

DSO.RM.0004.15.2017

	Informacja w Sprawach	Czytelnia Akt	Biuro Podawcze
Godziny urzędowania	Pn.-Pt. 8 ⁰⁰ -16 ⁰⁰	Pn.-Pt. 8 ⁰⁰ -15 ³⁰	Pn.-Pt. 8 ⁰⁰ -16 ⁰⁰
Telefon	22 553 70 70 22 553 70 71 22 553 78 86	22 553 78 21 22 553 78 22	
	Radom 48 368 99 08	Radom 48 368 99 18	
Email	informacja@warszawa.wsa.gov.pl	czytelnia@warszawa.wsa.gov.pl	
NIP 525-2283-365	REGON 015608709	Konto Bankowe Sądu 96 1010 1010 0078 1022 3100 0000	
Wynik rozprawy dostępny po zakończeniu posiedzenia Sądu, najpóźniej w dniu następnym na stronie: http://etr.warszawa.wsa.gov.pl			

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie
00-013 Warszawa, ul. Jasna 2/4
WYDZIAŁ II

Dnia 25 października 2017 r.
Sygn. akt II SA/Wa 703/17

b. radca
BN

✓

URZĄD MIASTA
Podkowa Leśna
Wpłynęło dnia: 30 PAZ 2017
L. dz. 000.5536.2017
Załączników: 1

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt sądu

RADA MIASTA
Podkowa Leśna
Wpłynęło dnia: 02.11.2017
L. dz. 196.PM.2017
Załączników: 1

Gmina Miasto Podkowa Leśna

**ul. Akacyjowa 39/41
05-807 Podkowa Leśna**

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 17 października 2017 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza stronie skarżącej odpis wyroku z dnia 28 września 2017 r. wraz z uzasadnieniem.

Monika Gieroń
[Signature]
specjalista

POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej S.A. (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm., dalej „p.p.s.a.”).
2. Skarga kasacyjna złożona po upływie wskazanego powyżej trzydziestodniowego terminu zostanie odrzucona (art. 178 p.p.s.a.).
3. Skarga kasacyjna powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego: adwokatem lub radcą prawnym. Skarga kasacyjna sporządzona przez podmiot nieuprawniony będzie odrzucona bez merytorycznego rozpoznania.

[Signature]
2.11.2017 info EB

4. Strona może wystąpić do Sądu o przyznanie jej prawa pomocy przez ustanowienie adwokata, radcy prawnego. Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na urzędowym formularzu określonym w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 sierpnia 2015 r. w sprawie określenia wzoru i sposobu udostępnienia urzędowego formularza wniosku o przyznanie prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz sposobu dokumentowania stanu majątkowego, dochodów lub stanu rodzinnego wnioskodawcy (Dz. U. z 2015 r., poz. 1257)¹.
5. Urzędowe formularze, o których mowa w pkt 4, są udostępniane we wszystkich wojewódzkich sądach administracyjnych, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, w urzędach gmin, a także w Internecie pod adresem: <http://www.warszawa.wsa.gov.pl/>.

¹ „Art. 177. § 1. Skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 2. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej dla stron wiąże również prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka. Jeżeli jednak orzeczenia nie doręcza się stronie prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka mogą w terminie trzydziestu dni od dnia wydania orzeczenia wystąpić o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i wnieść skargę kasacyjną w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 3. W razie ustanowienia w ramach prawa pomocy adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego po wydaniu orzeczenia, na wniosek złożony przez stronę, której doręcza się odpis orzeczenia z uzasadnieniem sporządzonym z urzędu, albo przez stronę, która zgłosiła wniosek o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia, termin do wniesienia skargi kasacyjnej biegnie od dnia zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu, jednak nie wcześniej niż od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 4. Jeżeli pełnomocnik wyznaczony na podstawie art. 253 § 2 nie stwierdza podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, składa w sądzie, w terminie do wniesienia skargi kasacyjnej, sporządzoną przez siebie opinię w tym przedmiocie wraz z odpisem dla strony, dla której został ustanowiony. Sąd doręcza opinię stronie. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę biegnie od dnia doręczenia odpisu opinii, o czym sąd poucza stronę, dokonując doręczenia.

§ 5. Przepisu § 4 zdanie trzecie nie stosuje się, jeżeli sąd stwierdzi, że opinia nie została sporządzona z zachowaniem zasad należytej staranności. W takim przypadku sąd zawiadamia o tym właściwą okręgową radę adwokacką, radę okręgowej izby radców prawnych, Krajową Radę Doradców Podatkowych lub Krajową Radę Rzeczników Patentowych, która wyznacza innego pełnomocnika.

§ 6. W przypadku odmowy przyznania prawa pomocy w zakresie obejmującym ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego na wniosek, o którym mowa w § 3, bieg terminu do wniesienia skargi kasacyjnej nie może rozpocząć się wcześniej niż od dnia doręczenia stronie postanowienia, a jeżeli strona wnieśli środek zaskarżenia na to postanowienie - wcześniej niż od dnia doręczenia postanowienia kończącego postępowanie w tym przedmiocie.”

ODPIS

Sygn. akt II SA/Wa 703/17



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 września 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA – Stanisław Marek Pietras (spraw.)

Sędzia WSA – Piotr Borowiecki

Sędzia WSA – Przemysław Szustakiewicz

Protokolant – sekretarz sądowy Marcin Borkowski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 28 września 2017 r.

sprawy ze skargi Gminy Miasto Podkowa Leśna

na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego

z dnia 9 marca 2017 r. nr LEX-I.4131.46.2017

w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego

– oddala skargę –



Na oryginale właściwe podpis.
Za zgodność z oryginałem
Monika Cierocka

specjalista

UZASADNIENIE

Rada Miasta Podkowa Leśna uchwałą z dnia 7 lutego 2017 r. nr 205/XXXIV/2017 w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego, działając na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 3, art. 3, art. 4, art. 9 ust. 1 oraz art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 400), uchwaliła m.in., co następuje:

§ 1. Postanawia się o przeprowadzeniu referendum gminnego dotyczącego włączenia miasta Podkowa Leśna do miasta stołecznego Warszawy.

§ 2. 1. Ustala się następującą treść pytania referendum:

„Czy jest Pan/Pani za dołączeniem Miasta Podkowa Leśna do Miasta Stołecznego Warszawy”?

2. Pod pytaniem umieszczone będą dwa warianty odpowiedzi: „TAK”, „NIE”.

§ 3. Referendum odbędzie się 2 kwietnia 2017 r.

Załącznikami do uchwały stały się: Kalendarz czynności związanych z przeprowadzeniem referendum gminnego (Zał. Nr 1), Karta do głosowania (Zał. Nr 2), Nakładka na kartę do głosowania (Zał. Nr 3).

Wojewoda Mazowiecki rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 9 marca 2017 r. nr LEX-I.4131.46.2017, mając za podstawę art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, stwierdził nieważność powyższej uchwały. W uzasadnieniu – powołując się na opisany powyżej stan faktyczny – wskazał na brzmienie powołanych w uchwale przepisów prawa i podał, że włączenie miasta Podkowa Leśna do miasta stołecznego Warszawy ma się odbywać w związku z poselskim projektem ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy, druk nr 1259, który przewiduje stworzenie jednostki samorządu terytorialnego nowego rodzaju, tj. metropolitalną jednostkę samorządu terytorialnego o nazwie miasto stołeczne Warszawa. Jednostka ta obejmować ma 33 gminy: gminę Warszawa oraz pozostałe 32 gminy wprost wymienione w projekcie ustawy, lecz nie wymienia się gminy Podkowa Leśna. Zatem projekt ustawy, do której odnosić ma się referendum gminne, nie wprowadza żadnych zmian w zakresie granic aktualnej gminy m.st. Warszawy czy też gmin w jej sąsiedztwie, jak Podkowa Leśna i wobec powyższego postawione w § 2 uchwały pytanie referendalne o włączenie miasta Podkowa Leśna do miasta

stołecznego Warszawy nie odnosi się do projektu ustawy, a zatem pozostaje poza zakresem tego projektu. Zaznaczono, że w każdym przypadku, zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zmiana granic gminy następuje jedynie w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, a projekt ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy nie wprowadza zmian w tym zakresie. Niespójność przedmiotu referendum, wynikająca z dwóch pierwszych postanowień i uzasadnienia przedmiotowej uchwały ma tę konsekwencję, że w przypadku oddania w referendum zakończonym wynikiem rozstrzygającym większości głosów ważnych za wariantem „tak”, trudno jest jednoznacznie określić, jakie działania i wobec jakich organów winna podjąć Rada Miasta Podkowa Leśna (art. 65 ustawy o referendum lokalnym) lub też jakie ma ona zamiar podjąć. W szczególności z uwagi na treść pytania referendalnego nie sposób przesądzić, czy zamiarem Rady Miasta Podkowa Leśna będzie złożenie do ministra właściwego do spraw administracji publicznej za pośrednictwem wojewody wniosku o zmianę granic w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, o czym mowa w art. 4b ust. 3 w zw. z art. 4 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, tj. jedynej procedurze zmiany granic gminy przewidzianej w przepisach prawa z inicjatywy rady gminy. Uchwała powinna jednoznacznie wskazywać w jakiej istotnej dla obywateli sprawie odbędzie się głosowanie, tak aby głos oddany przez mieszkańców odpowiadał ich rzeczywistej woli w danym temacie. Uchwała w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego, w tym sformułowane w niej pytanie referendalne, winno być jasne, precyzyjne i nie budzące jakichkolwiek wątpliwości. Sprzeczność wewnętrzna uchwały jest tym bardziej widoczna, gdy uwzględni się stanowisko wskazane w uzasadnieniu uchwały w którym podano, „Zaproponowana ustawa odbiera kompetencje gminom w zakresie m.in. władztwa planistycznego, transportu publicznego czy polityki społeczno-gospodarczej. (...) Projekt tej ustawy niszczy przede wszystkim założenia reformy samorządowej (...) dorobek 27 lat pracy samorządów oraz ich samostanowienia. Oddala mieszkańca od procesu decyzyjnego, (...) Mając na uwadze konstytucyjne zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego, a w szczególności jego samodzielność w stanowieniu o kierunkach prowadzonej polityki, wykonywanych zadaniach oraz możliwości decydowania o przynależności do pewnych struktur organizacyjnych, konieczny jest udział mieszkańców w procesie decyzyjnym, którego efektem będzie powstanie jednostki metropolitalnej”. Skoro postanawia się o przeprowadzeniu referendum gminnego dotyczącego włączenia miasta Podkowa Leśna, w sytuacji gdy zgodnie z

projektem ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy gmina Podkowa Leśna nie jest objęta projektem ustawy, jednocześnie kwestionując zasadność ustawy, a tym samym objęcia gminy materia ustawową, to nie jest wiadome, co stanowi przedmiot uchwały. Jeżeli przyjąć, że intencją Rady Miasta Podkowa Leśna jest przeprowadzenie referendum odnośnie zmiany granic, to uchwała ta jest niezgodna z prawem, tj. z art. 4c ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, a ponadto z art. 4 i 9 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o referendum lokalnym. Przeprowadzenie referendum lokalnego w sprawie zmiany granic gminy, a tak należy traktować jej „włączenie” do miasta stołecznego Warszawy, może nastąpić jedynie na wniosek mieszkańców gminy i jednocześnie nie może nastąpić z inicjatywy rady gminy. Sama instytucja referendum lokalnego w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy została wprowadzona do ustawy o samorządzie gminnym z dniem 14 lipca 2011 r. ustawą z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 134, poz. 777). Zgodnie ze znowelizowanymi przepisami w sprawie ustalenia granic gminy, może być przeprowadzone referendum lokalne z inicjatywy mieszkańców (art. 4c ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), a z inicjatywą jego przeprowadzenia wystąpić może jedynie grupa co najmniej 15 obywateli, o której mowa w art. 11 ust. 1a ustawy o referendum lokalnym (art. 4c ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym). Nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym w powyższym zakresie dokonano w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2003 r., w sprawie o sygn. akt K 30/02, w którym wskazano, że w szczególności w przypadku zmiany granic gminy przez centralne organy władz publicznych, mieszkańcy mają prawo wyrażenia swego stanowiska w drodze referendum konsultacyjnego, a więc nierozstrzygującego ostatecznie kwestii zmiany granic gminy. Organ samorządowy na skutek referendum jest związany jedynie co do opinii w sprawie zmian granic gminy, ale samo referendum nie rozstrzyga sprawy ostatecznie. Kompetencja w tym zakresie nie leży w gestii rady gminy ale Rady Ministrów, która nie jest związana wynikiem referendum. W odniesieniu do kwestii inicjowania referendum przez organy jednostek samorządu terytorialnego Trybunał stwierdził, że sięganie przez organy wspólnoty do formy referendum i sędowanie w jego wyniku decyzji bezpośrednio na mieszkańców winno mieć nieodwracalny skutek, a przez to w pełni wiążący charakter. A zatem, inicjowanie referendum przez organ wspólnoty powinno mieć miejsce jedynie w przypadkach referendum innych niż

opiniodawczych i konsultacyjnych, gdyż w takich przypadkach wyniki referendum nie są dla tego organu ostateczne. W takim też duchu należy odczytywać treść art. 4c ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym o możliwości przeprowadzenia referendum w sprawie zmiany granic gminy jedynie z inicjatywy mieszkańców. Przy uwzględnieniu generalnej zasady wynikającej z ustawy o referendum lokalnym umożliwiającej inicjowanie referendum zarówno przez radę gminy, jak i przez jej mieszkańców, art. 4c ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wprowadza ograniczenie, jedynie do działania na wniosek mieszkańców, a w myśl art. 4c ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym spośród różnych podmiotów inicjujących referendum jako mieszkańcy gminy, uprawnienie to w przypadku zmiany granic gminy zostało ograniczone do grupy 15 obywateli, o której mowa w art. 11 ust. 1a ustawy o referendum lokalnym. A zatem przepis art. 4c ustawy o samorządzie gminnym stanowi *lex specialis* w stosunku do przepisów ustawy o referendum lokalnym. Takie stanowisko znajduje odzwierciedlenie także w doktrynie prawniczej, gdzie wskazuje się, że przepis art. 4c ustawy o samorządzie gminnym ma charakter szczególny, gdyż reguluje jedyny typ referendum, który został unormowany poza ustawy o referendum lokalnym. Stąd też referendum w sprawie zmiany granic gminy nie może być przeprowadzone z pominięciem procedury wynikającej z art. 4c ustawy o samorządzie gminnym. Inicjatywa przeprowadzenia referendum w sprawie zmiany granic gminy nie przysługuje radzie gminy, ani nawet żadnym innym podmiotom uprawnionym z mocy art. 11 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym do inicjowania referendum gminnego jako mieszkańcom gminy, lecz przysługuje wyłącznie grupie określonej w art. 4c ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Wszystkie zasady odnoszące się do referendum lokalnego w sprawie zmiany granic gminy określone w art. 4c ustawy o samorządzie gminnym, w tym powyższe zasady jego inicjowania wyłącznie przez mieszkańców mają zastosowanie niezależnie od tego czy referendum to zastąpi konsultacje społeczne już w trakcie procedury podjętej przez Radę Ministrów, czy też wszczętej na wniosek samej zainteresowanej rady gminy, ale także w sytuacji, gdy ma się dopiero stać przyczynkiem do złożenia stosownego wniosku przez radę gminy z uwagi na treść art. 65 ustawy o referendum lokalnym. Reasumując, procedura zainicjowania referendum przez mieszkańców gminy w sprawie zmiany jej granic, określona w art. 4c ustawy o samorządzie gminnym, wyłącza stosowanie art. 4 i 9 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym, na które powołuje się Rada Miasta Podkowa Leśna. Zatem Rada działała niezgodnie z art. 4c ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie

gminnym, którego w efekcie nie wskazała w podstawie uchwały. Jednocześnie także przekroczyła swoje kompetencje, czym naruszyła art. 7 Konstytucji RP i wynikającą z niej zasadę działania na podstawie i w granicach prawa. Przepis art. 4c ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym wymaga, aby pytanie referendum dotyczące włączenia miasta Podkowa Leśna do miasta stołecznego Warszawy, szczegółowo określiło proponowane zmiany w podziale terytorialnym państwa. Oznacza to, że pytanie zawarte w § 2 uchwały, nie spełnia wymienionego wymogu z uwagi na zbyt wysoki poziom ogólności. Nie wynika bowiem z uzasadnienia do uchwały, że jej celem jest zainicjowanie procesu dołączenia Miasta Podkowa Leśna do Miasta stołecznego Warszawy, ponieważ utworzenie instytucji jest kwestionowane. Jeśli pytanie referendalne odnosić się miało do nieco innej kwestii niż wprost w niej wyrażona, to także jego treść nie może być zaakceptowana z uwagi na nieprecyzyjność i możliwość wprowadzenia głosującego w błąd. Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 21 czerwca 2016 r., II OSK 1236/16, LEX nr 2097518: „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. Treść pytania referendalnego nie może być bowiem uzupełniana domniemaniami, które miałyby odzwierciedlać właściwy sens postawionego pytania i jednocześnie ukazywać, niewyrażoną wprost w pytaniu, myśl inicjatora referendum, a taka właśnie sytuacja zachodzi w przedmiotowej sprawie. W przypadku założenia, że intencją Rady Miasta Podkowa Leśna jest przeprowadzenie referendum gminnego w sprawie, której dotyczy poselski projekt ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy, uchwała ta pozostaje niezgodna z przepisami ustawy o referendum lokalnym, w szczególności art. 2 ust. 1 pkt 3, art. 4, art. 9 ust. 1 i art. 10. Zgodnie powołanym w podstawie prawnej uchwały przepisem art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o referendum lokalnym, w referendum lokalnym mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę w innych istotnych sprawach (poza wymienionymi w pkt 1 i 2), dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę. Przepis w tym brzmieniu obowiązuje od dnia 15 lutego 2013 r., zgodnie z nowelizacją przeprowadzoną ustawą z dnia 14 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o referendum lokalnym oraz ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 153). Przyczynkiem do jego wprowadzenia był wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2003 r., K 30/02, powołany także w uzasadnieniu przedmiotowej

uchwały. Zgodnie z poglądem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w tym wyroku art. 2 ustawy o referendum lokalnym należy tak interpretować, iż nie wyłącza on prawa członków lokalnej wspólnoty do decydowania w drodze referendum o istotnych dla tej wspólnoty kwestiach, które wykraczają poza zadania i kompetencje lokalnych organów (jak wskazano w uzasadnieniu uchwały), jednakże czyniąc w tym zakresie zastrzeżenie. W każdym bowiem przypadku, także w przypadku gdy referendum będzie miało charakter opiniodawczy czy konsultacyjny, przedmiotem jego mogą być tylko sprawy wymagające jednoznacznego rozstrzygnięcia, a zatem takie, które wymagają sformalizowania i czasem uprzednich, a zawsze następczych działań jednostki samorządu terytorialnego. Innymi słowy, referendum opiniodawcze lub konsultacyjne będzie możliwe do przeprowadzenia, jeśli tylko ma ono moc współkształtowania procesów decyzyjnych, odnoszących się do wspólnoty. Jak wskazuje dalej Trybunał prawo do referendum przysługuje nie tylko w sprawach, które ustawowo są zastrzeżone dla wiążącego rozstrzygnięcia przez mieszkańców (np. samoopodatkowanie), ale i w takich, gdzie wola mieszkańców współkształtuje sposób zarządzania sprawami dotyczącymi tej wspólnoty. Wynik tego referendum z formalnoprawnego punktu widzenia nie jest wprawdzie wiążący co do sposobu załatwienia sprawy, jednak obliguje organy władz publicznych do określonego zachowania. „Oznacza to, że w zakresie zadań publicznych, zastrzeżonych ustawowo dla innych władz i organów zarówno państwowych, jak i samorządowych, mieszkańcy mają prawo wypowiedania się tylko w zakresie, w jakim postanowienia odpowiednich ustaw (uchwał) mogą stanowić materie referendum, zaś wynik takiego referendum może oddziaływać kształtująco, w istniejącym porządku konstytucyjnym, na sposób rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej także danej wspólnoty samorządowej. Z tej przyczyny referendum lokalne przeprowadzone w ramach procedury zmiany granic gminy, przewidzianej ustawą o samorządzie gminnym jeszcze przed jej nowelizacją w związku z wprowadzeniem art. 4c ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z powyższym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, było uprawnione i miało ono pierwszeństwo przed zwykłymi konsultacjami. Pomimo bowiem tego, że referendum takie nie jest wiążące dla organów państwowych przy ustalaniu granic gminy, to jednak wiąże ono organ jednostki samorządu terytorialnego w zakresie opinii wydawanej przez ten organ w tej procedurze. W przedmiotowym zaś przypadku uchwała dotyczyć ma referendum, które w żadnym stopniu nie przekłada się na związanie jego wynikiem Rady Miasta Podkowa Leśna. W przypadku

uchwalenia poselskiego projektu ustawy odnoszącego się do utworzenia jednostki samorządu terytorialnego nowego rodzaju, nie ma bowiem przewidzianego obowiązku zasięgnięcia przez ustawodawcę opinii czy stanowiska tych gmin, które wchodzić będą w skład nowej jednostki. Z tej przyczyny podjęcie przez Radę Miasta Podkowa Leśna przedmiotowej uchwały niezgodne jest z art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o referendum lokalnym, a w konsekwencji także z dalszymi jej przepisami wskazanymi w podstawie prawnej uchwały. Nie zostały spełnione przesłanki do przeprowadzenia referendum w sprawie, której dotyczy poselski projekt ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy, a nadto treść pytania sformułowana została w sposób mogący budzić wątpliwości w zakresie podmiotu (metropolia, czy miasto), do którego ma ewentualnie zostać dołączone miasto Podkowa Leśna. W projekcie ustawy pod nazwą miasto stołeczne Warszawa, kryje się bowiem nazwa jednostki metropolitalnej, zaś obecnie obowiązujące przepisy nazwę miasto stołeczne Warszawa odnoszą do miasta na prawach powiatu, wykonującego również zadania wynikające ze stołecznego charakteru miasta.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, Miasto Podkowa Leśna wniosła o uchylenie zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Mazowieckiego w całości i zasądzenie na jego rzecz kosztów postępowania zarzucając naruszenie:

1. art. 2 Konstytucji RP poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, którego konsekwencją było uznanie sformułowanego w uchwale pytania jako nieprecyzyjnego i mogącego wprowadzić głosujących w błąd, co nie znajduje podstaw w stanie faktycznym sprawy, gdyż projekt ustawy o ustroju miasta st. Warszawy (dalej Ustawa) nie zawiera regulacji przewidującej zmianę granic gmin, a jedynie utworzenie nowej jednostki samorządu terytorialnego, która będzie miała zasadniczy wpływ na łączące mieszkańców gminy Miasta Podkowa Leśna więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe;
2. art. 7 i art. 170 Konstytucji RP poprzez jego niezastosowanie i odebranie mieszkańcom Miasta Podkowa Leśna, tworzącym wspólnotę samorządową, ich konstytucyjnego prawa do decydowania, w drodze referendum, o istotnych dla nich sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych i kulturowych więzi łączących tę wspólnotę oraz uniemożliwienie mieszkańcom wspólnoty samorządowej udziału w istotnej dla nich sprawie, na zasadzie demokracji bezpośredniej, ograniczając ich wpływ na funkcjonowanie gminy i działania podejmowane przez organy administracji

publicznej, ograniczając tym samym zaufanie obywateli do w/w organów; działania organu nadzoru stoją w sprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawa oraz zagwarantowanej Konstytucją ochrony więzi wspólnoty lokalnej;

3. art. 171 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 85 i art. 87 ustawy o samorządzie gminnym, poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i wykroczenie przez Wojewodę Mazowieckiego poza zakres przyznanych mu ustawowo kompetencji tj. kontrolę uchwał w kontekście ich legalności (zgodności z prawem) i dokonanie niedozwolonej interpretacji zapisów uchwały Rady Miasta Podkowa Leśna, oraz czynienia domniemań jej rzekomych intencji, do czego organ nadzoru nie miał prawa, biorąc pod uwagę jednoznaczną treść art. 171 Konstytucji RP oraz art. 85 ustawy o samorządzie gminnym wskazujących, że jedynym kryterium nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego jest wyłącznie legalność. Tym samym, organ nadzoru naruszył także art. 8 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz. U. 1994 r., nr 124, poz. 607 z późn. zm.), wprowadzającego zasadę, zgodnie z którą wszelka kontrola administracyjna społeczności lokalnych może być dokonywana wyłącznie w sposób oraz w przypadkach przewidzianych w Konstytucji oraz ustawie;

4. art. 4 c ust. 1 i ust. 2 oraz 4 c ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym poprzez niewłaściwe zastosowanie i dokonanie przez organu nadzoru nieuzasadnionej nadinterpretacji odnośnie rzekomych intencji Rady Miasta Podkowa Leśna co do zmiany granic gminy Miasta Podkowa Leśna, podczas gdy zarządzone uchwałą Rady Miasta Podkowa Leśna referendum nie odnosi się do zmiany granic, na co wprost wskazują podstawy prawne zawarte w uchwale i stan faktyczny sprawy;

5. art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 Konstytucji RP poprzez niewłaściwe zastosowanie skutkujące stwierdzeniem, że uchwała jest spreczna z prawem a zatem nieważna, co nie zostało przez organ nadzoru wykazane i udowodnione, a zatem uchwała jest zgodna z prawem;

6. art. 91 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym poprzez jego niezastosowanie i sporządzenie uzasadnienia rozstrzygnięcia nadzorczego w sposób enigmatyczny, wewnętrznie sprzeczny, z wadliwie ustalonym stanem faktycznym i bez wyjaśnienia na czym polega istotne naruszenie prawa, a tym samym wbrew ww. przepisowi;

7. art. 2 ust. 1 pkt 3), art.4, art.9 ust. 1 i art.10 ustawy o referendum lokalnym poprzez jego błędną wykładnię a w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że sprawa mająca być przedmiotem referendum lokalnego nie należy do kategorii spraw

rozstrzygniętych w drodze referendum lokalnego, co stanowi istotne naruszenie prawa prowadzące do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego przez Wojewodę Mazowieckiego z rażącym naruszeniem prawa.

W uzasadnieniu wskazano, że podjęto decyzję o przeprowadzeniu referendum lokalnego w związku z poselskim projektem ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy (z dnia 30 stycznia 2017 r, druk nr 1259, dalej Ustawa) dotyczącym „utworzenia nowego rodzaju jednostki samorządu terytorialnego o charakterze metropolitalnym przez gminy znajdujące się w obszarze miasta stołecznego Warszawy”. Wprawdzie projekt ustawy nie wymieniał gminy Miasta Podkowa Leśna jako gminy, która miałaby, zgodnie z art. 2 zostać objęta przez miasto stołeczne Warszawa, organ stanowiący Miasta Podkowa Leśna podjął uchwałę odnośnie zadania pytania mieszkańcom z uwagi na tzw. szum informacyjny i nie wiadomym było (i nadal nie jest) czy Miasto Podkowa Leśna ma wejść, jako jedna z gmin wymienionych w ustawie, w skład Miasta stołecznego Warszawy, czy też nie. Natomiast skoro mieszkańcy mogą wszcząć procedurę związaną z przeprowadzeniem referendum związanym ze zmianą granic, to tym bardziej mogą się wypowiedzieć w referendum odnośnie kwestii związanych z tym, czy są za czy przeciw dołączeniu do miasta stołecznego Warszawy, które ma być metropolitalną jednostką samorządu terytorialnego w kontekście wpływu tego połączenia na ich więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe. Wbrew temu co twierdzi Wojewoda Mazowiecki, Trybunał Konstytucyjny, w swoim orzeczeniu z dnia 26 lutego 2003 r., sygn., akt K 30/02 orzekł, że nie ulega wątpliwości, iż dopuszczalne jest przeprowadzenie referendum zarówno o charakterze wiążącym, jak też jedynie o charakterze opiniodawczo – konsultacyjnym. W dalszej części stwierdzono, że Wojewoda Mazowiecki przyjął od początku bezpodstawnie i bezprawne błędne założenie, że intencją Rady Miasta Podkowa Leśna było zadanie pytania „o zmianę granic”, nie patrząc na nie w kontekście podstaw prawnych zawartych w uchwale, co jest rażącym przekroczeniem przez organ nadzoru ustawowych uprawnień wpływającym bezpośrednio na ograniczenie, a właściwie pozbawienie lokalnej wspólnoty prawa do decydowania o ważnych dla niej kwestiach, mających wpływ na jej dalszą przyszłość. Powyżej wskazane założenie Wojewody Mazowieckiego doprowadziło go w konsekwencji do uznania, iż uchwała jest nieważna z uwagi na fakt, iż z wnioskiem o przeprowadzenie referendum w sprawie zmiany granic mogą wystąpić jedynie mieszkańcy, zgodnie z procedurą opisaną w ustawie o samorządzie

gminnym. Rozumowanie organu nadzoru jest o tyle niezrozumiałe, że zakładając hipotetycznie, iż Rada Miasta Podkowa Leśna miałaby zamiar zadać pytanie o zmianę granic (czego by nie uczyniła, gdyż jest to niezgodne z przepisami prawa), to użyłaby sformułowania „zmiana granic gminy” jako najbardziej adekwatnego, oczywistego i nie wprowadzającego w błąd osoby oddającej swój głos za lub przeciw. Ponieważ jako jedyna gmina nie ujęta w ustawie, nie powinna zadawać pytania o „objęcie jej przez miasto stołeczne Warszawa”, bo to by mogło sugerować, że jednak została uwzględniona w ustawie, podjęła decyzję, iż najwłaściwszym określeniem sytuacji związanej ze stanem faktycznym sprawy będzie zadanie pytania czy mieszkańcy Miasta Podkowa Leśna są za „dołączeniem do miasta stołecznego Warszawy”. Słowo „dołączać” nie jest tożsame ze słowem „zmieniać”, a już tym bardziej w kontekście „dołączyć do ...” a „zmienić granicę”. Zestawienie tych dwóch zwrotów jasno wskazuje, że nie może być wątpliwości interpretacyjnych związanych z ich znaczeniem czy zrozumieniem, a interpretacja Wojewody Mazowieckiego jest błędna i prowadzi do rozstrzygnięcia nadzorczego niezgodnego z prawem. Poczynione przez Wojewodę Mazowieckiego, błędne założenia i nadinterpretacje odnośnie rzekomych intencji Rady Miasta Podkowa Leśna, co do przeprowadzenia referendum „w sprawie zmiany granic”, jest zatem mocno chybiony. W związku z powyższym, skoro w ustawie nie ma nawet zmianki o zmianie granic, a sam Wojewoda Mazowiecki w swoim uzasadnieniu także pisze, że „Skutkiem zmiany, gminy wskazane w projekcie ustawy, które łączenie z gminą Warszawa mają tworzyć nową metropolitalną jednostkę samorządu terytorialnego, pozostaną gminami w niezmienionych granicach” to oczywistym i logicznym jest fakt, iż uchwała Rady Miasta Podkowa Leśna także nie miała takich intencji, a są to jedynie domniemania i niczym nie uzasadniona oraz bezprawna nadinterpretacja znaczenia słów i przypisywanie im innego sensu niż wynika z projektu ustawy, do czego organ nadzoru nie jest uprawniony. Ponadto zadane w uchwale pytanie, jest jasne i zrozumiałe. Skoro sama ustawa w art. 1 określa metropolitalną jednostkę samorządową jako miasto stołeczne Warszawa, to pytanie o dołączenie Miasta Podkowa Leśna do miasta stołecznego Warszawy jest jasne i zrozumiałe. Biorąc pod uwagę także postanowienia art. 2 tejże ustawy, mówiące, że miasto stołeczne Warszawa obejmie 33 gminy w tym gminę Warszawa (...), to zrozumiałym jest, że mowa tu jest o mieście stołecznym Warszawa jako metropolitalnej jednostce samorządu terytorialnego. Ponadto kontekst sytuacyjny związany z wniesionym

projektem ustawy jest dość istotny, gdyż sprawa związana z projektowanymi zmianami bardzo głośno i często komentowana była w środkach masowego przekazu, a zatem trudno zrozumieć uzasadnienie organu nadzoru w kontekście możliwości wprowadzenia głosującego w błąd. W związku z powyższym, zdaniem skarżącego, miał on pełne prawo do podjęcia uchwały na podstawie wskazanych w niej podstaw prawnych, czemu organ nadzoru nie zaprzecza. Natomiast zadane w nim pytanie sformułowane zostało w sposób poprawny, logiczny i nie budzący żadnych wątpliwości. Głosy oddane w referendum odpowiadałyby woli poszczególnych osób je oddających, a wynik referendum odpowiadałby rzeczywistej woli mieszkańców. W dalszej części wskazano, że zgodnie z art. 170 Konstytucji RP, mieszkańcy mają prawo do wyrażenia swojej woli w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę. Podniesione w uchwale pytanie jest bardzo istotne a wręcz zasadnicze dla lokalnej wspólnoty gdyż dotyczy kluczowych dla niej kwestii tj. tego czy chce czy nie chce być ona w tworzonej jednostce metropolitalnej. Nieuwzględnienie, wyłączenie gminy Miasto Podkowa Leśna w założeniach zaproponowanych w ustawie tworzy nie tylko chaos prawny, ale także i zamieszanie związane z przynależnością tej gminy do m.in. nowo tworzonego powiatu. Nie można zatem stwierdzić, że mieszkańcy nie mają prawa wypowiedzieć się w tej kwestii w referendum, gdyż jak najbardziej jest to sprawa dotycząca zarówno społecznych, gospodarczych jak i kulturowych więzi łączących tę wspólnotę, gdyż uregulowania zaproponowane w ustawie bezpośrednio na nią także wpłyną. Wspólnota gminna ma prawo decydować, zwłaszcza w drodze referendum, o tak istotnych i kluczowych dla jej istnienia kulturowo – społeczno – gospodarczego bytu, co gwarantuje jej Konstytucja RP oraz przepisy ustawy o referendum lokalnym i co potwierdził także, w swoim orzeczeniu z dnia 26 lutego 2003 r. sygn. akt II K 30/02 Trybunał Konstytucyjny stwierdzając, że: „Zasadnicze sprawy dla danego samorządu w rozumieniu art. 170 Konstytucji, to sprawy istotne dla tej wspólnoty w zakresie, w jakim dotyczą więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych łączących jej mieszkańców, a więc jej tożsamości i przyszłości” oraz „Tak więc prawo do wyrażania woli politycznej w drodze referendum lokalnego (art. 170 w zw. z art. 62 Konstytucji) jest ujęte szerzej, niż prawo do udziału w referendum ogólnokrajowym. Nie oznacza to oczywiście, iż referendum lokalne nabiera cech stałej i podstawowej formy sprawowania władzy lokalnej. Prawo to, choć ujęte tak szeroko, z istoty swej

dotyczy decydowania o sprawach, które – na ogół – mogą mieć mniejszą wagę ogólnopństwową. Tym niemniej mają one zasadnicze znaczenie dla członków danej wspólnoty, bowiem nie przeprowadza się referendum w sprawach nieistotnych, błażych. Sprawy te przez swój lokalny, a przez to często bardziej konkretny charakter lepiej „nadają się” do poddania pod referendum. Skoro sprawy te mają zasadnicze znaczenie dla mieszkańców, to możliwość realizacji prawa do udziału w referendum ma także zasadnicze znaczenie dla oceny stanu demokracji w całym państwie (...). Z kolei referendum opiniodawcze nie jest w pełni tożsame z pojęciem „zwykłej” konsultacji. Wiąże ono bowiem podmiot podejmujący decyzję w większym stopniu, niż zwykła konsultacja. Jest z mocy prawa powszechne i w pełni reprezentatywne, jego przeprowadzenie ma charakter w pełni sformalizowany, zaś wynik podawany jest do wiadomości publicznej. (...) Ze względu na trwałe „wpisanie się” instytucji referendum lokalnego w system demokracji lokalnej, prawo do niego przysługuje nie tylko w tych sprawach, które ustawowo są zastrzeżone dla wiążącego rozstrzygnięcia przez mieszkańców (np. samoopodatkowanie), ale i w takich, gdzie wola mieszkańców współkształtuje sposób zarządzania sprawami dotyczącymi tej wspólnoty. Wynik takiego referendum z formalnoprawnego punktu widzenia nie jest wprawdzie wiążący, co do sposobu załatwienia sprawy, jednak obliguje organy władz publicznych do określonego zachowania. W tym samym wyroku TK wypowiedział się również, że wspólnota samorządowa ma prawo do wypowiedzania się w drodze referendum lokalnego w materii spraw zastrzeżonych do kompetencji innych władz i organów, o ile sprawy te dotyczą tej wspólnoty, choćby nie mogła ona przesądzać całkowicie o sposobie załatwienia sprawy. Ponadto nie sposób wprost i jasno wyczytać zarzutów stawianych unieważnionej uchwale, dlatego też można jedynie domyślać się co autor miał na myśli. Nie doszło zatem do zaistnienia przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W istocie, rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody, stwierdzające nieważność przedmiotowej uchwały, wstrzymujące jej wykonanie z mocy prawa, narusza zasadę działania władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa. Reasumując, Rada Miasto Podkowa Leśna prawidłowo, zgodnie z prawem i na podstawie prawidłowych podstaw prawnych podjęła uchwałę o przeprowadzeniu referendum, gdyż zmiany jakie mogą zostać przeprowadzone bezpośrednio będą dotyczyć wspólnotę gminną Miasta Podkowa Leśna i w bardzo dużym stopniu na nią oddziaływać albo nawet wręcz zmieniać więzi ekonomiczne, społeczne i kulturowe –

nie jest przy tym istotny fakt, iż gmina Miasto Podkowa Leśna nie była ujęta w ustawie gdyż i tak zmiana ustrojowa miała by na nią wpływ, co wykazano powyżej, zaś pytanie zadane w podjętej uchwale było jasne i zrozumiałe oraz nie budzące żadnych wątpliwości, a referendum mogło zostać przeprowadzone nawet jako referendum opiniodawczo – konsultacyjne na co wskazuje doktryna oraz działania samego organu nadzoru patrząc w kontekście referendum gminy Miasta Legionowa.

W odpowiedzi na skargę, Wojewoda Mazowiecki wniósł o jej oddalenie, a wskazując na dotychczasowe ustalenia faktyczne i prawne dodał, że w pytaniu jest mowa o mieście stołecznym Warszawa, bez bliższego doprecyzowania tego pojęcia, a w myśl art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy stanowi, że „Stolica Rzeczypospolitej Polskiej miasto stołeczne Warszawa jest gminą mającą status miasta na prawach powiatu”. W pytaniu referendalnym nie ma żadnego odwołania czy nawiązania do projektowanej nowej ustawy, aby wywodzić, iż użyty w tym pytaniu termin „Miasta Stołecznego Warszawy” mogło się odnosić do innego podmiotu niż obecnie funkcjonujący, aby mogło być użyte w innym znaczeniu niż aktualnie obowiązujące. Teza ta pozostaje aktualna nawet w odniesieniu do zarzutów skargi, że mając na względzie istotny kontekst sytuacyjny związany z wniesionym projektem ustawy, sprawa związana z projektowanymi zmianami bardzo głośno i często komentowana była w środkach masowego przekazu, a zatem trudno zrozumieć uzasadnienie organu nadzoru w kontekście możliwości wprowadzenia glosującego w błąd. Komentowanie w środkach masowego przekazu nawet częste i bardzo głośne nie stanowi o właściwym poinformowaniu każdego członka danej społeczności lokalnej. Nie sposób też uznać, że pytanie referendalne nie jest pytaniem o stanowisko co do zmiany granic m.st. Warszawy poprzez dołączenie sąsiedniej gminy Miasta Podkowa Leśna. Takie sformułowanie wskazuje na zapytanie o zmianę aktualnego stanu poprzez dołączenie gmin (ustawa o samorządzie gminnym w art. 4 przewiduje możliwość połączenia gmin). Nie jest to pytanie o utworzenie całkowicie nowej jednostki obejmującej terytorialnie obecnie m.st. Warszawę wraz z sąsiadującymi gminami. Chociaż skarżący przedstawia słownikowe tłumaczenie słowa dołączać i sugeruje, że nie stanowi ono o zmianie granic, czym nie może wprowadzić w błąd, to jednak należy przywołać brzmienie przepisu art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że to Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia tworzy, łączy, dzieli i znosi gminy oraz ustala ich granice, a to ustalenie i zmiana granic dokonywane jest

w sposób zapewniający gminie terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych. Wydanie rozporządzenia wymaga zasięgnięcia opinii zainteresowanych rad gmin, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami. Konsultacji tych nie przeprowadza się w przypadku przeprowadzenia referendum lokalnego, o którym mowa w art. 4c ustawy o referendum lokalnym. A więc, w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy, referendum lokalne może być przeprowadzone, ale myśl przepisu art. 4c ust. 1 i 2 ustawy o referendum lokalnym, jedynie z inicjatywy grupy co najmniej 15 obywateli, o której mowa w art. 11 ust. 1a tejże ustawy. Co więcej, w myśl przepisu art. 4c ust. 4, analizy, która jest decydującą w sprawie czy przeprowadzać referendum dokonuje przed referendum, właściwy wojewoda. Podkreślono, że Wojewoda Mazowiecki nie przeprowadzał powyższej analizy, bowiem nie mamy do czynienia z rozporządzeniem Rady Ministrów, a z poselskim projektem ustawy. Nie można zatem mówić, jak twierdzi skarżący, że organ nadzoru dokonał nieuzasadnionej nadinterpretacji odnośnie intencji Rady co do zmiany granic gminy Miasta Podkowa Leśna, podczas gdy w ocenie skarżącego zarządzone uchwałą referendum nie odnosi się do zmiany granic, a pytanie referendalne jest właściwe wbrew zarzutowi Wojewody sformułowania go w sposób niejasny, nieprecyzyjny i budzący wątpliwości. A zatem mimo że skarżący twierdzi, że gdyby Rada chciała zadać pytanie o zmianę granic gminy, ale podkreślała, że to byłoby niezgodne z prawem, to zadałaby takie pytanie wprost, to jednak „włączenie” stanowi także o zmianę granic gminy i tym samym, jak wskazuje sam skarżący o działaniu niezgodnym z prawem. Dalej wskazano, że organ nadzoru opierając się na brzmieniu pytania referendalnego zauważył, iż zmiana granic gminy następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów (art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Następnie wskazał, że także w tym trybie dochodzi do połączenia gminy z innymi gminami. Termin „dołączenie gminy” zastosowano w § 2 aktu normatywnego przy formułowaniu pytania referendalnego, a w § 1 aktu termin „włączenie”. A zatem, nie odniesienie się w tym pytaniu, w jakikolwiek sposób, do utworzenia nowej jednostki (o czym mowa w projekcie ustawy) przy jednoczesnym zastosowaniu pojęcia o konkretnie już nadanym i określonym znaczeniu, prowadzi do wniosku, że pytanie referendalne, zgodnie z jego brzmieniem, odnosi się do połączenia gmin. To

zaś pozostaje w sprzeczności z uzasadnieniem uchwały. Skoro postanawia się o referendum dotyczącym włączenia Miasta Podkowa Leśna, podczas gdy zgodnie z projektem ustawy gmina nie jest objęta projektem i jednocześnie kwestionuje zasadność ustawy, a tym samym objęcie materia ą ustawową gminy, to nie jest wiadome co stanowi przedmiot uchwały. Tak skonstruowane pytanie wprowadza mieszkańca w błąd. Pytanie zaś nie powinno budzić jakichkolwiek wątpliwości co do tego, w jakiej istotnej sprawie mieszkaniec będzie oddawał swój głos. Nie jest przy tym zadaniem tego mieszkańca, domyślać się, jaka idea może stać za pytaniem referendalnym. Skoro projekt ustawy nie wprowadza żadnych zmian w zakresie granic aktualnej gminy m.st. Warszawy, czy też gmin sąsiadujących, to pytanie referendalne o włączenie miasta Podkowa Leśna do miasta stołecznego Warszawy nie odnosi się do projektu ustawy, a zatem pozostaje poza zakresem tego projektu. Poza sprzecznością wewnętrzną treści uchwały w uzasadnieniu uchwały wskazano na wiele aspektów wynikających z pojawienia się nowej jednostki. Jednak elementy te w ostatecznej treści ustawy mogą zostać uregulowane odmiennie niż w projekcie, przy niezmienności zakresu terytorialnego nowej jednostki, a na dzień dzisiejszy, gdy w dniu 28 kwietnia 2017 r. wycofano projekt ustawy, projektowane przepisy nie mają doniosłości prawnej. W odniesieniu do zarzutów naruszenia kompetencji nadzorczych wskazano, że akt nadzoru sprowadza się jedynie do badania zgodności podjętej uchwały z prawem. Podobnie, bez znaczenia dla badania uchwały, a w szczególności sformułowania pytania referendalnego, pozostaje podnoszony kontekst sytuacyjny podjęcia uchwały (opublikowanie projektu ustawy, nagłośnienie sprawy w mediach, głosy opinii publicznej). Zatem należy zaznaczyć, że nie jest rolą i zadaniem mieszkańca domyślanie się w tym kontekście idei pytania referendalnego przy braku precyzji w jego sformułowaniu. Zarzuty rozstrzygnięcia odnoszące się do wewnętrznej niespójności uchwały, a w konsekwencji do niejasności, nieprecyzyjności czy zbyt ogólności pytania referendalnego, były zasadniczym powodem wydania aktu nadzoru. Skutkiem przyjętego przez Radę Gminy Miasto Podkowa Leśna brzmienia pytania referendalnego odnoszącego się do zmiany granic gminy, było postawienie dalszych zarzutów z art. 4c ust. 1, 2, 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym. Zważywszy na podtrzymanie przez organ nadzoru swojego stanowiska, że w pytaniu z § 2 uchwały poruszona została kwestia zmiany granic, o jakiej mowa w ustawie o samorządzie gminnym, argumentacja odnośnie tych zarzutów pozostaje aktualna. W dalszej części wskazano, że rozstrzygnięcie

nadzorcze nie pozbawia mieszkańców Miasta Podkowa Leśna konstytucyjnie zagwarantowanych praw, chroniących tożsamość członka wspólnoty samorządowej, czy też prawa do współdecydowania w drodze referendum, na zasadzie demokracji bezpośredniej, w sprawie dotyczącej tej wspólnoty. Wojewoda Mazowiecki nie odebrał mieszkańcom praw konstytucyjnych, a jedynie zareagował na dostrzeżoną niezgodność aktu z prawem, co pozostaje w ramach jego kompetencji. Potwierdzeniem powyższego jest choćby przeprowadzenie referendum gminnego odnośnie nowej jednostki metropolitalnej w Legionowie. W uchwale Rady Miasta Legionowo pytanie dotyczące przeprowadzenia referendum zostało sformułowane w inny sposób niż w Mieście Podkowa Leśna, nie dotyczyło zmian granic, a więc nie miały w tym przypadku zastosowania obostrzenia dotyczące wniosku mieszkańców, czy przeprowadzenia analizy przez Wojewodę. Poza powyższym, w rozpoznawanej sprawie ocena działań dotyczących konkretnej gminy nie może mieć przełożenia na badanie działań nadzorczych podejmowanych lub nie względem innych gmin. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 26 lutego 2003 r. (sygn. K 30/02, OTK-A 2003/2/16), w swych rozważaniach odpowiadał m.in. na pytanie jaki jest zakres spraw, które mogą podlegać referendum lokalnemu. Tylko kryterium materialne pozwala odróżnić sferę sprawowania lokalnej demokracji w sposób pośredni i bezpośredni i ono przesądza czego może, a czego nie może dotyczyć referendum lokalne. Jak zauważa dalej Trybunał, orzecznictwo NSA, dotyczące uprzedniego stanu prawnego poszukiwało takich kryteriów w sformułowaniach odpowiednich ustaw, stwierdzających, iż jakieś zadanie należy do wyłącznej kompetencji organów stanowiących lub, że jakaś sprawa wymaga konsultacji z mieszkańcami, zachowało odpowiednie znaczenie w tym zakresie. O ile więc zmiana wpływać ma na więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe wspólnoty, to podstaw do przeprowadzenia referendum lokalnego w tej sprawie poszukiwać należy w inicjatywie samych mieszkańców, a charakter jego przebiegu określić jako opiniodawczy lub konsultacyjny. W takiej dopiero sytuacji, jeśli mieszkańcy wyrażą wolę organizacji referendum, to będzie miało ono pierwszeństwo przed zwykłymi konsultacjami, choć nadal jego wyniki nie będą bezwzględnie wiążące dla ustawodawcy (jak wskazano szerzej w rozstrzygnięciu nadzorczym). Ponadto, gdy projekt ustawy jest w początkowej fazie, przeprowadzenie referendum jest przedwczesne, na co wskazuje obecny stan prawny a mianowicie wycofanie projektu ustawy i brak przedmiotu referendum. Także z tego względu trudno w

sformułowanym pytaniu doszukiwać się idei, które w szczegółowych zagadnieniach ulegają lub mogą ulec zmianom w trybie prac sejmowych. Przedmiotem referendum powinno być zaś rozwiązanie ostatecznie dopracowane.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Zgodnie z brzmieniem art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1066), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Innymi słowy, wojewódzki sąd administracyjny nie orzeka co do istoty sprawy w zakresie danego przypadku, lecz jedynie kontroluje legalność rozstrzygnięcia zapadłego w tym postępowaniu, z punktu widzenia jego zgodności z prawem materialnym i obowiązującymi przepisami prawa procesowego.

Skarga analizowana pod tym kątem podlega oddaleniu, bowiem zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze zostało wydane zgodnie z prawem, chociaż Sąd nie podziela wszystkich argumentów w nim zawartych. Na samym początku wskazać należy, że stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.), uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

W rozpoznawanej sprawie Wojewoda Mazowiecki zachował trzydziestodniowy termin do wydania rozstrzygnięcia liczony, bowiem uchwała Rady Miasta Podkowa Leśna została doręczona organowi nadzoru w dniu 13 lutego 2017 r., a rozstrzygnięcie nadzorcze zostało wydane w dniu 9 marca 2017 r.

Przechodząc do merytorycznej oceny zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego, wskazać należy, że nie można zgodzić się z zarzutem Wojewody Mazowieckiego odnośnie naruszenia przez uchwałę art. 4c ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, a ponadto art. 4 i 9 ust. 1 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o referendum lokalnym, poprzez wystąpienie z inicjatywą przeprowadzenia referendum lokalnego przez radę gminy. Mianowicie Wojewoda Mazowiecki błędnie ocenił, że referendum ma dotyczyć zmiany granic gminy, a w konsekwencji

procedura zarządzenia referendum nie odpowiada wymogom ustawy o samorządzie gminnym. Niesporne jest, że z treści art. 4c ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym o możliwości przeprowadzenia referendum w sprawie zmiany granic gminy wynika, że z inicjatywą takiego referendum może wystąpić jedynie grupa mieszkańców. Przepis ten stanowi *lex specialis* w stosunku do przepisów ustawy o referendum lokalnym. Niemniej badając zgodność z prawem uchwały z dnia 7 lutego 2017 r., organ winien oceniać ją nie tylko w kontekście § 2 tej uchwały, tj. pytania referendalnego, ale wszystkich jej paragrafów, w tym § 1 uchwały, zgodnie z którym postanawia się o przeprowadzeniu referendum gminnego, dotyczącego włączenia miasta Podkowa Leśna do miasta stołecznego Warszawy, w związku z projektem ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy, druk 1259, przygotowany przez grupę posłów, który wpłynął do Sejmu RP w dniu 30 stycznia 2017 r. A zatem niewątpliwie przedmiot zarządzanego referendum nie mieści się w zakresie regulacji art. 4c ust. 1 ustawy. Referendum zarządzane na 2 kwietnia 2017 r. nie dotyczyło bowiem zmiany granic którejkolwiek gminy, a jedynie zmiany ustroju.

Nie sposób również zgodzić się z zarzutem Wojewody Mazowieckiego wskazującego, że skoro referendum zarządzane w przedmiocie odnoszącym się do poselskiego projektu ustawy o ustroju m.st. Warszawy może mieć jedynie charakter konsultacyjny lub opiniodawczy, a to wyłącza inicjowanie tego referendum przez Radę Miasta Podkowa Leśna, pozostawiając w tym zakresie uprawnienie jedynie dla mieszkańców. Organ oparł swoje stanowisko w tym względzie w oparciu o argumenty zawarte w cytowanym już wyżej orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego, uznając, że rada gminy może inicjować referendum lokalne jedynie w przypadkach referendum innych niż opiniodawcze i konsultacyjne. Nie budzi więc wątpliwości, że w świetle art. 170 Konstytucji RP, wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2003 r. sygn. akt K 30/02 oraz zmiany ustawy o referendum lokalnym, które weszła w życie z dniem 15 lutego 2013 r. dopuszczalne jest przeprowadzenie m.in. referendum opiniodawczego. Pogląd taki nie wynika również z zapisów ustawy o referendum lokalnym. Organ stanowiący gminy może bowiem zarządzać referendum gminne w istotnej sprawie dotyczącej społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę (art. 2 ust. 1 pkt 3). Przepis ten uprawnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do zainicjowania referendum lokalnego, nie czyniąc w tym zakresie żadnych wyjątków. Istotne jest jedynie, by kwestia ta nie była odmiennie uregulowana w przepisach szczególnych (art. 4c), oraz

by przedmiot referendum mieścił się w zakresie spraw dotyczących tej wspólnoty (art. 170 Konstytucji RP).

Natomiast należy – zdaniem Sądu – podzielić stanowisko Wojewody Mazowieckiego, dotyczący niejasnego i nieprecyzyjnego sformułowania pytania referendalnego, zawartego w § 2 uchwały. Stwierdzić w tym miejscu należy, że 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. (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 kwietnia 2012 r. sygn. akt II OSK 357/12). Przede wszystkim pytanie referendalne nie może być skonstruowane w sposób niepełny lub mogący wprowadzić w błąd. Stąd też przedmiotem oceny organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, a w konsekwencji ewentualnie także sądu administracyjnego, jest nie tylko charakter planowanego referendum, ale także prawidłowość sformułowania pytania referendalnego, które musi być dostosowane do charakteru takiego referendum (wiążącego lub opiniodawczego), a przez to nie może wprowadzać głosujących w błąd co do jego rzeczywistych skutków. Tym samym istotna jest więc analiza pytania referendalnego w brzmieniu: "Czy jest Pan/Pani za dołączeniem Miasta Podkowa Leśna do Miasta Stołecznego Warszawy?", z wariantami odpowiedzi „tak” lub „nie”. 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. Zgodzić się należy z Wojewodą Mazowieckim, że postawione w § 2 uchwały pytanie, nie odnosi się w ogóle do projektu poselskiego ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy i pozostaje poza zakresem tego projektu, bowiem ów projekt ustawy, druk nr 1259, nie wymienia gminy Podkowa Leśna.

Reasumując, należy podzielić zarzut Wojewody Mazowieckiego wskazujący na niejasne, nieprecyzyjne i budzące wątpliwości pytanie referendalne, w kontekście projektowanej regulacji, która bez wątpliwości przewiduje włączenia Miasta Podkowa Leśna do miasta stołecznego Warszawy.

W tym stanie rzeczy, na podstawie art. 151 i art. 132 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 718), należało orzec jak w sentencji wyroku.



Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Monika Cieroch
specjalista