

Ewa Olejniczak-Szałowska

OBOWIĄZEK INICJATORA REFERENDUM LOKALNEGO DOTYCZĄCY POWIADAMIANIA CZŁONKÓW WSPÓLNOTY SAMORZĄDOWEJ O PRZEDMIOCIE ZAMIERZONEGO REFERENDUM

1. Zagadnienia wprowadzające

Referendum lokalne stanowi, obok wyborów, fundamentalną formę demokracji bezpośredniej w samorządzie terytorialnym. Instytucja referendum lokalnego jako referendum o charakterze *explicite* samorządowym pojawiła się w polskim ustawodawstwie w 1990 r. w wyniku transformacji ustrojowej i reaktywowania samorządu terytorialnego – początkowo na poziomie gminy¹.

Instytucja ta posiada obecnie umocowanie konstytucyjne w art. 170 Konstytucji RP, który stanowi, że członkowie wspólnoty samorządowej

¹ Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95), obecnie ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.). Wcześniej uchwalona ustawa z 6.05.1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum (Dz.U. Nr 14, poz. 83) wprowadziła wprawdzie instytucję referendum lokalnego, jednak w warunkach ustrojowo-politycznych niezakładających istnienia samorządu terytorialnego.

mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Przyznanie członkom wspólnoty samorządowej prawa do referendum lokalnego jest oczywistym przejawem upodmiotowienia mieszkańców, realizacji idei demokracji lokalnej, idei pomocniczości i społeczeństwa obywatelskiego na płaszczyźnie normatywnej. Referendum lokalne, obok wyborów, stanowi fundament koncepcji, że członkowie wspólnoty samorządowej są podmiotem władzy publicznej, podejmującym decyzje w sprawach publicznych².

Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego reguluje ustawa z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym³, a w zakresie w niej nieuregulowanym mają odpowiednie zastosowanie przepisy ustawy z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy⁴. Referendum to przybiera postać referendum gminnego, powiatowego albo wojewódzkiego⁵. W świetle art. 2 u.r.l. mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania referendalnego swoją wolę:

- co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki,

² Zob. m.in.: W. Kręcis, W. Taras, *Ustawa o referendum lokalnym*, Kraków 2001, s. 9–13; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001, s. 128; E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału w referendum lokalnym. Rozważania na tle ustawodawstwa polskiego*, Łódź 2002, s. 87–112; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 213–214; I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 360 i n.; P. Uziębło, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 42; M. Kasiński, *Monizm i pluralizm władzy lokalnej. Studium prawno-polityczne*, Łódź 2009, s. 290 i n.

³ Dz.U. z 2019 r. poz. 741.

⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 1277 ze zm.

⁵ W literaturze zwraca się uwagę na nieadekwatność tytułu ustawy, która obejmuje regulacją nie tylko instytucję referendum na poziomie lokalnym, lecz także referendum na poziomie regionalnym. Zob. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, s. 126; E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału...*, s. 57–58.

- w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę,
- w sprawie odwołania organu stanowiącego danej jednostki, a w gminie także wójta, burmistrza, prezydenta miasta,
- w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy.

Ponadto w art. 4c u.s.g. przewidziano referendum w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy.

Głosowanie referendalne polega na udzieleniu na urzędowej karcie do głosowania pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytania albo na dokonaniu wyboru pomiędzy zaproponowanymi wariantami.

Prawo do udziału w referendum lokalnym przysługuje tylko tym członkom wspólnoty samorządowej, którzy stale zamieszkują na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego i na podstawie przepisów Kodeksu wyborczego posiadają czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego tej jednostki⁶.

Niezwykle istotne z punktu widzenia niniejszych rozważań jest to, że prawo członków wspólnoty samorządowej do udziału w referendum nie sprowadza się wyłącznie do aktu głosowania, ale obejmuje także, a może przede wszystkim, prawo do inicjowania referendum lokalnego. Na gruncie ustawy o referendum lokalnym prawo do udziału w referendum należy zatem rozumieć szeroko – jako prawo do referendum⁷.

⁶ Na temat cenzusu domicyli i innych cenzusów wyborczych zob. np. W. Kręcisz, W. Taras, *Ustawa...*, s. 30–37; P. Uziębło, *Ustawa o referendum...*, s. 26–30; K. Skotnicki, *Stale zamieszkanie w gminie jako podstawa wpisu do rejestru wyborców i udziału w wyborach organów gminy oraz referendum gminnym*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2014/22, s. 309–316.

⁷ Zob. E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału...*, s. 31–32.

2. Sposoby inicjowania referendum na wniosek mieszkańców

Referendum może być przeprowadzone z inicjatywy organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego albo z inicjatywy mieszkańców, która przybiera formę wniosku mieszkańców, przy czym w sprawach odwołania organu stanowiącego rozstrzyga się wyłącznie w trybie referendum przeprowadzonego na wniosek mieszkańców (art. 5 ust. 1 u.r.l.). Wniosek powinien pochodzić od co najmniej 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy albo powiatu bądź od co najmniej 5% uprawnionych do głosowania mieszkańców województwa. Prawo do inicjowania głosowania ludowego przez samych członków wspólnoty samorządowej trafnie ujmowane jest w literaturze jako wyjątkowo istotny mechanizm wykonywania władzy przez lokalnego suwerena, lokalny zbiorowy podmiot suwerenności⁸.

Problematyka inicjowania referendum przez organ stanowiący j.s.t. nie budzi w doktrynie, judykaturze i praktyce takich niejasności interpretacyjnych jak problematyka inicjowania referendum przez mieszkańców w formie wniosku o przeprowadzenie referendum. Prawodawca określił, kto i w jakim trybie ma prawo wystąpić ze stosowną inicjatywą w imieniu mieszkańców. Podmiot ów został uznany przez ustawodawcę (w art. 11 ust. 1 u.r.l.) za inicjatora referendum i przyznane mu zostały uprawnienia, a także obowiązki, służące do skutecznego wszczęcia postępowania zmierzającego do przeprowadzenia referendum⁹. Decyzja w sprawie przeprowadzenia referendum zapada po dokonaniu weryfikacji wniosku mieszkańców według kryterium zgodności z prawem, o czym poniżej będzie mowa.

Ustawa w art. 11 określa trzy sposoby inicjowania referendum na wniosek mieszkańców:

- 1) przez grupę co najmniej 15 obywateli, posiadających czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego; w gminie może to być grupa 5 obywateli, chyba że

⁸ Zob. szerzej E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału...*, s. 111–112; P. Uziębło, *Ustawa o referendum...*, s. 59; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 220.

⁹ Zob. A. Kisielewicz [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2007, art. 4, s. 64 i n.

- inicjatywa dotyczy utworzenia, połączenia, podziału, zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy, wówczas z inicjatywą wystąpić może jedynie grupa co najmniej 15 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy (art. 11 ust. 1a u.r.l.);
- 2) przez statutową strukturę terenową partii politycznej, jeśli działa ona w danej jednostce samorządu terytorialnego;
 - 3) przez organizację społeczną posiadającą osobowość prawną, której statutowym terenem działania jest co najmniej obszar danej jednostki samorządu terytorialnego.

W mojej ocenie najbliższe paradygmatowi inicjatywy oddolnej jest rozwiązanie pierwsze. Dopuszczenie inicjowania referendum przez struktury partyjne z natury rzeczy rodzi niebezpieczeństwo instrumentalnego potraktowania tej ważnej instytucji demokracji bezpośredniej i wykorzystania jej dla partykularnych celów politycznych, a raczej partyjnych. Przyznanie prawa inicjowania referendum dla organizacji społecznych nie budzi, jak wolno przypuszczać, takich wątpliwości.

Dalsze rozważania będą poświęcone – ze względu na ograniczone ramy niniejszego opracowania – wybranym dyskusyjnym zagadnieniom, które wyłaniają się w toku analizy rozwiązań prawnych, odnoszących się do inicjowania referendum. Do kwestii kontrowersyjnych należy zaliczyć m.in. problem sposobu informowania mieszkańców o przedmiocie zamierzonego referendum w kontekście oceny tego sposobu informowania w toku weryfikacji wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum.

3. Powiadamianie o zamiarze wystąpienia z inicjatywą referendalną. Informacja o zamierzonym referendum

Inicjator referendum jest kluczowym podmiotem, wyposażonym przez przepisy prawa w istotne uprawnienia i obowiązki na każdym etapie procedury referendalnej. Etap inicjowania referendum – w imieniu mieszkańców – jest etapem przygotowawczym, posiadającym funda-

mentalne znaczenie dla powodzenia przedsięwzięcia mającego na celu skuteczne prawnie złożenie wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum. Wniosek ten powinien zawierać pytanie lub pytania referendum albo warianty zaproponowane do wyboru. Pytanie zawarte we wniosku o przeprowadzenie referendum w sprawie utworzenia, połączenia, podziału, zniesienia gminy oraz ustalenia granic powinno określać szczegółowo proponowane zmiany w podziale terytorialnym¹⁰. Jeśli wniosek dotyczy referendum w sprawie samoopodatkowania, w pytaniu należy określić cel lub cele oraz zasady samoopodatkowania.

Postępowanie w sprawie przeprowadzenia referendum na wniosek mieszkańców jest wszczęte z chwilą złożenia przez inicjatora referendum powiadomienia na piśmie o zamiarze wystąpienia z inicjatywą referendalną skierowanego do przewodniczącego zarządu danej jednostki samorządu terytorialnego (starosty/marszałka województwa), a w gminie do wójta (burmistrza, prezydenta miasta)¹¹. Inicjator referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego powiadamia o zamiarze wystąpienia z taką inicjatywą również komisarza wyborczego. Organy te niezwłocznie potwierdzają na piśmie otrzymanie powiadomienia. Treść powiadomienia określona jest wyczerpująco w art. 12 ust. 2 u.r.l. Jeśli inicjatorem jest grupa obywateli, w powiadomieniu należy wskazać: nazwiska, imiona, adresy zamieszkania, numery PESEL wszystkich członków grupy oraz osobę będącą jej pełnomocnikiem (oznacza to obowiązek ustanowienia pełnomocnika, może nim być wyłącznie osoba fizyczna, której przysługuje prawo wybierania do organu stanowiącego danej jednostki samorządu). W powiadomieniu należy też określić sprawę, w której ma zostać przeprowadzone referendum.

Powstaje kwestia, jakie skutki powoduje wniesienie powiadomienia, które zawiera wady formalne. Niestety ustawodawca nie uregulował tej kwestii. W doktrynie sformułowano pogląd, że takie powiadomienie

¹⁰ Art. 4c. ust. 5 u.s.g.

¹¹ A. Kisielewicz [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Ustawa...*, art. 13, s. 84; K. Bandarzewski, *Wszczęcie procedury referendum lokalnego i ocena wniosku w sprawie referendum* [w:] *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2010, s. 174 i n.

nie odniesie skutku prawnego polegającego na wszczęciu procedury zbierania podpisów mieszkańców pod inicjatywą w sprawie przeprowadzenia referendum¹².

W praktyce referendalnej występują kontrowersje w związku z dekodowaniem treści art. 13 u.r.l. Przepis ten stanowi, że inicjator referendum na swój koszt podaje do wiadomości mieszkańców danej j.s.t. przedmiot zamierzonego referendum, przy czym ta informacja powinna zawierać pytanie lub pytania referendum albo warianty zaproponowane do wyboru, uzasadnienie odwołania organu bądź cel i zasady samoopodatkowania. Rzeczony obowiązek należy postrzegać w kontekście innych obowiązków inicjatora referendum, które polegają na:

- określeniu sprawy, w której ma zostać przeprowadzone referendum, w powiadomieniu o zamiarze wystąpienia z inicjatywą referendalną (art. 12 ust. 2 pkt 3 u.r.l.),
- zamieszczeniu informacji o przedmiocie zamierzonego referendum na kartach, na których zbierane są podpisy mieszkańców popierających wniosek o przeprowadzenie referendum (art. 14 ust. 2 u.r.l.),
- zamieszczeniu pytania lub pytań referendum albo wariantów zaproponowanych do wyboru, celu i zasad samoopodatkowania we wniosku o przeprowadzenie referendum (art. 15 ust. 2 u.r.l.).

Nie rozwijając tego wątku, trzeba zaznaczyć, że w praktyce referendalnej niejednokrotnie zdarzają się rozbieżności w określeniu sprawy proponowanej do rozstrzygnięcia we wniosku o przeprowadzenie referendum i sprawy przedstawionej mieszkańcom na kartach poparcia inicjatywy referendalnej (poparcia wniosku w sprawie przeprowadzenia referendum) oraz w sformułowaniu informacji o zamierzonym referendum podawanej do wiadomości mieszkańcom jeszcze przed zbieraniem podpisów. Dotyczy to głównie formułowania pytań, określania wariantów do wyboru. W orzecznictwie i doktrynie ujawniły się różnice poglądów w odniesieniu do wymogu zachowania tożsamości sprawy proponowanej do rozstrzygnięcia. Zasadniczo zarysowały się dwa stanowiska: pierwsze, bardziej tole-

¹² Tak P. Uziębło, *Ustawa o referendum...*, s. 74–75 oraz K. Bandarzewski, *Wszczęcie procedury...*, s. 177.

rancyjne wobec istniejących rozbieżności, drugie bardziej rygorystyczne. W judykaturze przeważa drugie stanowisko, że „(...) sprawa proponowana do rozstrzygnięcia w drodze referendum, określona we wniosku o przeprowadzenie referendum za pomocą pytań referendum powinna być tożsama ze sprawą, którą wcześniej przedstawiono mieszkańcom na kartach, zabiegając o ich poparcie. (...) A zatem informacja o przedmiocie referendum podana na wspomnianej karcie powinna w zasadzie zawierać pytania powtórzone później we wniosku o przeprowadzenie referendum”¹³.

Podzielam pogląd, że informacja o przedmiocie zamierzonego referendum powinna zawierać wszystkie wymagane prawem elementy i powinna mieć tożsamą treść na wszystkich etapach procesu inicjowania referendum: począwszy już od etapu informowania mieszkańców o zamierzonym referendum (w trybie art. 13 u.r.l.), poprzez informowanie o przedmiocie zamierzonego referendum na kartach, na których inicjator zbiera podpisy mieszkańców popierających inicjatywę, czyli popierających wniosek o przeprowadzenie referendum w danej sprawie (w trybie art. 14 ust. 2 u.r.l.), aż po etap przekazywania przez inicjatora wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum komisarzowi wyborczemu, w przypadku inicjowania referendum odwoławczego, albo przewodniczącemu zarządu j.s.t., a w gminie wójtowi, w przypadku inicjowania referendum w innych sprawach¹⁴.

Na etapie weryfikacji wniosku organ stanowiący j.s.t. powołuje specjalną komisję do sprawdzenia, czy wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum odpowiada przepisom ustawy. Na etapie decyzyjnym, dysponując opinią komisji, organ stanowiący podejmuje uchwałę o przeprowadzeniu referendum (jeżeli ów wniosek spełnia wymogi ustawy i nie prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem) albo uchwałę odrzucającą wniosek. Organ stanowiący jest związany treścią wniosku (art. 17 ust. 1 u.r.l.). W przypadku wniosku o przeprowadzenie refe-

¹³ Wyrok NSA w Warszawie z 22.06.1999 r., II SA 1101/99, CBOSA; podobnie wyrok NSA z 17.06.2014 r., II OSK 825/14, CBOSA.

¹⁴ M. Rulka, *Sformułowanie pytania w referendum lokalnym w świetle orzecznictwa*, ST 2018/7-8. Por. też wyrok WSA w Krakowie z 10.02.2012 r., III SA/Kr 121/12, LEX nr 1121666.

rendum odwoławczego badanie prawidłowości wniosku przeprowadza komisarz wyborczy i to on wydaje postanowienie o przeprowadzeniu referendum lub odrzuceniu wniosku mieszkańców (art. 22–24 u.r.l.). Na uchwałę/postanowienie odrzucające wniosek mieszkańców inicjatorowi referendum służy skarga do sądu administracyjnego.

Biorąc powyższe pod uwagę, trzeba podkreślić, że spełnienie wymogów ustawowych na każdym etapie procesu inicjowania referendum ma zasadnicze znaczenie dla pozytywnej weryfikacji wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum, dotyczy to również spełnienia wymagań z art. 13 u.r.l.¹⁵

W świetle przywołanego przepisu podanie mieszkańcom do wiadomości przedmiotu zamierzonego referendum następuje w sposób zwyczajowo przyjęty w gminie, a w powiecie i w województwie – poprzez ogłoszenie w prasie codziennej ogólnodostępnej w danej jednostce samorządu terytorialnego. Zwrot „w sposób zwyczajowo przyjęty” zawiera pojęcie nieostre, niedookreślone, mamy tu do czynienia z przepisem odsyłającym pozasystemowo – odsyłającym do norm pozaprawnych, w omawianym kontekście do reguł „zwyczaju”. Nieprzestrzeganie tych reguł zagrożone jest tymi samymi sankcjami, co nieprzestrzeganie wyraźnie sformułowanych norm prawnych, innymi słowy odesłanie wiąże adresatów normy prawnej¹⁶. Określone zwyczaje nabierają więc doniosłości prawnej¹⁷. Normy pozaprawne mają wspierać i uzupełniać stanowione prawo administracyjne¹⁸. Sformułowanie „prasa codzienna ogólnodostępna”, wbrew pozorom, też nie ma zakresu ostrego i nie jest rozumiane jednolicie. Zarysowany tu problem ma istotne znaczenie prawne, bowiem od zastosowanej interpretacji wskazanych pojęć zależy ocena zgodności z prawem wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum. W praktyce niejednokrotnie dochodzi więc do sporów interpretacyjnych między organem uprawnionym do decydowania w sprawie

¹⁵ K. Bandarzewski, *Wszczęcie procedury...*, s. 180; A. Kisielewicz [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Ustawa...*, art. 13, s. 87.

¹⁶ Zob. bliżej A. Błaś [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 99 i n.

¹⁷ M. Stahl [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2021, s. 275.

¹⁸ A. Błaś [w:] *Prawo...*, red. J. Boć, s. 103.

przeprowadzenia referendum, kwestionującym prawidłowość złożonego wniosku, a inicjatorem referendum. Dodatkowo materia ta znajduje odzwierciedlenie w rozstrzygnięciach nadzorczych wojewodów¹⁹. W rezultacie ciężar ustalenia zakresu treściowego powyższych pojęć przenosi się głównie na grunt orzecznictwa, a po części także doktryny.

Zwyczaj w prawie administracyjnym pojmowany jest jako „pozaprawny nawyk postępowania przestrzegany praktycznie w obrębie danej struktury (jednostki) organizacyjnej administracji, w podobnych sytuacjach i w określonym czasie”²⁰. Można zakładać, że w analizowanym przypadku, w jakimś sensie, mamy do czynienia również z odesłaniem do norm zwyczajowych pojmowanych jako reguły wytworzone poza organizacją administracji – zwyczaj administrowanych²¹.

W praktyce referendalnej rady gmin, a w przypadku referendum odwoławczego – komisarze wyborczy, dokonując weryfikacji wniosku o przeprowadzenie referendum, częstokroć podejmowali decyzje o odrzuceniu wniosku, wskazując jako powód, że inicjator nie podał informacji o zamierzonym referendum w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie; przy czym jako „sposób zwyczajowo przyjęty” traktowano wyłącznie ogłaszanie informacji na tablicy ogłoszeń urzędu gminy, w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie internetowej urzędu gminy oraz na tablicach ogłoszeń na terenie sołectw lub innych jednostek pomocniczych. Istotnie do niedawna, także w nauce prawa administracyjnego, wskazywano na ten sposób ogłaszania (np. gminnych przepisów porządkowych)

¹⁹ Zob. np. rozstrzygnięcie nadzorcze nr WN-II.4131.1.43.2014 Wojewody Małopolskiego z 8.12.2014 r. (Dz.Urz. Woj. Małop. poz. 7088), w którym wojewoda zakwestionował legalność uchwały Rady Miasta Nowy Targ o przeprowadzeniu referendum gminnego na wniosek mieszkańców m.in. z tego powodu, że informacja inicjatora o przedmiocie referendum zawarta na portalach internetowych i w lokalnych gazetach nie została podana w sposób zwyczajowo przyjęty, tzn. w formie ogłoszeń (plakatów) wywieszonych na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Miasta, na innych tablicach ogłoszeniowych usytuowanych w różnych częściach miasta, a także na oficjalnej stronie internetowej Miasta Nowy Targ.

²⁰ J. Boć [w:] *Prawo...*, red. J. Boć, s. 105; tak też J. Zimmermann, *Prawo...*, 2005, s. 93.

²¹ J. Boć [w:] *Prawo...*, red. J. Boć, s. 106; zob. też J. Zimmermann, *Prawo...*, 2005, s. 94.

jako sposób zwyczajowo przyjęty²². Nie wyczerpuje to jednak katalogu zwyczajowych sposobów ogłaszania wiadomości przyjętych na danym terenie. Postęp techniczny i zmiany społeczne, rozwój nowych technologii informatycznych, szeroki dostęp do Internetu i upowszechnienie mediów elektronicznych powodują, że zwyczaj też podlega przemianom.

Problem ów został dostrzeżony w orzecznictwie sądowoadministracyjnym. Reprezentatywne w tej materii jest stanowisko kwestionujące pogląd, że „podanie do wiadomości mieszkańców gminy przedmiotu zamierzonego referendum w sposób zwyczajowo przyjęty należy ograniczyć do oficjalnych, związanych z władzami gminy publikatorów takich jak tablice ogłoszeń w urzędzie i sołectwach lub Biuletyn Informacji Publicznej. Współcześnie zwyczajowo akceptowanym sposobem komunikowania się członków społeczności lokalnej i przekazywania między nimi wiadomości są także media społecznościowe (...) oraz prasa i telewizja lokalna. Są to niewątpliwie kanały komunikacji skuteczniejsze niż wywieszanie ogłoszeń na urzędowych tablicach”²³.

Współcześnie można więc mówić o ukształtowaniu się dominującej linii orzeczniczej, w ramach której sądy uznają, że spełniony został prawny wymóg podania informacji o zamierzonym referendum w sposób zwyczajowo przyjęty również wtedy, gdy inicjator umieścił informację w formie elektronicznej w lokalnych portalach internetowych, popularnych wśród mieszkańców portalach społecznościowych oraz przez ogłaszanie informacji o przedmiocie zamierzonego referendum w lokalnych mediach, m.in. w telewizji, radiu, w prasie drukowanej²⁴.

W mojej opinii trafne jest stanowisko prezentowane w wielu judykatach, że „(...) rozpropagowanie w społeczności lokalnej informacji o przedmiocie zamierzonego przez Inicjatora referendum nie jest przecież celem samym w sobie, lecz wyłącznie środkiem zmierzającym do tego, by jak największa liczba członków społeczności lokalnej powzięła wiadomość o zamierzo-

²² Zob. m.in. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 232–234 i cyt. tam literatura; P. Uziębło, *Ustawa o referendum...*, s. 69.

²³ Wyrok WSA w Gdańsku z 1.10.2015 r., III SA/Gd 721/15, LEX nr 1949526.

²⁴ Zob. np. wyrok WSA w Gdańsku z 9.09.2013 r., III SA/Gd 670/13, LEX nr 1534737.

nym referendum i mogła ewentualnie udzielić mu wsparcia, składając podpisy na liście osób popierających, ze świadomością czego konkretnie ma ono dotyczyć²⁵. Podzielałam przyjmowane w orzecznictwie szerokie rozumienie treści przepisu art. 13 u.r.l., rozumienie, że istota unormowania zamieszczonego w art. 13 sprowadza się do tego, aby mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego byli poinformowani o zgłoszonej inicjatywie i mogli w sposób prawnie skuteczny wziąć w niej aktywny udział²⁶.

Raz jeszcze warto zaakcentować, że zwyczaj, o którym mowa, nie jest niezmienny – ma charakter lokalny i podlega przeobrażeniom wraz z przemianami społecznymi i cywilizacyjnymi. Norma prawna z art. 13 nadaje zwyczajowi określone skutki prawne, a organ „ustala skonkretyzowane konsekwencje tych skutków”²⁷. Tak więc uznanie przez właściwy organ, że inicjator nie dochował reguł zwyczajowych, prowadzi do skutku w postaci odrzucenia wniosku mieszkańców (skutek prawny) i zaprzepaszczenia ogromnego wysiłku społecznego (negatywny skutek społeczny). Z tych powodów uważam, że ocena stanu faktycznego oraz interpretacja, co jest zgodne z regułami zwyczajowymi, powinna być dokonywana w sposób „liberalny”, z uwzględnieniem zasady, że wszelkie wątpliwości powinny być rozstrzygane na korzyść inicjatora referendum, w szerszej perspektywie chodzi bowiem o ochronę konstytucyjnego prawa członków wspólnoty samorządowej do referendum

²⁵ Wyrok WSA w Lublinie z 4.11.2021 r., III SA/Lu 503/21, LEX nr 3260054; trzeba podkreślić, że znacznie wcześniej taki pogląd wyraził WSA w Gliwicach w wyroku z 12.11.2012 r., IV SA/Gl 881/12, LEX nr 1249873.

²⁶ Tak w wyroku WSA w Gliwicach z 12.11.2012 r., IV SA/Gl 881/12; podobnie wyroki WSA: w Gdańsku z 9.09.2013 r., III SA/Gd 670/13, LEX nr 1534737; w Gorzowie Wielkopolskim z 2.06.2016 r., II SA/Go 287/16, LEX nr 2060448; w Poznaniu z 17.06.2021 r., II SA/Po 382/21, LEX nr 3193040. Takie stanowisko jest również prezentowane w załączniku do uchwały nr 61/2021 Państwowej Komisji Wyborczej z 24.05.2021 r. w sprawie wytycznych i wyjaśnień w sprawie referendum lokalnych dotyczących odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego (M.P. poz. 586); w pkt 10 załącznika znalazł się *passus* w brzmieniu „(...) jednakże wobec braku jednoznacznych przepisów wiążąco precyzujących zwyczajowo przyjęty w danej gminie sposób podawania do publicznej wiadomości, należy uznać za spełniające powyższe wymogi ustawowe ogłoszenie informacji o przedmiocie zamierzonego referendum np. w lokalnych mediach, m.in. w telewizji, radiu albo prasie. Informacje (...) mogą zostać umieszczone także na stronach internetowych dotyczących mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego”.

²⁷ J. Boć [w:] *Prawo...*, red. J. Boć, s. 106.

lokalnego. Orzecznictwo sądów administracyjnych w tej materii wydaje się zmierzać we wskazanym kierunku.

Podobne refleksje towarzyszą interpretowaniu zastosowanego w art. 13 u.r.l. terminu „prasa codzienna ogólnodostępna w danej jednostce samorządu terytorialnego” (powiatowego i wojewódzkiego). W rozumieniu ustawy z 26.01.1984 r. – Prawo prasowe²⁸ „prasa oznacza publikacje periodyczne, które nie tworzą zamkniętej, jednorodnej całości, ukazujące się nie rzadziej niż raz do roku, opatrzone stałym tytułem albo nazwą, numerem bieżącym i datą, a w szczególności: dzienniki i czasopisma, serwisy agencyjne (...), programy radiowe i telewizyjne (...); prasą są także wszelkie istniejące i powstające w wyniku postępu technicznego środki masowego przekazywania (...), upowszechniające publikacje periodyczne za pomocą druku, wizji, fonii lub innej techniki rozpowszechniania (...)”. Tradycyjnie pojęcie prasy codziennej łączone jest z pojęciem „dziennik” w rozumieniu Prawa prasowego²⁹. Artykuł 7 ust. 2 pkt 2 Prawa prasowego stanowi, że „dziennikiem jest ogólnoinformacyjny druk periodyczny lub przekaz za pomocą dźwięku oraz dźwięku i obrazu, ukazujący się częściej niż raz w tygodniu”. W orzecznictwie można spotkać stanowisko odmienne, w mojej opinii trafne, w świetle którego pojęcie „prasa codzienna ogólnodostępna” nie musi być utożsamiane z pojęciem „dziennik”, ale przy zastosowaniu wykładni językowej może być ujmowane szerzej, jako „tytuł prasowy na bieżąco (codziennie) ogólnodostępny na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego”³⁰.

4. Konkluzje

Instytucja referendum lokalnego, mająca bezpośrednie zakotwiczenie w Konstytucji RP, powinna służyć urzeczywistnianiu prawa członków wspólnot samorządowych do udziału w decydowaniu o sprawach pub-

²⁸ Dz.U z 2018 r. poz. 1914.

²⁹ Taki pogląd wyraża P. Uziębło, który wskazuje, że pojęcie prasy codziennej należy utożsamiać z pojęciem dziennika przyjętym w Prawie prasowym i podkreśla, że „za prasę codzienną trzeba uznać każdą gazetę, która ukazuje się częściej niż raz w tygodniu” – P. Uziębło, *Ustawa o referendum...*, s. 70.

³⁰ Wyrok WSA w Lublinie z 4.11.2021 r., III SA/Lu 503/21, LEX nr 3260054.

licznych ich dotyczących. Aby decyzje były podejmowane w sposób świadomy, zgodny z wolą i interesami podmiotów uczestniczących w procesach decyzyjnych, niezbędne jest przede wszystkim dostarczenie rzetelnych i jak najbardziej precyzyjnych informacji o przedmiocie zamierzonego referendum. To warunek *sine qua non* podjęcia racjonalnej decyzji w sprawie poparcia wniosku o przeprowadzenie referendum, udziału w głosowaniu referendalnym i w konsekwencji wyrażenia w nim rzeczywistej woli. Z tych względów tak istotne jest właściwe sformułowanie pytania referendalnego (lub wariantów do wyboru) oraz tożsamość sprawy proponowanej do rozstrzygnięcia w informacji o przedmiocie referendum, kierowanej przez inicjatora referendum do mieszkańców, we wniosku o przeprowadzenie referendum i sprawy przedstawionej mieszkańcom na kartach do głosowania. Ponadto istotne znaczenie ma szerokie upowszechnienie informacji o zamierzonym referendum, aby dotarła ona do jak największego grona zainteresowanych. W mojej ocenie ukształtowane i przedstawione w niniejszym opracowaniu linie orzecznicze sądów administracyjnych sprzyjają spełnieniu owych warunków.

Przepisy analizowanego tu art. 13 u.r.l. powinny być interpretowane w sposób, który nie stwarza nieuzasadnionych, nadmiernych komplikacji i przeszkód w korzystaniu przez członków wspólnoty samorządowej z konstytucyjnego prawa do referendum lokalnego.

Bibliografia

- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999
- Bandarzewski K., *Wszczęcie procedury referendum lokalnego i ocena wniosku w sprawie referendum* [w:] *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i polityczne*, red. M. Stec, K. Małyś-Sulińska, Warszawa 2010
- Czaplicki K.W., Dauter B., Kisieliwicz A., Rymarz F., *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2007
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001
- Kasiński M., *Monizm i pluralizm władzy lokalnej. Studium prawnopolityczne*, Łódź 2009

- Kręcis W., Taras W., *Ustawa o referendum lokalnym*, Kraków 2001
- Olejniczak-Szałowska E., *Prawo do udziału w referendum lokalnym. Rozważania na tle ustawodawstwa polskiego*, Łódź 2002
- Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 1998
- Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2021
- Rulka M., *Sformułowanie pytania w referendum lokalnym w świetle orzecznictwa*, ST 2018/7–8
- Skotnicki K., *Stale zamieszkanie w gminie jako podstawa wpisu do rejestru wyborców i udziału w wyborach organów gminy oraz referendum gminnym*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014/22
- Skrzydło-Niżnik I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007
- Uziębło P., *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2008
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2005

Orzecznictwo

- Wyrok NSA w Warszawie z 22.06.1999 r., II SA 1101/99, CBOSA
- Wyrok NSA z 17.06.2014 r., II OSK 825/14, CBOSA
- Wyrok WSA w Gdańsku z 9.09.2013 r., III SA/Gd 670/13, LEX nr 1534737
- Wyrok WSA w Gdańsku z 1.10.2015 r., III SA/Gd 721/15, LEX nr 1949526
- Wyrok WSA w Gliwicach z 12.11.2012 r., IV SA/Gl 881/12, LEX nr 1249873
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 2.06.2016 r., II SA/Go 287/16, LEX nr 2060448
- Wyrok WSA w Krakowie z 10.02.2012 r., III SA/Kr 121/12, LEX nr 1121666
- Wyrok WSA w Lublinie z 4.11.2021 r., III SA/Lu 503/21, LEX nr 3260054
- Wyrok WSA w Poznaniu z 17.06.2021 r., II SA/Po 382/21, LEX nr 3193040

Ewa Olejniczak-Szałowska [ORCID: 0000-0002-6497-2517] – doktor habilitowany nauk prawnych, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji.