

## POSTANOWIENIE

Dnia 3 kwietnia 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Jadwiga Pastusiak

po rozpoznaniu w dniu 3 kwietnia 2019 r. na posiedzeniu niejawnym

sprawy ze skargi A.F.

na uchwałę Rady Miasta Lublin z dnia 31 stycznia 2019 r., nr 55/III/2019,

w przedmiocie przeprowadzenia referendum lokalnego w istotnych sprawach dotyczących mieszkańców Lublina

postanawia:

odrzuć skargę.

## UZASADNIENIE

W dniu 31 stycznia 2019 r. Rada Miasta Lublin podjęła uchwałę Nr 55/III/2019 w przedmiocie przeprowadzenia referendum lokalnego w istotnych sprawach dotyczących mieszkańców Lublina (Dz. Urz. Woj. Lub. z 2019 r. poz.1250). Zgodnie z § 2 i § 3 tej uchwały, podczas zaplanowanego na dzień 7 kwietnia 2019 r. referendum mieszkańcy Gminy mieli odpowiedzieć na pytanie: "Czy jest Pan/Pani za tym aby Gmina Lublin zmieniła dopuszczony miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego rodzaj zabudowy z usługowej, komercyjnej i sportowo rekreacyjnej na zabudowę mieszkalno-usługową na nie więcej niż 30 ha terenu tzw. „Górek Czechowskich", w zamian za sfinansowanie przez obecnego właściciela zagospodarowania pozostałych 75 ha tego terenu, jako zieleni publicznej (parku naturalistycznego), przy zachowaniu cennych przyrodniczych walorów i przekazanie go Gminie Lublin".

A.F. wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie skargę na w/w uchwałę Rady Miasta z dnia 31 stycznia 2019r., Nr 55/III/2019 w przedmiocie przeprowadzenia referendum lokalnego, żądając stwierdzenia jej nieważności . Skarga została wniesiona w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, z póź. zm.) dalej jako: „u.s.g.", zgodnie z którym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Zaskarżonej uchwale zarzucił rażące naruszenie prawa materialnego, tj.:

1. naruszenie art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3, art. 4 i art. 9 ustawy z dnia 15 września 2005 r. ustawy o referendum lokalnym (tj. Dz. z 2018 r. poz. 1579), poprzez niewłaściwe zastosowanie wskazanych przepisów, polegające na przyjęciu możliwości przeprowadzenia referendum lokalnego skutkującego zmianą miejscowego planu zagospodarowania w odniesieniu do zmiany rodzaju zabudowy terenu tzw. „Górek Czechowskich" w Lublinie, podczas gdy przepisy te w żadnym zakresie nie znajdują zastosowania we wskazanym stanie faktycznym;
2. naruszenie art. 11 ust 1, art. 12 oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g., poprzez ich błędną wykładnię i przyjęcie, że przepisy te mogą stanowić podstawę do przeprowadzenia referendum lokalnego, skutkującego zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, podczas gdy procedura zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie przewiduje formy referendum lokalnego jako formy udziału społeczeństwa lokalnego w procedurze jego zmiany;

### III SA/Lu 120/19

3. naruszenie art. 7 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 18 ust. 2 pkt 5 u.s.g. poprzez ich niezastosowanie, co w konsekwencji doprowadziło do wydania uchwały dotyczącej przeprowadzenia referendum w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, podczas gdy ustalanie zmian planu zagospodarowania przestrzennego należy do wyłącznej kompetencji Rady Gminy (Rady Miasta);
4. naruszenie art. 27 w zw. z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj. Dz.U. 2018, poz. 1945), poprzez ich niezastosowanie, podczas gdy przepis ten ma charakter bezwzględnie obowiązujący, wobec czego konieczność zastosowania procedury zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może zostać wyłączona ani zmieniona w skutek przeprowadzenia referendum lokalnego w tym zakresie.

Skarżący uważa, że jako stały mieszkaniec Lublina, gdzie skupiona jest jego życiowa aktywność, związana z pracą oraz rodziną posiada interes prawny w zaskarżeniu przedmiotowej uchwały. Jego zdaniem uchwała godzi w jego podstawowe, konstytucyjnie zagwarantowane prawa, przede wszystkim w postaci prawa do ochrony życia oraz ochrony zdrowia. W przypadku gdyby doszło do jakiegokolwiek zmiany rodzaju zabudowy tzw. „Górek Czechowskich” w Lublinie, utracą one swoje istotne znaczenie dla jakości środowiska w mieście Lublin, w tym jakości powietrza i wody w Lublinie. Powyższe wpłynie na znaczne pogorszenie stanu środowiska w mieście Lublin, co w bezpośredniej konsekwencji może doprowadzić do utraty zdrowia, a nawet życia osób będących jego mieszkańcami.

W odpowiedzi na skargę Gmina Lublin reprezentowana przez Prezydenta Miasta Lublin, wniosła o oddalenie skargi. W ocenie organu skarżący nie wykazał, że zaskarżona uchwała narusza jego interes prawny lub uprawnienie. Według organu skarżona uchwała w sprawie opiniotwórczego referendum gminnego, z uwagi na zakres i charakter zawartej w niej treści, nie narusza interesu prawnego skarżącego, nie narusza jego prawa do przynależności do gminnej wspólnoty samorządowej. Uchwała dotyczy przeprowadzenia referendum gminnego, które ma na celu wyrażenie przez wszystkich mieszkańców miasta Lublin opinii dotyczącej przeznaczenia terenu tzw. „Górek Czechowskich”, a zatem nie kreuje prawa.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:**

Skargę należało odrzucić, gdyż dotyczy ona aktu (uchwały) nieobjętego zakresem właściwości sądów administracyjnych.

### III SA/Lu 120/19

Kontrola legalności sprawowana jest przez wojewódzki sąd administracyjny na podstawie art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 2107). Zakres kognicji sądu administracyjnego wyznaczają przepisy art. 3 § 2 i 3 oraz art. 4 (nie ma zastosowania w sprawie) ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 1302, dalej jako: "p.p.s.a.").

Zgodnie z art. 3 § 2 i 3 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:

- 1) decyzje administracyjne;
- 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty;
- 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie, z wyłączeniem postanowień wierzyciela o niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu oraz postanowień, przedmiotem których jest stanowisko wierzyciela w sprawie zgłoszonego zarzutu;
- 4) inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 oraz z 2018 r. poz. 149 i 650), postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2018 r. poz. 800, z późn. zm.), postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2018 r. poz. 508, 650, 723, 1000 i 1039), oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw;
- 4a) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach, opinie zabezpieczające i odmowy wydania opinii zabezpieczających;
- 5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;
- 6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;
- 7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego;
- 8) beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1-4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a;

### III SA/Lu 120/19

9) bezczywność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących innych niż określone w pkt 1-3 aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.

§ 3. Sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach.

W przedmiotowej sprawie Rada Miasta Lublin zgodnie z art. 11 ust. 1, art. 2, art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. oraz art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3, art. 4, art. 9 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 400 z póź. zm.) podjęła uchwałę o przeprowadzeniu referendum lokalnego.

Kwestie dotyczące zasad i trybu przeprowadzania referendum lokalnego uregulowane zostały w ustawie z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym. Badając przepisy tej ustawy należy zauważyć, że ustawodawca szczegółowo określił sytuacje, w których istnieje możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego, a także podmioty uprawnione do wniesienia takiej skargi. Ustawa o referendum lokalnym jest ustawą szczególną, której przepisy przewidują sądową kontrolę, o której mowa w art. 3 § 3 p.p.s.a.

Zgodnie z art. 18 ustawy o referendum lokalnym, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum lub uchwałę o odrzuceniu wniosku mieszkańców, nie później niż w ciągu 30 dni od dnia przekazania wniosku właściwemu organowi określonymu w art. 12 ust.1 ustawy, tj. przewodniczącemu zarządu danej jednostki samorządu terytorialnego, a w przypadku gminy - odpowiednio: wójtowi, burmistrzowi albo prezydentowi miasta.

Z przepisu tego wynika zatem, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ma obowiązek, w określonym terminie podjąć albo:

- uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum, która będąc konsekwencją wniosku mieszkańców podlegałaby opublikowaniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, o czym stanowi art. 19 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym,  
albo

- uchwałę odrzucającą wniosek mieszkańców w sprawie przeprowadzenia referendum, na którą przysługuje inicjatorowi referendum skarga do sądu administracyjnego (art. 20 ust. 1 w/w ustawy).

W przypadku podjęcia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwały o odrzuceniu wniosku mieszkańców w sprawie przeprowadzenia referendum lub niedotrzymania przez ten organ terminu określonego w art. 18, inicjatorowi referendum służy skarga do sądu administracyjnego w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały lub upływu terminu do jej podjęcia (art. 20 ust.1 in fine).

W kolejnym przepisie art. 26 ustawy o referendum lokalnym, wskazano, że na postanowienie komisarza wyborczego odrzucające wniosek o przeprowadzenie referendum, o którym mowa w art. 22 (referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego), a także w przypadku niedotrzymania przez komisarza terminu określonego w art. 24, inicjatorowi referendum służy skarga do sądu administracyjnego w terminie 14 dni od dnia doręczenia postanowienia.

Radzie gminy przysługuje legitymacja do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody unieważniającej uchwałę rady gminy o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w terminie 14 dni od dnia otrzymania rozstrzygnięcia nadzorczego. Sąd administracyjny rozpatruje skargę w terminie 14 dni od dnia jej zgłoszenia (art. 24a ust.3).

Powyżej przytoczone przepisy oznaczają, że ustawodawca przewidział tylko w konkretnych sytuacjach - uprawnienie - do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Nie przewiduje, możliwości wniesienia skargi na inne uchwały podejmowane w związku z postępowaniem w sprawie referendum. Tym samym ustawa o referendum lokalnym jednoznacznie określa podmioty uprawnione i sytuacje, w których istnieje możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Przekładając powyżej dokonane rozważania na materię niniejszej sprawy sprecyzować należy, że z treści ww. przepisów ustawy o referendum lokalnym wynika, że przedmiotem skargi do sądu administracyjnego może być tylko uchwała odrzucająca wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum, jak też niedotrzymanie przez organ stanowiący terminu określonego w art. 18 ustawy o referendum lokalnym lub postanowienie komisarza wyborczego. Zaś właściwym w sprawie rozpoznania protestu od wyników referendum jest sąd powszechny - sąd okręgowy, o czym ustawodawca przesądził we wskazanych powyżej regulacjach prawnych.

W przedstawionym stanie sprawy, skoro nie została podjęta uchwała, która mogła być w świetle ustawy o referendum lokalnym przedmiotem skargi do sądu administracyjnego, wniesioną skargę należało ocenić jako niedopuszczalną. W związku z powyższym należy stwierdzić, że zaskarżona w niniejszym postępowaniu uchwała

Rady Miasta z dnia 31 stycznia 2019 r., Nr 55/III/2019 w przedmiocie przeprowadzenia referendum lokalnego w istotnych sprawach dotyczących mieszkańców Lublina nie mieści się w granicach kognicji sądu administracyjnego określonej w art. 3 p.p.s.a. (patrz; podobnie postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 stycznia 2017 r, sygn. akt II OSK 2770/16).

Trudno jest przy tym uznać, aby podjęta z inicjatywy organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego uchwała o przeprowadzeniu referendum lokalnego mogła naruszyć interes prawny skarżącego w rozumieniu art. 101 ust 1 u.s.g.

Skargę do sądu administracyjnego może wnieść na podstawie omawianego przepisu tylko ten, kto wykaże, że ma konkretne, indywidualnie mu przysługujące uprawnienia lub obowiązki wynikające z przepisów prawa materialnego i te jego uprawnienia lub obowiązki zostały naruszone konkretnym aktem organu gminy.

Podzielić należy przy tym poglądy, że art. 101 ust. 1 u.s.g. nie daje podstaw do wniesienia skargi na rozstrzygnięcie organu gminy naruszające ewentualnie interesy wszystkich mieszkańców gminy (mieszkańców rozumianych jako społeczność gminna). Skarga przewidziana tym przepisem nie ma bowiem charakteru skargi powszechnej (*actio popularis*). Ponadto z samej przynależności do wspólnoty samorządowej (np. gminy) nie wynikają bezpośrednio żadne jego indywidualne prawa lub obowiązki i w związku z tym sama ta przynależność (członkostwo we wspólnocie) nie jest źródłem interesu prawnego, legitymującego do wniesienia skargi, o której mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g. Mając powyższe na uwadze, zdaniem Sądu, brak jest podstaw do twierdzenia, że skarżący wykazał naruszenie jego interesu prawnego zaskarżoną uchwałą.

Interes prawny skarżącego do wniesienia niniejszej skargi musi bezpośrednio dotyczyć jego sfery prawnej. Skarżący może być stroną postępowania sądowoadministracyjnego tylko wtedy, gdy jego własnego obowiązku lub uprawnienia dotyczyłoby niniejsze postępowanie. Skarga złożona na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. przepisu nie ma charakteru *actio popularis*, zatem do jej wniesienia nie legitymuje ewentualny stan zagrożenia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia. Źródłem interesu prawnego lub uprawnienia jest zawsze norma prawa materialnego.

Z uwagi na charakter przedmiotowej uchwały nie można wykazać, żeby umożliwienie wspólnocie samorządowej decydowania w sprawach istotnych dla tej wspólnoty w drodze referendum, naruszało interes prawny lub uprawnienie o którym mowa w art. art. 101 ust. 1 u.s.g. Uznać więc należy, że na uchwałę Rady Miasta w sprawie przeprowadzenia referendum nie przysługuje skarga indywidualna o której stanowi art. 101 ust. 1 u.s.g.

### III SA/Lu 120/19

W konsekwencji skarga podlega odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a..

Z uwagi na odrzucenie skargi zbędne stało się rozpoznanie wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonej uchwały.

Mając powyższe na względzie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie orzekł jak w sentencji postanowienia.