się głównie obawy o prawidłowe ich funkcjonowanie, oddziaływanie na zdrowie ludzi i środowisko czy o bezpieczeństwo zamieszkujących w pobliżu osób<sup>53</sup>. Podkreśla jednak, że budowa ITPOK staje się unijnym standardem determinowanym przez prawo wspólnotowe, zapewniającym bezpieczne i nieoddziałujące w sposób szkodliwy dla środowiska rozwiązanie, oparte na najnowszych technologiach. Pomimo ekspertyz naukowych w opozycji do inwestorów oraz władz JST występuje powszechny sprzeciw lokalnych społeczności, korzystających w ramach toczących się postępowań z niewiążących organów administracji publicznej narzędzi wynikających z u.o.o.ś. W związku z powyższym coraz częściej stają się inicjatywy referendalne, zgłaszane zarówno przez reprezentacje członków danej wspólnoty, jak i przedstawiciele samorządowego magistratu. W obu przypadkach podejmowane kroki mają za zadanie uzyskanie wyraźnego społecznego poparcia lub jego braku w przedmiotowej sprawie. W dalszym ciągu panuje przekonanie o pewnego rodzaju „wiarygodności” oraz „sprawczości”

---

<sup>52</sup> Dodatkowo zob. art. 158 u.o.o.

<sup>53</sup> Zob. G. Wielgosiński, *Dlaczego spalarnie odpadów?*, s. 106.

samego referendum, które z łatwością może stać się niewiążącym dla decydentów instrumentem. Należy również zaznaczyć, że sam proces referendalny i wynikające z niego potencjalne rozstrzygnięcia nie są bezpośrednio powiązane z istotą toczących się postępowań administracyjnych.

Wstępnej analizie należy jednocześnie poddać możliwy wpływ rozstrzygającego wyniku referendum lokalnego na toczące się w sprawie budowy ITPOK pozostałe, wymagane procedury. Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz późniejsze uzyskanie decyzji „inwestycyjnych” opierają się na obiektywnym zbadaniu możliwości realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia – zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz w jak najmniejszym stopniu ingerującego w środowisko. Przykładowo sprzeciw członków lokalnej wspólnoty, wyrażony w ramach partycypacji na podstawie narzędzi przewidzianych w u.o.o.ś., nie może być podstawą do wydania negatywnej decyzji środowiskowej<sup>54</sup>. Odmierna sytuacja powstaje jednak w przypadku wiążącego władze JST rozstrzygnięcia wynikającego z referendum lokalnego. Ustawodawca brzmieniem art. 65 u.r.l. nałożył na właściwe organy samorządowe obowiązek podjęcia niezwłocznych czynności w celu jego realizacji. Pomimo słusznego celu, jakim kierował się legislator, należy przychylić się do poglądów przedstawicieli doktryny i wskazać na słabość normatywnego kształtu tej instytucji, która nie wpływa na bezpośrednią skuteczność wyniku głosowania<sup>55</sup>. Nie można przypisać wyrażonej w taki sposób woli mieszkańców charakteru prawotwórczego, jednakże inną kwestią będzie przypisanie jej prawotwórczego znaczenia, którym powinni kierować się lokalni decydenci<sup>56</sup>. Z perspektywy istoty wiążącego rozstrzygnięcia referendalnego nie ma możliwości przyjmowania całkowicie sprzecznych z nim rozwiązań prawnych<sup>57</sup>, co powinno znaleźć swoje odnie-

---

<sup>54</sup> Zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 27 kwietnia 2016 r., II SA/Bd 429/15, Lex nr 2076558.

<sup>55</sup> Zob. P. Uziębło, op.cit., s. 226.

<sup>56</sup> Zob. przypis 40. Zob. R. Lewicka, *Prawotwórcze znaczenie referendum lokalnego*, w: *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2010, s. 167.

<sup>57</sup> P. Uziębło, op.cit., s. 65.

sienie zarówno w aktach generalno-abstrakcyjnych, jak i indywidualno-konkretnych<sup>58</sup>. Warto zaznaczyć, że wskazana działalność organów administracji publicznej oraz władz samorządowych może zostać poddana kontroli przez sądy administracyjne, których zadaniem stanie się faktyczna ocena wpływu wyniku referendalnego na prawidłowość toczących się postępowań i podejmowanych czynności.

Na przełomie ostatnich lat w niektórych JST zostały przeprowadzone referenda lokalne, których przedmiotem była m.in. budowa spalarni odpadów. W niniejszej części zostanie przedstawiona analiza przykładów głosowań mieszkańców Nowego Sącza, Bielska-Białej, Kraśnika oraz Tarnobrzega, których wyniki ukazuje tabela 1.

Zgodnie z u.r.l. żadne z zaprezentowanych poniżej referendów nie jest ważne ani wiążące z powodu braku osiągnięcia określonej przepisanymi frekwencji. Praktyka pokazuje jednak, że samo wyrażenie w taki sposób opinii przez mieszkańców może determinować kroki podejmowane przez właściwych decydentów. Przykładowo prezydent Bielska-Białej w oficjalnym oświadczeniu zaznaczył, że choć referendum nie jest wiążące, wola głosujących bielszczan zostanie uszanowana<sup>59</sup>. Jak wskazał gospodarz miasta, mimo że jest zwolennikiem termicznego przekształcania odpadów, nie może pozostać głuchy na głos ok. 36 tys. mieszkańców i zadeklarował niepodejmowanie żadnych działań w tej sprawie do końca sprawowania przez niego funkcji<sup>60</sup>. Odwrotnie natomiast sytuacja wygląda w Nowym Sączu, gdzie mimo niewielkiej frekwencji głosujących prezydent oraz Rada Miasta konsekwentnie podejmują działania mające na celu budowę ITPOK. W dniu 22 czerwca 2023 r. na sesji organu stanowiącego zostało zmienione Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania

---

<sup>58</sup> Przykładowo: akty planistyczne będące częścią prawa miejscowego, jak i decyzje administracyjne dotyczące realizacji konkretnych przedsięwzięć mogących oddziaływać na środowisko.

<sup>59</sup> <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/bielsko-biala-referendum-instalacja-termicznego-przekształcania-odpadow-13316.html> (dostęp: 25.11.2023 r.).

<sup>60</sup> Ibidem.

*Tabela 1. Wyniki przykładowych referendów lokalnych przeprowadzonych w latach 2022–2023*

<b>Miejsce przeprowadzenia referendum (data)</b>	<b>Nowy Sącz<sup>61</sup> (24 lipca 2022 r.)</b>	<b>Bielsko-Biała<sup>62</sup> (16 kwietnia 2023 r.)</b>	<b>Kraśnik<sup>63</sup> (21 maja 2023 r.)</b>	<b>Tarnobrzeg<sup>64</sup> (17 września 2023 r.)</b>
Głosy „ZA”	1 681	15 593	441	585
Głosy „PRZECIW”	2 424	20 449	5 129	5 070
Frekwencja (wynik procentowy) <sup>65</sup>	4 175 (6,59%)	35 963 (28,44%)	5 616 (21,27%)	5 709 (15,70%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizowanych protokołów komisji ds. referendów lokalnych.

przestrzennego, zezwalające na realizację przedsięwzięcia w lokalizacji budzącej protesty mieszkańców<sup>66</sup>. Przedmiotowa uchwała została zaskarżona i skierowana do WSA w Krakowie<sup>67</sup>. Z kolei w Kraśniku w dalszym ciągu trwa procedura w sprawie wydania decyzji środowiskowej. W tym przypadku zostało już udzielone dofinansowanie na budowę spalarni odpadów przez NFOŚiGW

<sup>61</sup> Protokół Miejskiej Komisji do spraw Referendum w Nowym Sączu z dnia 24 lipca 2022 r. w sprawie ustalenia wyniku referendum gminnego (Małop. z 2022 r. poz. 5184).

<sup>62</sup> Protokół Miejskiej Komisji do spraw Referendum w Bielsku-Białej z dnia 17 kwietnia 2023 r. (w sprawie ustalenia wyniku referendum lokalnego) Referendum Lokalne w istotnych sprawach dotyczących mieszkańców Miasta Bielska-Białej zarządzone na 16 kwietnia 2023 r. (Śląsk. z 2023 r. poz. 3400).

<sup>63</sup> Protokół Miejskiej Komisji do spraw Referendum w Kraśniku z dnia 22 maja 2023 r. w sprawie ustalenia wyniku referendum gminnego, <https://umkraśnik.e-biuletyn.pl/upload/pliki/CCI22052023.pdf> (dostęp: 25.11.2023 r.).

<sup>64</sup> Protokół Miejskiej Komisji do spraw Referendum w Tarnobrzegu z dnia 17 września 2023 r. w sprawie ustalenia referendum gminnego, <https://bip.tarnobrzeg.pl/arttykul/571/3926/protokol-ustalenia-wyniku-referendum-gminnego> (dostęp: 25.11.2023 r.).

<sup>65</sup> Przez frekwencję w poniższym zestawieniu należy rozumieć liczbę wszystkich oddanych w referendum głosów, z pominięciem odrębnego, szczegółowego uwzględnienia głosów nieważnych.

<sup>66</sup> <https://gazetakrakowska.pl/budowa-spalarni-w-nowym-saczu-pod-lupa-wojewodzkiego-sadu-administracyjnego-zaskarzenia-uchwaly-rady-miasta-domagali-sie/ar/c3-17764713> (dostęp: 25.11.2023 r.).

<sup>67</sup> Ibidem.



w wysokości 87 mln złotych<sup>68</sup>. Przedstawiciele burmistrza nie przesądzą rozstrzygnięcia prowadzonego postępowania, jednocześnie zaznaczając, że zmierza ono ku końcowi<sup>69</sup>. Podobnie rozwiązania sprawy nie przesądza prezydent Tarnobrzega, który pozostawia ją otwartą dla budowy ITPOK w innej lokalizacji niż określona w pytaniu referendalnym<sup>70</sup>.

## 5. Uwagi końcowe

Obok rozwiniętych ustawowo rozwiązań Konwencji z Aarhus coraz częściej w praktyce wspólnoty samorządowe wypowiadają się w drodze referendum lokalnego na temat istotnych dla nich przedsięwzięć oddziałujących na środowisko naturalne, takich jak spalarnie odpadów. Żadna z analizowanych instytucji prawnych nie ma bezwzględnie waloru wiążącego. Jednocześnie wątpliwe jest stwierdzenie, jakoby głosowanie uprawnionych mieszkańców na szczeblu JST było w znacznym stopniu skuteczniejsze. Bezsporny jest fakt, że procedura wynikająca z u.r.l. umożliwia przeprowadzenie intensywnej kampanii referendalnej przy nagłaśnianiu stanowisk powiązanych z rozpowszechnianiem wiedzy w przedmiotowej sprawie. Należy jednak mieć na uwadze formalności nieodłączne od tej formy instytucji demokracji bezpośredniej. Praktyka pokazuje, jak ciężkim dla inicjatorów referendów osiągnięciem jest uzyskanie wiążącego dla władz samorządowych, rozstrzygającego wyniku. Nałożony przez legislatora obowiązek realizacji wyniku referendum może również utrudniać działania podejmowane przez organy administracji publicznej w toku innych postępowań, toczących się w sprawach budowy analizowanych inwestycji. Z drugiej strony, każdorazowo cały

---

<sup>68</sup> <https://www.dziennikwschodni.pl/krasnik/referendum-w-krasniku-niewazne-ale-ponad-5-tys-ludzi-dalo-czerwona-kartke-spalarni,n,1000324746.html> (dostęp: 25.11.2023 r.).

<sup>69</sup> <https://kurierlubelski.pl/referendum-w-krasniku-niewazne-co-ze-spalarnia/ar/c1-17565299> (dostęp: 25.11.2023 r.).

<sup>70</sup> <https://tv1.tarnobrzeg.pl/2023/09/17/2023-09-17-niewazne-referendum/>, <https://www.youtube.com/watch?v=gXL32YB-piU> (dostęp: 25.11.2023 r.).

proces referendalny generuje wysokie koszty jego przeprowadzenia, które zawsze obciążają budżet danej JST.

Problematyka tego rodzaju przypadków powinna skutecznie odsyłać do normy zawartej w art. 6 ust. 5 Konwencji, z której wynika obowiązek zachęcania „przyszłych wnioskodawców, aby jeszcze przed złożeniem wniosku o pozwolenie na podjęcie planowanego przedsięwzięcia rozpoznali zasięg zainteresowanej społeczności, rozpoczęli dyskusje i udzielili informacji dotyczących celów planowanego przedsięwzięcia”. W odniesieniu do ITPOK oraz innych tego typu projektów na pierwszy plan należałoby wysunąć dobrze przygotowaną kampanię informacyjną, jak i rozłożoną w czasie edukację ekologiczną, która będzie faktycznie wpływała na konieczną świadomość społeczeństwa w przedmiocie ochrony środowiska i powiązanych z nią rozwiązań technicznych. W połączeniu z instrumentami umocowanymi w u.o.o.ś. tego kształtu działania mogą efektywnie rzutować na całość procesów inwestycyjnych, oddziałujących co do swej istoty na środowisko.

## STRESZCZENIE

Referendum lokalne jako (alternatywna) forma partycypacji społecznej w ochronie środowiska – studium przypadku instalacji termicznego przekształcania odpadów komunalnych

Transpozycją Konwencji z Aarhus wprowadzono do krajowego systemu prawnego rozwiązanie, mające zagwarantować udział społeczeństwa w skonkretyzowanych postępowaniach w zakresie ochrony środowiska. W związku z brakiem ich waloru wiążącego w praktyce wykorzystuje się coraz częściej instytucję referendum lokalnego. Przykładem jest referendum przeprowadzane w sprawie instalacji termicznego przekształcania odpadów komunalnych. Taka inwestycja jest bowiem poprzedzana oceną oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, która wymaga partycypacji społecznej. Analiza porównawcza poszczególnych wyników referendów lokalnych odbywających się w ostatnich latach prowadzi do wniosków, że rzadko są one wiążące. Powodem tego są ustawowe wymagania osiągnięcia m.in. ściśle określonej frekwencji, co skutkuje uznawaniem głosowań za nieważne. Jednocześnie należy zauważyć, że mała liczba przeprowadzanych referendów ma związek z niemożliwym wyeliminowa-

niem powiązanych z nimi dodatkowych wydatków dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. W niniejszej publikacji autor pragnie przedstawić propozycje działań innego rodzaju, które w połączeniu z konwencyjnymi instrumentami mogą efektywniej oddziaływać na planowanie inwestycji mających wpływ na środowisko. W pracy nad artykułem została wykorzystana metoda dogmatyczno-prawna.

**Słowa kluczowe:** referendum lokalne; udział społeczeństwa; spalarnie odpadów; ochrona środowiska

## SUMMARY

Local referendum as an (alternative) form of public participation in environmental protection – a case study of a municipal thermal waste conversion facility

With the transposition of the Aarhus Convention, solutions were introduced into the national legal system to guarantee public participation in concretized environmental proceedings. In view of the lack of their binding value, the institution of a local referendum is increasingly used in practice. An example is the referendum carried out on the installation of thermal processing of municipal waste. This is because such an investment is preceded by an assessment of the project's impact on the environment, which requires public participation. A comparative analysis of the individual results of local referendums held in recent years leads to the conclusion that they are rarely binding. The reason for this is the statutory requirements of achieving, including a strictly defined turnout which results in votes being declared invalid. At the same time, it should be noted that the small number of referendums held is related to the impossibility of eliminating the associated additional expenses for individual local government units. In this publication, the author would like to propose measures of a different kind, which, in combination with convention instruments, can more effectively influence the planning of investments that affect the environment. The paper uses the dogmatic-legal method.

**Keywords:** local referendum; public participation; waste incinerators; environmental protection

**BIBLIOGRAFIA**

- Dobrowolski G., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011.
- Dutkowiak I., *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko i wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, Wrocław 2017.
- Górski M., *Prawo ochrony środowiska (wyd. 4)*, red. M. Górski, Warszawa 2021.
- Krystek J., *Ocena oddziaływania na środowisko*, Warszawa 2023.
- Lewicka R., *Prawotwórcze znaczenie referendum lokalnego*, w: *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2010.
- Micińska M., *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska. Instrumenty administracyjno-prawne*, Toruń 2011.
- Mikosz R., *Wprowadzenie do prawa środowiska*, Katowice 2021.
- Opaliński B., w: *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, red. B. Opaliński, Warszawa 2021.
- Rakowska-Trela A., *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Legalis, Warszawa 2019.
- Rytel-Warzocho A., *Przedmiotowy zakres referendum lokalnego w Polsce*, „Studia Wyborcze” 2011, t. 12.
- Rytel-Warzocho A., *Referendum lokalne w Polsce w świetle aktualnych regulacji prawnych i proponowanych zmian*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 2(54).
- Szmyt A., *O referendum w Polsce jeszcze raz – wybrane uwagi*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 2(54).
- Uziębło P., *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Wielgosiński G., *Dlaczego spalarnie odpadów?*, „Rocznik Naukowy Wydziału Zarządzania w Ciechanowie” 2011, t. 5, z. 1–4.
- Wielgosiński G., *Spalarnie odpadów komunalnych w Polsce*, „Nowa Energia” 2019, nr 4(69).
- Wierzbica A., *Referendum lokalne i wybory oraz zarządzenia i uchwały jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022.