

**UCHWAŁA NR 419/LVI/2023
RADY MIASTA PODKOWA LEŚNA**

z dnia 26 października 2023 r.

**w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
skargi mieszkańca na uchwałę Nr 402/LIV/2023 Rady Miasta Podkowa Leśna z dnia 10 sierpnia 2023 r.
w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 z późn. zm.) w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 z późn. zm.) uchwała się, co następuje:

§ 1. Przekazuje się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę mieszkańca z dnia 27 września 2023 r., doręczoną w dniu 28 września 2023 r., na uchwałę Nr 402/LIV/2023 Rady Miasta Podkowa Leśna z dnia 10 sierpnia 2023 r. w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2023 r., poz. 9273) wraz z odpowiedzią na skargę stanowiącą załącznik do niniejszej uchwały, **uznając skargę za bezzasadną.**

§ 2. Burmistrz Miasta Podkowa Leśna jest uprawniony do ustanowienia pełnomocnika procesowego, który będzie reprezentował Radę Miasta Podkowa Leśna przed sądem administracyjnym.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Miasta
Podkowa Leśna

Michał Gołąb

Załącznik do uchwały Nr 419/LVI/2023
Rady Miasta Podkowa Leśna
z dnia 26 października 2023 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie
ul. Jasna 2/4
00-013 Warszawa**

Skarżący:

Organ:
Rada Miasta Podkowa Leśna
ul. Akacjowa 39/41
05-807 Podkowa Leśna

Odpowiedź na skargę

Na podstawie art. 54 § 1 i § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 z późn. zm.), Rada Miasta Podkowa Leśna, **przekazuje skargę** z dnia 27 września 2023 r., doręczoną w dniu 28 września 2023 r., na uchwałę Nr 402/LIV/2023 Rady Miasta Podkowa Leśna z dnia 10 sierpnia 2023 r. w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego **i uznaje skargę za bezzasadną.**

Zarazem wnosi o:

- 1) odrzucenie skargi,
- 2) nieobciążenie Organu kosztami postępowania według norm prawem przepisanych,
- 3) przeprowadzenie rozprawy również pod nieobecność przedstawiciela Rady Miasta Podkowa Leśna

i o przeprowadzenie dowodu z:

- 1) uchwały Rady Miasta Podkowa Leśna Nr 402/LIV/2023 Rady Miasta Podkowa Leśna z dnia 10 sierpnia 2023 r.,
- 2) protokołu Miejskiej Komisji do spraw referendum w Podkowie Leśnej w sprawie ustalenia wyniku referendum gminnego,
- 3) pisma Wojewody Mazowieckiego z dnia 31 sierpnia 2023 r.,
- 4) biuletynu referendalnego,
- 5) orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 4 maja 2022 r. wraz z uzasadnieniem.

Uzasadnienie

I. Brak uzasadnienia interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego

Na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 z późn. zm.), dalej **uosg**, skargę na uchwałę może wnieść każdy czyj interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone poprzez uchwałę w sprawie z zakresu administracji publicznej. Przepis ten istotnie zawęża legitymację skargową w stosunku do zasady ogólnej wyrażonej w art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 z późn. zm.), dalej **ppsa**,

która mówi, że uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny a zatem Skarżący winien wykazać, że będąca przedmiotem skargi uchwała narusza jego prawem chroniony interes lub uprawnienie a czego nie wykazał w przedmiotowej sprawie (tak w wyr NSA z 14 września 2012 r., II OSK 1541/12). Interes ten powinien być zarazem bezpośredni i realny (tak w wyr NSA z 10 lutego 2017 r., II OSK 1344/15).

Zgodnie z dominującą linią orzeczniczą, aby móc uznać za zasadną skargę opartą na art. 101 ust.1 uosg, Skarżący musiałyby także wykazać, że doszło do naruszenia, przez organ gminy, konkretnego przepisu prawa materialnego, i które to naruszenie, negatywnie wpłynęło na sytuację prawną skarżącego (czego także Skarżący nie wykazał). Doprecyzowanie tego stanowiska znalazło odzwierciedlenie m.in. w wyroku NSA z dnia 29 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 2859/14, w którym sąd podkreślił, że wnoszący skargę w trybie art. 101 usog musi wykazać istnienie związku pomiędzy sferą indywidualną praw i obowiązków skarżącego, wynikającą z norm prawa materialnego a skarżoną uchwałą (podobnie w NSA w postanowieniu z dnia 20 września 2016 r., sygn. akt II OSK 2080/16 i z dnia 2 września 2016 r., sygn. akt II OSK 1753/16).

Podobnie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 10 sierpnia 2022 r., II OSK 1355/22 stwierdzając, że: *„W skardze wnoszonej na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym należy wykazać, że zaskarżony akt dotyczy interesu prawnego skarżącego, oraz że na skutek wydania tego aktu doszło do naruszenia jego interesu prawnego. W odróżnieniu od przepisu dotyczącego strony w postępowaniu administracyjnym (art. 28 KPA) sam fakt posiadania interesu prawnego nie stanowi podstawy legitymacji skargowej.”*

A także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w postanowieniu z dnia 2 marca 2021 r., V SA/Wa 744/20 podkreślając, że *„Dla skutecznego wniesienia skargi konieczne jest wykazanie przez stronę, że w tym konkretnym wypadku istnieje związek pomiędzy jego własną, prawnie gwarantowaną, tj. opartą na konkretnym przepisie prawa (a nie wyłącznie faktyczną) sytuacją, a skarżoną przez uchwałą, polegający na tym, że uchwała bezpośrednio ingeruje w sferę jego własnych praw lub obowiązków.”*

Skarżący nie wykazał w żaden sposób, aby doszło do naruszenia jakichkolwiek przepisów prawa materialnego, w podjętej przez Organ uchwale, które to w konsekwencji wpłynęłyby na jego sytuację prawną lub uprawnienie. Prawdopodobnie wynika to z niezrozumienia przez Skarżącego faktu, że zadane mieszkańcom, w referendum, pytanie, ma na celu ustalenie przez Organ, opinii mieszkańców w kwestii poparcia lub braku poparcia dla kontynuacji rewitalizacji stawu w Parku Leśnym w Podkowie Leśnej w oparciu o przedstawione im założenie. Rozstrzygnięcie powyższej kwestii daje Organowi prawo do prowadzenia dalszych działań, przewidzianych prawem, aby móc dokończyć inwestycję.

Skarżący, jako naruszenie jego interesu prawnego lub uprawnienia poczytuje fakt, że wg niego, dalsza realizacja przedsięwzięcia inwestycyjnego ma wpływać negatywnie na przestrzeń miejską czego skutki będą oddziaływać na samego Skarżącego. Ponadto, wg Skarżącego, kontynuacja inwestycji naruszać będzie substancję miejską i założenia urbanistyczne miasta, co w konsekwencji ma rzekomo wpływać na obniżenie komfortu i standardu funkcjonowania przestrzeni miejskiej, a także wpływać na obniżenie wartości nieruchomości mieszkańców.

Powyższe zarzuty nie zostały poparte żadnymi dowodami oprócz subiektywnych twierdzeń Skarżącego nie mających oparcia w stanie faktycznym sprawy ani w materiale dowodowym. Ponadto załączona do skarg dokumentacja nie jest związana z kwestią przeprowadzenia referendum i nie ma ona żadnego znaczenia dla przedmiotu sprawy. Zarzuty są też sprzeczne z logiką, wszak remonty, rewitalizacje czy przywracanie substancji zabytkowej zawsze podnosi estetykę miejsca i jego wartość, nie tylko w wymiarze materialnym. Nie ma też miejsca „naruszanie układu urbanistycznego”.

Wobec zatem faktu, że Skarżący nie jest w stanie wykazać naruszenia przez Organ konkretnego przepisu prawa, wpływającego negatywnie na jego sytuację prawną, to Skarżący, działając na podstawie art. 101 u.s.g., nie może skutecznie kwestionować podjętej uchwały.

II. Referendum gminne

W dniu 1 października 2023 r. odbyło się referendum gminne, w którym wzięło udział 41,35% mieszkańców. Z osób głosujących 95,20% było za tym, aby kontynuować rewitalizację stawu w Parku Miejskim w Podkowie Leśnej wg propozycji Miasta.

Zadane przez Organ pytanie referendalne dotyczyło kwestii związanych z toczącą się rewitalizacją stawu i brzmiało:

„Czy jest Pan/Pani za dokończeniem rewitalizacji stawu w Parku Miejskim w Podkowie Leśnej według propozycji Miasta, opracowanej na podstawie wytycznych konserwatorskich z 2021 roku, zakładającej stałe lustro czystej wody przez cały rok i opartej na historycznym założeniu parkowym autorstwa Leona Danielewicza?”.

Do uchwały dołączono załącznik oraz przeprowadzono szeroką kampanię referendalną.

Przepis artykułu 2, ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. 2023 r. poz. 1317 z późn. zm.), daje możliwość przeprowadzenia referendum w celu wyrażenia przez mieszkańców swojej woli, m.in. w poniższych kwestiach:

- 1) co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki;
- 2) w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę.

Tocząca się od kilku lat sprawa związana z rewitalizacją stawu w Parku Miejskim w Podkowie Leśnej jest kwestią, która dotyczy spraw wspólnoty gminnej i mieści się w kompetencjach organów samorządu danej jednostki. Organ - Rada Miasta Podkowa Leśna decyduje o przeznaczeniu środków na ten cel a Burmistrz wykonuje uchwały Rady oraz podejmuje decyzje związane z planowanymi inwestycjami.

W związku z dużą dezinformacją dotyczącą rewitalizacji stawu, szerzoną głównie przez Stowarzyszenie Dziedzictwa Kulturowego i Krajobrazowego Dendropolis (którego Skarżący jest sympatykiem i występował w roli „eksperta” stowarzyszenia, czego skutkiem była utrata dofinansowania dla Miasta w przypadku innej inwestycji) i w celu podjęcia dalszych koniecznych działań przez Organ, związanych z dalszą procedurą rewitalizacji stawu, Organ podjął decyzję, aby zasięgnąć w tej kwestii opinii mieszkańców Miasta Podkowa Leśna.

Organ przeprowadził kampanię referendalną polegającą m.in. na zorganizowaniu spotkania z Panią Małgorzatą Gmitem, autorką koncepcji wytycznych konserwatorskich 2021, na bazie których opracowywano projekt rewitalizacji oparty m.in. o historyczne założenie stawu posiadającego stałą taflę wody. W spotkaniu uczestniczyli także przedstawiciele projektanta i wykonawcy. Wydano także biuletyn referendalny odnośnie stawu-jego historii, założeń, projektów i działań organów władz na przestrzeni lat (<https://podkowalesna.pl/staw.html>).

Także Wojewoda Mazowiecki - organ nadzoru, w wyniku kontroli skarżonej uchwały (w związku z pismem Stowarzyszenie Dziedzictwa Kulturowego i Krajobrazowego Dendropolis chcącym uniemożliwić przeprowadzenie referendum), uznał, że podjęta uchwała nie narusza przepisów prawa, a samo referendum ma charakter fakultatywny, co pozwala traktować je, jako uzupełnienie działalności samorządowej organów.

Ponadto, organ ten, nie dopatrywał się żadnych uchybień formalnoprawnych związanych zarówno z treścią uchwały jak i procedurą jej podejmowania.

Wbrew temu co twierdzi Skarżący, pytanie referendalne oraz związane z nimi rozstrzygnięcie nie ma wpływu na działalność jakichkolwiek organów państwowych ani na wydawane przez nie decyzje. Jest to referendum, które miało dać odpowiedź czy mieszkańcy Miasta Podkowa Leśna nadal, pomimo upływu czasu, popierają zaproponowaną przez Miasto koncepcję dalszej rewitalizacji stawu, w oparciu o przedstawiony projekt, a co za tym idzie, czy organy Miasta Podkowa Leśna mają nadal legitymację społeczną na rewitalizację stawu wg zaprezentowanej wizji czy też może powinni zmodyfikować swoje założenia.

Rewitalizacja stawu jest kwestią dotyczącą szeroko rozumianych więzi społecznych i kulturowych łączących wspólnotę mieszkańców Miasta Podkowa Leśna. Już w historycznych założeniach Danielewicza staw wraz z parkiem miał pełnić funkcję integrującą i aktywującą społeczność lokalną. Stała tafla wody miała w okresach letnich gromadzić wspólnotę nad brzegiem stawu a w miesiącach zimowych umożliwiać mieszkańcom uprawianie sportów zimowych takich jak np. jazda na łyżwach. Wszystko to miało przyczynić się do umacniania więzi we wspólnocie.

Organ podejmując skarżoną uchwałę, nie naruszył żadnych przepisów prawa, które to byłyby podstawą do stwierdzenia nieważności tej uchwały.

III. Zarzuty

Pan _____ w skardze z dnia 27 września 2023 r. skierowanej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, za pośrednictwem Rady Miasta Podkowa Leśna, na podstawie art. 101 ust. 1 i 2a uosg i art. 50 § 1 w związku z art. 3 § 2 pkt 6, art. 53 § 2a i art. 54 § 1 ppsa, **zaskarżył w całości** uchwałę Rady Miasta Podkowa Leśna Nr 402/LIV/2023 z dnia 10 sierpnia 2023 r. w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego zarzucając jej naruszenie prawa tj.:

- art. 2 ust. 1 pkt 2-3 w związku z art. 65 dalej uorl poprzez ustalenie w skarżonej uchwale treści pytania dotyczącego kwestii należącej do zakresu kompetencji organów właściwych do spraw ochrony zabytków oraz organów nadzoru budowlanego i organów administracji architektoniczno – budowlanej;

Organ podnosi, co opisane zostało już w pkt II, że nie doszło do naruszenia prawa w powyżej wskazanym zakresie.

Referendum miało charakter opiniodawczy, co także słusznie zauważył organ nadzoru. Art. 2 uorl dopuszcza możliwość przeprowadzenia referendum lokalnego w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę, niekoniecznie pozostających w ścisłym zakresie wyraźnych kompetencji jej organów (np. przebieg drogi krajowej, działalność szpitala, będącego spółką prawa handlowego, a znajdującego się na terenie danej jednostki wyrok z 6.12.2017 r., [II OSK 2303/17](#)).

W swoim orzeczeniu z dnia 24 października 2018 r. (II OSK 1150/08) NSA ocenił, że także inne sprawy, niepozostające w kompetencji organów jednostki samorządu terytorialnego, ale mogące być przedmiotem referendum pisząc, że „*przebieg dróg, w tym dróg krajowych przez teren gminy należy do kategorii spraw istotnych dla społeczności lokalnej. Sprawa przebiegu drogi przez teren gminy jest sprawą dotyczącą wspólnoty samorządowej, tak w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy z 2000 r. o referendum gminnym, jak i [art. 170](#) Konstytucji RP, przy czym jest to sprawa istotna dla danego samorządu w znaczeniu, jakie przypisuje sprawom, co do których ma być przeprowadzone referendum*”.

W takim przypadku, w razie wiążącego wyniku takiego referendum, organy samorządu nie mają kompetencji do podejmowania decyzji bezpośrednio realizujących wynik referendum. Podejmują innego rodzaju decyzje o charakterze nie władczym.

W przedmiotowej sprawie Organ, zgodnie z wolą większości mieszkańców, podjął wiążące decyzje przy tworzeniu budżetu Miasta Podkowa Leśna na rok następny. Ponadto, rozstrzygnięcie referendalne zobowiązuje Burmistrza Miasta Podkowa Leśna do prowadzenia działań prawnych zmierzających do uzyskania prawomocnego pozwolenia Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na przebudowę zbiornika zgodnie z dotychczasowymi założeniami, gdyż mieszkańcy, w referendum, potwierdzili swoje poparcie dla kontynuacji dotychczasowego projektu rewitalizacji stawu.

- art. 36 ust. 1 pkt 1 i art. 27 ustawy z dnia 23 lipca 2023 r o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. prawo budowlane poprzez poddanie przez Radę Miasta wspólnocie samorządowej pod rozstrzygnięcie kwestii kontynuacji realizacji inwestycji;

- art. 51 ust. 4 - 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. prawo budowlane poprzez poddanie przez Radę Miasta wspólnocie samorządowej pod rozstrzygnięcie zagadnienia kontynuacji realizacji inwestycji, która wymaga uzyskania decyzji organu nadzoru budowlanego.

Stawiane zarzuty są także bezpodstawne i niemające związku z przepisami uorl i skarżoną uchwałą.

Organ nie poddał pod rozstrzygnięcie wspólnocie samorządowej kwestii kontynuacji realizacji inwestycji, a jedynie zadał pytanie odnośnie tego czy mieszkańcy są za czy przeciw kontynuowaniu rewitalizacji stawu wg dotychczasowego, przedstawionego przez Miasto projektu.

Na obecnym etapie postępowania Miasto Podkowa Leśna czeka na rozstrzygnięcie sprawy przez Naczelną Sąd Administracyjny. Skarga kasacyjna od pozytywnego dla miasta wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego wniesiona została przez Stowarzyszenie Dziedzictwa Kulturowego i Krajobrazowego Dendropolis i Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Wydanie orzeczenia przez NSA nie zakończy postępowania. Konieczne będzie podjęcie kolejnych kroków w celu dalszego procedowania związanego z rewitalizacją stawu biorąc pod uwagę stanowisko wyrażone przez mieszkańców w referendum.

W związku z powyższym Organ wnosi jak w petitum.

Załączniki:

- 1) skarga mieszkańca,
- 2) odpis odpowiedzi na skargę wraz załącznikami,
- 3) kopia uchwały Nr 402/LIV/2023 Rady Miasta Podkowa Leśna z dnia 10 sierpnia 2023 r.,
- 4) kopia protokołu Miejskiej Komisji do spraw referendum w Podkowie Leśnej w sprawie ustalenia wyniku referendum gminnego,
- 5) kopia pisma Wojewody Mazowieckiego z dnia 31 sierpnia 2023 r.,
- 6) Biuletyn referendalny,
- 7) zaświadczenie o wyborze Burmistrza.