

*Mariusz Kotulski**

Kontrola sądownoadministracyjna wniosku w sprawie referendum lokalnego

Referendum lokalne zostało określone przez ustawodawcę jako forma podejmowania rozstrzygnięć przez mieszkańców gminy, powiatu lub województwa. Mieszkańcy gminy (powiatu, województwa samorządowego) podejmują bowiem rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory i referendum) lub za pośrednictwem organów gminy, powiatu lub samorządu województwa (art. 11 u.s.g., art. 8 u.s.p., art. 5 u.s.w.).

Niewątpliwie instytucja referendum lokalnego jest jednym z podstawowych przykładów demokracji bezpośredniej (obok inicjatywy ludowej, plebiscytu, konsultacji społecznych czy też zgromadzeń ludowych)¹. Rozwijająca się w Polsce idea społeczeństwa obywatelskiego (coraz chętniej i szerzej podejmowana przez świadomych swoich praw, a także odpowiedzialności za dobro wspólne, członków wspólnot samorządowych) sprzyja szerzeniu się różnych form partycypacji społecznej i politycznej w sprawowaniu władzy czy też w realizacji zadań (budżety obywatelskie, grupy inicjatyw lokalnych, młodzieżowe rady gmin, gminne rady seniorów itp.). Zgodzić się należy, że dla współczesnych demokracji charakterystyczna jest tendencja, zwłaszcza na szczeblu lokalnym, „wkomponowania” instytucji demokracji bezpośredniej, a więc referendum, konsultacji społecznych itd. w system przedstawicielski. Możliwość wypowiedzenia się w drodze referendum uzupełnia, wzbogaca, a czasami nawet modyfikuje system przedstawicielski. Różnorodne formy demokracji bezpośredniej (zwłaszcza referendum) oraz pośredniej (systemu przedstawicielskiego) powinny być wzajemnie komplementarne. Zakres i proporcje stosowania form demokracji pośredniej i bezpośredniej uzależnione są od szczebla

365

* Dr, Uniwersytet Jagielloński, Wydział Prawa i Administracji.

¹ Zob. szerzej E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002, s. 17 i n.

zarządzania, im niższy szczebel, tym większe możliwości stosowania instytucji demokracji bezpośredniej. Na szczeblu lokalnym instytucja referendum znajduje najbardziej dogodne warunki do urzeczywistnienia².

Możliwość przeprowadzenia referendum lokalnego jest więc jednym z podstawowych przejawów demokracji bezpośredniej sprawowanej przez mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego. Procedurę przeprowadzenia referendum reguluje przede wszystkim ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym³.

Zawarta w art. 20 ust. 1–4 tej ustawy regulacja przewiduje udział sądu administracyjnego w kontroli realizacji obywatelskiego prawa do przeprowadzenia referendum. Na uchwałę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego odrzucającą wnioski mieszkańców w sprawie przeprowadzenia referendum, a także na niedotrzymanie przez ten organ terminu określonego w art. 18 u.r.l., inicjatorowi referendum służy skarga do sądu administracyjnego w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały lub upływu terminu do jej podjęcia. Unormowanie to zawiera zatem dwie odrębne od siebie przesłanki wniesienia skargi do sądu administracyjnego i uruchamiające jego kontrolę: podjęcie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwały o odrzuceniu wniosku inicjującego referendum oraz niepodjęcie w terminie uchwały w tym względzie. I chociaż w tym drugim przypadku jest to swoista skarga na bezczynność, to nie ma tu zastosowania art. 149 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴. Uruchomienie kontroli sądowej na niedotrzymanie przez organ stanowiący samorządu terytorialnego terminu na podjęcie uchwały w sprawie złożonego wniosku o przeprowadzenie referendum lokalnego nie jest bowiem skargą na bezczynność lub przewlekłość w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., lecz związana jest ona z zaniechaniem organu jednostki samorządu terytorialnego, polegającym na niepodjęciu uchwały w terminie 30 dni od dnia wniesienia wniosku o przeprowadzenie referendum⁵.

Zgodnie z brzmieniem art. 18 u.r.l. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum lub uchwałę o odrzuceniu wniosku mieszkańców nie później

² *Ibidem*, s. 29.

³ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 400 zwana dalej u.r.l.

⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm., zwana dalej p.p.s.a.

⁵ Bezczynność lub przewlekłość postępowania objęta dyspozycją art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. dotyczy jedynie bezczynności administracji w podejmowaniu form działania przewidzianych w art. 3 § 2 pkt 1–4a p.p.s.a, podczas gdy uchwały organów samorządowych objęte są pkt 5–6 tego przepisu. W konsekwencji odnośnie do skargi na niepodjęcie w terminie uchwały w przedmiocie wniesionego wniosku referendalnego nie ma podstaw do zastosowania art. 149 p.p.s.a.

niż w ciągu 30 dni od dnia przekazania wniosku przewodniczącemu zarządu danej jednostki samorządu terytorialnego (w przypadku powiatu i województwa samorządowego), a w gminie wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). Wskazany termin jest terminem ustawowym, który nie podlega skróceniu, ani tym bardziej przedłużeniu. Zatem wraz z jego upływem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego traci kompetencję do podjęcia uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum lub uchwały o odrzuceniu wniosku mieszkańców. Na bieg powyższego terminu nie mają wpływu żadne okoliczności (nawet takie, które mogły być kwalifikowane jako obiektywne). Nie jest to więc termin instrukcyjny, lecz materialnoprawny. Z upływem tego terminu organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego traci kompetencje do podjęcia stosownej uchwały rozstrzygającej w przedmiocie wniesionego wniosku referendalnego (a więc do podjęcia uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum lub uchwały o odrzuceniu wniosku referendalnego). Podjęta po upływie tego terminu uchwała organu stanowiącego w przedmiocie wniosku o przeprowadzenie referendum nie wywołuje skutków prawnych. Zastosowana tu konstrukcja jest zbliżona do tej, którą zastosował ustawodawca w ustawach samorządowych, w zakresie nadzoru nad aktami organów samorządu terytorialnego i możliwości wydania w tym względzie rozstrzygnięcia nadzorczego. Tym samym po upływie tego terminu prawnie relewantne skutki może wywołać jedynie wyrok sądu administracyjnego wydany na skutek uwzględnienia skargi wniesionej na podstawie art. 20 ust. 1 u.r.l. Podkreślić należy, że jest to jeden z tych nielicznych przypadków, kiedy wyrok sądu administracyjnego będzie miał charakter merytoryczny. Zgodnie z brzmieniem art. 20 ust. 3 u.r.l. wyrok sądu uwzględniający skargę zastępuje uchwałę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, natomiast z ust. 4 tego artykułu wynika, że na podstawie takiego wyroku komisarz wyborczy wydaje postanowienie o przeprowadzeniu referendum, zawierające informacje określone w art. 9 ust. 2 u.r.l. Tym samym ustawodawca odstąpił w tym przypadku od kasacyjnego orzekania przez sąd administracyjny. Było to zapewne podyktowane dążeniem do szybkiego zakończenia postępowania w przedmiocie wniosku referendalnego oraz uniknięcia niepotrzebnego „odsyłania” wniosku do organu, w przypadku uwzględnienia skargi na uchwałę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego o jego odrzuceniu tylko po to, aby ten podjął uchwałę o przeprowadzeniu referendum. To pragmatyczne rozwiązanie podyktowane jest również tym, że sąd, badając skargę na niedotrzymanie terminu przewidzianego w art. 18 u.r.l. lub na uchwałę o odrzuceniu wniosku referendalnego, bada w zasadzie te same przesłanki dopuszczalności przeprowadzenia referendum lokalnego co organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

W tym kontekście zwrócić także należy uwagę, że chociaż przepis art. 18 u.r.l. statuuje dwie niezależne od siebie przesłanki umożliwiające wniesienie skargi do sądu administracyjnego, to sądowa kontrola sprawowana na podstawie przepisów ustawy o referendum lokalnym może mieć miejsce tylko raz, bowiem zarówno wyrok ze skargi na uchwałę odrzucającą wniosek o przeprowadzenie referendum, jak i wyrok ze skargi na niedotrzymanie terminu na podjęcie uchwały w sprawie wniosku referendalnego ma charakter konstytutywny⁶ i w przypadku uwzględnienia skargi będzie podstawą do podjęcia dalszych działań przez komisarza wyborczego w celu przeprowadzenia referendum⁷. Jednocześnie przedstawione regulacje wskazują, że uchybienie terminu w rozpatrzeniu wniosku referendalnego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie prowadzi automatycznie do przeprowadzenia referendum bez uprzedniej oceny prawidłowości takiego wniosku z punktu widzenia jego dopuszczalności prawnej. Nie mamy tu do czynienia z konstrukcją tzw. milczenia organu. Treść art. 17 ust. 1 u.r.l. jednoznacznie wskazuje, że nie każdy wniosek referendalny prowadzi do podjęcia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum, ale tylko taki, który spełnia wymogi ustawy oraz nie prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem. Zatem w przypadku braku dokonania takiej oceny w drodze wydania stosownej uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego dokona jej sąd administracyjny, jeżeli zostanie wniesiona skarga przez inicjatora referendum.

Rozpoznając skargę wniesioną na podstawie art. 20 ust. 1 u.r.l., sąd administracyjny powinien uwzględnić kryteria przewidziane w art. 17 ust. 1 u.r.l., a zatem w przypadku skargi na uchwałę organu stanowiącego odrzucającą wniosek o przeprowadzenie referendum ocenić, czy organ prawidłowo uznał, że wniosek mieszkańców nie spełnia wymogów ustawy i prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem, natomiast w przypadku skargi na niedotrzymanie przez organ stanowiący terminu podjęcia uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum sąd zobowiązany jest samodzielnie te przesłanki ocenić.

Wspomniany wyżej specyficzny przedmiot tego postępowania, determinujący szybkie zakończenie sprawy sprawia, że ustawodawca zawarł w art. 20 ust. 2 u.r.l. krótkie terminy rozpatrzenia skargi (14 dni od dnia doręczenia uchwały lub upływu terminu do jej podjęcia), a także wniesienia skargi kasacyjnej (również 14 dni). Nadto w pełni uprawnione są wyrażane w orzecznictwie oraz literaturze poglądy, że w świetle treści art. 20 ust. 1 u.r.l. stanowi on *lex specialis* wobec regulacji art. 53 § 1 i 54 § 1 p.p.s.a. oraz

⁶ Zob. szerzej postanowienie NSA z dnia 10 lipca 2015 r., II OSK 949/15.

⁷ Zob. szerzej postanowienie NSA z dnia 30 grudnia 2014 r., II OSK 3070/14.

art. 147 § 1 p.p.s.a., a także wobec art. 101 u.s.g., art. 87 u.s.p. oraz art. 90 ust. 1 u.s.w. Kognicja sądu administracyjnego jest bowiem wyraźnie wytyczona przepisami ustawy o referendum lokalnym⁸. Z owej odrębności regulacji wynika również to, że skargę wnosi się bezpośrednio do wojewódzkiego sądu administracyjnego bez potrzeby wzywania organu na piśmie do usunięcia naruszenia prawa⁹. Wniesienie przez inicjatora referendum skargi do sądu na uchwałę w przedmiocie odrzucenia wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum stanowi więc wyjątek od zasady wnoszenia skargi do sądu administracyjnego za pośrednictwem organu, którego działanie lub bezczynność są przedmiotem skargi (art. 54 § 1 p.p.s.a.). Tym samym nie mają w takim przypadku zastosowania regulacje dające organowi, którego działanie lub bezczynność zaskarżono, prawo autokontroli, tj. prawo do uwzględnienia skargi w całości (art. 54 § 3 p.p.s.a.).

Regulacja zawarta w art. 20 u.r.l. stanowi *lex specialis* w stosunku do unormowań p.p.s.a. – zarówno w zakresie samodzielnej podstawy do wniesienia skargi do sądu administracyjnego (art. 20 ust. 1 u.r.l. w zw. z art. 3 § 3 p.p.s.a.), jak i orzekania przez niego na podstawie art. 20 ust. 3 u.r.l. (a nie na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.). W przypadku uchwały o odrzuceniu wniosku referendalnego, sąd administracyjny najpierw bada podstawy odrzucenia takiego wniosku. Jeżeli skutek takiego badania okaże się, że brak było podstaw do odrzucenia wniosku referendalnego oraz w przypadku „bezczynności” organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w podjęciu uchwały w przedmiocie referendum, to sąd administracyjny przystąpi do dokonania oceny samego wniosku referendalnego pod względem zgodności z prawem, zarówno w aspekcie formalnym, jak i materialnym (czy wniosek spełnia wymogi formalne, nie narusza przepisów ustawy, nie prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem, czy pytanie zostało prawidłowo sformułowane itp.)¹⁰. Sąd administracyjny, uwzględniając taką skargę, zarządza przeprowadzenie referendum (na podstawie art. 20 ust. 3 u.r.l.), a w przypadku jej nieuwzględnienia oddali ją na podstawie art. 151 p.p.s.a.

Wskazana doniosłość skutków wyroku uwzględniającego skargę w takim przypadku oznacza, że wyrok uwzględniający skargę powinien zostać wydany tylko wówczas, gdy czynności np. poprzedzające uchwałę odrzucającą wniosek o przeprowadzenie referendum (dokonane m.in. przez inicjatora referendum, ale też przez właściwe organy uczestniczące w procedurze zmierzającej do podjęcia tej uchwały) umożliwiają procedo-

⁸ Zob. szerzej wyrok NSA z 13 listopada 2012 r., II OSK 2467/12.

⁹ Zob. A. Kisielewicz, *Komentarz do art. 20 ustawy o referendum lokalnym*, [w:] *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 102–103.

¹⁰ Zob. np. wyrok NSA z dnia 29 listopada 2016r. sygn. akt II OSK 1934/16.

wanie w kierunku przeprowadzenia referendum i umożliwiają faktycznie jego przeprowadzenie na podstawie art. 20 ust. 4 i art. 21 u.r.l. W pozostałych przypadkach, tj. gdy przedmiotowe czynności dotknięte są wadliwością wykluczającą zrealizowanie referendum – sąd powinien oddalić skargę na uchwałę odrzucającą wniosek referendalny lub na niepodjęcie w ustawowym terminie uchwały w przedmiocie takiego wniosku. Warunkiem przeprowadzenia referendum jest spełnienie wymogów przewidzianych w ustawie o referendum lokalnym (są to zarówno warunki formalne, jak i materialne, np. stwierdzenie, czy referendum dotyczy sprawy mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki (art. 2 ust. 1 pkt 2 u.r.l.) albo innych istotnych spraw, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę (art. 2 ust. 1 pkt 3 u.r.l.)). Spełnienie zaś tych wymogów skontrolować musi sąd rozpoznający skargę na niedotrzymanie przez organ stanowiący terminu podjęcia uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum lub na uchwałę odrzucającą taki wniosek. Zgodnie z przesłankami wynikającymi z art. 15 u.r.l. pisemny wniosek o przeprowadzenie referendum powinien być przekazany przewodniczącemu zarządu jednostki samorządu terytorialnego, a w gminie wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) w terminie 60 dni od dnia powiadomienia tego organu przez inicjatora o zamiarze przeprowadzenia referendum. Badaniu podlega również zebranie odpowiedniej ilości prawidłowo złożonych podpisów osób popierających wniosek referendalny oraz to, czy referendum nie prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem.

Jak słusznie wskazał NSA w wyroku z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2467/12, nie mieszczą się w zakresie przedmiotowym referendum sprawy indywidualne, które powinny być załatwiane przez organ w drodze aktu administracyjnego w sformalizowanym trybie, z zachowaniem szczegółowo uregulowanej procedury, z dopuszczeniem środków zaskarżenia mających na celu kontrolę i weryfikację aktu. Na tej zasadzie z zakresu referendum należy wyłączyć sprawy rozstrzygane w trybie k.p.a. i Ordynacji podatkowej. Samo rozstrzygnięcie referendalne nie może również zastępować aktu normatywnego – aktu miejscowego (jak np. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego).

Dopuszczalne jest natomiast referendum o skutku abrogacyjnym, „które będzie zobowiązywać właściwy organ stanowiący do uchylenia podjętego uprzednio rozstrzygnięcia”¹¹. Wprawdzie referendum lokalne, którego celem jest wiążące rozstrzygnięcie istotnych dla wspólnoty lokalnej spraw, powinno mieć charakter uprzedni, to jednak nie ma przeszkód prawnych, aby pożądaný skutek osiągnąć poprzez zobowiązanie organów

¹¹ Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 września 2013 r., III SA/Kr 899/13.

jednostki samorządu terytorialnego do uchylenia lub zmiany uprzednio podjętej uchwały lub zarządzenia pod warunkiem, iż nie doprowadzi to do naruszenia obowiązujących przepisów prawa i jest możliwe w okolicznościach faktycznych danej sprawy. Przyjęcie odmiennego stanowiska w znacznym stopniu ograniczałoby konstytucyjne prawo do referendum, naruszając art. 170 Konstytucji¹².

Po wieloletniej dyskusji zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie przeważa pogląd, że referendum może być przeprowadzone we wszystkich sprawach mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządowych, niezależnie od tego, czy sprawa należy do wyłącznej właściwości organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego¹³. „Mieszkańcy – członkowie wspólnoty samorządowej, podejmując rozstrzygnięcia w drodze referendum, «wchodzą» w kompetencje organów danej jednostki samorządu terytorialnego, przejmują ich kompetencje do rozstrzygania sprawy do podjęcia decyzji. Pogląd, że przedmiotem referendum nie mogą być sprawy należące do właściwości innych organów, byłby zaprzeczeniem istoty instytucji referendum ukształtowanej na gruncie prawa polskiego i stanowiłby, w świetle treści art. 2 ustawy o referendum, przejaw wykładni *contra legem*”¹⁴.

W kontekście badania dopuszczalności przeprowadzenia referendum lokalnego niezwykle ważne jest ustalenie rodzaju referendum oraz prawidłowe sformułowanie pytania referendalnego.

Przed wszystkim zwrócić należy uwagę na nowelizację ustawy o referendum lokalnym, która weszła w życie z dniem 15 lutego 2013 r. na mocy ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o referendum lokalnym oraz ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 153). W sposób istotny zmieniła ona dotychczasową treść art. 2 u.r.l. Podkreślić przy tym należy, że owa nowelizacja ustawy o referendum lokalnym miała na celu dostosowanie obowiązującego prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2003 r. (sygn. akt K 30/02), stwierdzającego zgodność przepisu art. 2 ust. 1 u.r.l. z Konstytucją¹⁵. Otóż Trybunał Konstytucyjny w przywołanym wyroku orzekł o zgodności art. 2 ust. 1 u.r.l., rozumianego jako niewyłączający prawa członków wspólnoty sa-

¹² Zob. A. Rytel-Warzocho, *Glosa do wyroku NSA z dnia 14 stycznia 2014 r.*, II OSK 2988/13, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2014/3, s. 20–26.

¹³ Zob. wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2014 r., sygn. akt II OSK 2988/13 oraz E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału w referendum lokalnym: rozważania na tle ustawodawstwa polskiego*, Łódź 2002, s. 154 i n. oraz cytowane tam orzeczenia.

¹⁴ Szerzej E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum lokalne...*, s. 135.

¹⁵ Sentencja orzeczenia TK opublikowana została w Dz. U. z 2003 r. Nr 44, poz. 388, a pełny tekst orzeczenia wraz z uzasadnieniem zamieszczony został w OTK Z.U. 2003/2A, poz. 16.

morządowej do wyrażania w drodze referendum stanowiska w istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę, a niezastrzeżonych do wyłącznej kompetencji organów innych władz publicznych – z art. 2 i 170 Konstytucji RP oraz z art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607).

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, prawo do referendum lokalnego przysługuje „zawsze członkom wspólnoty, ilekroć tylko zachodzi potrzeba wypowiedzania się o istotnych sprawach dotyczących tej wspólnoty – niezależnie od tego, czy i w jakim zakresie ustawa to prawo doprecyzowuje. Przepis ten sformułowany został nadto tak, jakby prawo w nim zawarte istniało niejako równoległe z kompetencjami organów stanowiących i wykonawczych – choć tylko one powołane są przecież do wykonywania zadań samorządu”. W grę wchodzić mogą więc także sprawy ustawowo zastrzeżone dla władz i organów centralnych lub innych jednostek samorządu terytorialnego, lecz dotyczące istotnych interesów mieszkańców w zakresie, w jakim tworzą oni wspólnotę samorządową.

Zatem przedmiotem referendum „mogą być tylko sprawy wymagające jednoznacznego rozstrzygnięcia, a zarazem takie, które wymagają sformalizowania i czasami uprzednich, a zawsze następczych działań organów j.s.t. Inicjatywa poddania takich spraw referendum – czyni je właśnie sprawami, które następnie przekształcają się w konkretne zadania określonych organów – nawet jeśli uprzednio takimi nie były”.

Ze współistnienia w Konstytucji zasad wynikających z art. 169 ust. 1 i 170 Konstytucji wynika także, iż zwrot „mogą decydować” należy rozumieć w sposób swoisty dla Konstytucji. A zatem nie tylko jako prawo do wypowiedzania się decydującego, tzn. rozstrzygającego daną sprawę co do jej istoty i zarazem załatwiającego tę sprawę ostatecznie, ale także jako co najmniej – prawo wpływania kształtującego.

W grę wchodzi zatem prawo do wypowiedzania się w drodze referendum wiążącego, a także opiniodawczego (konsultacyjnego), czyli takiego, które wprawdzie formalnie nie wiąże w sposób zupełny organów, lecz ze względu na swoją wagę polityczną i swoją reprezentatywność (powszechność) obliguje pod względem prawnym w ten sposób, iż niezastosowanie się do ważnego i rozstrzygającego pytania wyniku referendum wymaga podania uzasadnienia.

Trybunał Konstytucyjny odniósł się też do przewidzianego w niektórych sytuacjach obowiązku konsultacji oraz do różnic między konsultacją a referendum opiniodawczym. Rozróżnienie to nie jest proste, ze względu na to, iż obowiązkowym konsultacjom należy także przypisać doniosłość prawną. Jednak referendum, nawet opiniodawcze czy konsultacyjne, wyróżnia uprawniona inicjatywa mieszkańców w sprawach, w których na

mocy Konstytucji i ustaw mogą oni wyrażać swoje stanowisko oraz fakt, iż sprawa ta dotyczy całej wspólnoty (powszechność referendum).

W takich razach, przewidziane przez ustawy konsultacje zastępowane są, z uprawnionej inicjatywy mieszkańców, przez referendum konsultacyjne. Stąd też art. 170 Konstytucji obejmuje wszystkie formy referendum, które kształtują wiążąco lub współkształtują merytorycznie sposób rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej danej wspólnoty.

Z art. 170 Konstytucji wynika więc istnienie zarówno referendum w pełni wiążących i rozstrzygających sprawę ostatecznie, jak i referendum opiniotwórczego lub konsultacyjnego, jeśli tylko mają one moc współkształtowania procesów decyzyjnych, odnoszących się do tej wspólnoty. Prawo do referendum „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. [...] Jak wskazano wyżej w sprawach zastrzeżonych do kompetencji organów innych władz, niż organy tej jednostki samorządowej, mieszkańcy nie mogą wypowiadać się w drodze referendum wiążącego, lecz opiniotwórczego lub konsultacyjnego – pod warunkiem wszakże, iż znajduje to oparcie w porządku ustanowionym przez Konstytucję oraz odpowiednie ustawy”.

373

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego jest wyrokiem stwierdzającym zgodność zaskarżonego przepisu art. 2 ust. 1 u.r.l. (w poprzednim brzmieniu) z Konstytucją. Jednocześnie jest jednak wyrokiem interpretacyjnym. Oznacza, to, że zaskarżony przepis jest zgodny z Konstytucją pod warunkiem, że rozumiany będzie w ten sposób, jaki wyraźnie wskazano w sentencji wyroku. W konsekwencji ustawodawca zdecydował się nadać wspomnianemu przepisowi nowe brzmienie, mając na uwadze konieczność wykonania wyroku Trybunału, kierując się brzmieniem sentencji wyroku i uzasadnieniem¹⁶. W uzasadnieniu projektu nowelizacji ustawy o referendum lokalnym wskazano, że:

- 1) referendum może być przeprowadzone także w sprawach, które nie mieszczą się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki;
- 2) referendum nie musi polegać na rozstrzygnięciu sprawy, lecz także na wyrażeniu stanowiska (referendum opiniotwórcze, konsultacyjne);
- 3) referendum powinno być dopuszczalne co najmniej w istotnych sprawach dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących daną wspólnotę.

¹⁶ Zob. Sejm RP VII kadencji nr druku 493

Nie budzi zatem 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 referendum wiążącego, a także opiniodawczego. Ponieważ 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 niezwykle istotny. Pytanie musi jednoznacznie wskazywać na wiążący lub opiniodawczy (konsultacyjny) charakter referendum. Właściwe pytanie referendalne powinno być sformułowane jasno, w sposób zrozumiały i niewprowadzający w błąd co do charakteru rozstrzygnięcia sprawy. Jeżeli zatem referendum nie ma mieć charakteru wiążącego, lecz tylko opiniodawczy (konsultacyjny), to wymagałoby ono sformułowania pytania tak, aby w sposób przejrzysty i komunikatywny informowało uczestników referendum o jego charakterze¹⁷. W szczególności pytanie referendalne nie może być skonstruowane w sposób niepełny lub mogący budzić wątpliwości¹⁸. Zatem 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. Obowiązujące przepisy nie nakazują również formułowania pytań referendalnych tylko od strony pozytywnej. Podobnie ustawa o referendum lokalnym nie zawiera bezwzględnego zakazu stosowania tzw. pytań zblokowanych. W przypadku tak sformułowanych pytań należy zachować daleko posuniętą ostrożność, gdyż pytania zblokowane naruszające zasadę jedności materii, na które istnieje możliwość udzielenia odpowiedzi tylko „tak” albo „nie”, mogą stanowić narzędzie manipulacji ze strony inicjatora referendum.

Ewentualny rozstrzygający skutek referendum będzie więc albo zobowiązywał organy jednostek samorządu terytorialnego do niezwłocznego wcielenia w życie woli wspólnoty samorządowej, albo będzie stanowić tylko wyraz niewiążącej opinii społecznej co do kierunków rozwoju i podjęcia przez te organy działań zmierzających w przyszłości do realizacji celu rozstrzygniętego w referendum lokalnym. Zatem pytanie postawione w referendum lokalnym ma odpowiadać na to, co mają zrobić

¹⁷ Zob. wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2012 r., II OSK 357/12.

¹⁸ Zob. postanowienie NSA z dnia 19 marca 1997 r., II SA/Łd 429/97.

organy jednostki samorządowej (jaki wybrać wariant, jakie podjąć działania), a nie stanowić swego rodzaju sondażu. Nie można dopuścić do przeprowadzenia referendum, które byłoby sprzeczne z prawem lub prowadziłoby 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. Sąd, ani tym bardziej obywatele – członkowie wspólnoty samorządowej – biorący udział w ewentualnym referendum nie mają się domyślać jego charakteru, lecz muszą mieć pewność w tym zakresie, a tym samym, jakie skutki ono przyniesie, jeżeli będzie rozstrzygające. Właściwe pytanie referendalne, aby dobrze spełnić swoją rolę, powinno spełnić kilka kryteriów. Po pierwsze – musi dotyczyć sprawy wspólnoty; po drugie – musi stanowić rozstrzygnięcie sprawy mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji gminy, przy czym rozstrzygnięcie może polegać w wyjątkowych sytuacjach na wyrażeniu opinii, co powinno wynikać z pytania referendalnego¹⁹.

W pełni podzielam pogląd, że „ustawowa regulacja referendalna musi być interpretowana i stosowana na tle systemowym, co prowadzi w konsekwencji do ustalenia jednoznacznych reguł wzajemnego uzupełniania się demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej oraz do wyraźnego rozróżnienia pojęcia referendum rozstrzygającego i opiniodawczego”²⁰. Wydaje się, że wraz z upowszechnianiem się postaw i ruchów obywatelskich, znaczenie referendum lokalnego, jako najistotniejszej z form demokracji bezpośredniej, będzie nadal wzrastać. W aktualnej regulacji normatywnej jego zakres przedmiotowy został szeroko zakreślony, co jednak determinuje konieczność prawidłowego, tj., precyzyjnego sformułowania pytania referendalnego, umożliwiającego jednoznaczne stwierdzenie przez uczestników referendum, co jest jego przedmiotem, o czym mają rozstrzygać oraz czy ma ono charakter wiążący, czy konsultacyjny. Istotna rola w tym zakresie przypada inicjatorowi referendum, a także podmiotom kontrolującym, tj. organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego oraz sądom administracyjnym. Referendum lokalne w coraz większym stopniu powinno być uzupełniającą formą sprawowania władzy przez mieszkańców wobec form przedstawicielskich.

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2012 r., II OSK 357/12. Zob. także T. Lewandowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 24 kwietnia 2012 r., II OSK 357/12*, Lex/el. 2013.

²⁰ A. Doliwa, *Dopuszczalność referendum lokalnego na tle ustrojowym – między demokracją przedstawicielską a bezpośrednią*, Sam. Teryt. 2014/7–8, s. 141.