

Sposób podania do publicznej wiadomości przedmiotu referendum lokalnego oraz poprawność poparcia wniosku w sytuacji dodatkowych adnotacji na kartach wyrażających zgodę na przeprowadzenie referendum

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku
z dnia 16 października 2015 r., III SA/Gd 751/15

Jeżeli wymagana liczba mieszkańców gminy poprze wniosek o przeprowadzenie referendum, to należy uznać, że informacja o jego przedmiocie została przez inicjatorów upowszechniona w sposób w pełni skuteczny. Uznanie, że „podanie do wiadomości przedmiotu referendum w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie” ogranicza się wyłącznie do publikatorów urzędowych w postaci tablic ogłoszeń i Biuletynu Informacji Publicznej, prowadziłoby do nieuzasadnionego niczym naruszenia publicznego politycznego prawa mieszkańców do gwarantowanego konstytucyjnie (art. 170 Konstytucji RP) udziału w bezpośrednim sprawowaniu władzy publicznej na poziomie lokalnym.

Michał Przychodzki

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
michalprzychodzki@doktorant.umk.pl
ORCID: 0000-0002-2217-3346

<https://doi.org/10.26881/gsp.2023.2.14>

Glosa

Głosowane orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku¹ jest jednym z tych judykatów, które szerzej odnoszą się do kwestii związanych z formą demokracji bezpośredniej, jaką na szczeblu wspólnoty samorządowej jest referendum lokalne.

Orzeczenie zapadło w związku ze skierowaniem przez inicjatorów przeprowadzenia referendum lokalnego skargi na uchwałę Rady Miejskiej o odrzuceniu wniosku grupy mieszkańców o przeprowadzenie referendum gminnego. Przedmiotem

¹ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 16 października 2015 r., III SA/Gd 751/15, LEX nr 1841792.

referendum miało być pytanie o likwidację Straży Miejskiej oraz pytanie o samoopodatkowanie mieszkańców na rzecz utrzymania Straży Miejskiej. Specjalnie powołana komisja doraźna, mająca za zadanie sprawdzenie, czy złożony przez inicjatorów wniosek o przeprowadzenie referendum odpowiada przepisom ustawy o referendum lokalnym², zarekomendowała Radzie Miejskiej odrzucenie wniosku. Komisja nie przyjęła jako spełniające wymogi ustawy części podpisów z uwagi na to, że karty z tymi podpisami zawierały dodatkowe adnotacje w postaci zakreśleń odpowiedzi na pytania referendalne. Ponadto komisja uznała, że inicjatorzy nie spełnili wymogów zawartych w art. 13 ust. 1 u.r.l. Z zebranej przez komisję dokumentacji wynikało bowiem, iż sposób zwyczajowego ogłoszenia na terenie gminy został zdefiniowany w § 28 ust. 7 Statutu miasta jako wywieszenie na tablicy ogłoszeń urzędu oraz na stronie internetowej miasta.

Inicjatorzy złożyli skargę na przedmiotową uchwałę, zarzucając m.in.:

- naruszenie art. 14 u.r.l. poprzez błędną interpretację polegającą na przyjęciu, iż komisja jest władna podważać i eliminować podpisy mieszkańców popierających referendalną inicjatywę, ze względu na odręczne dopiski i skreślenia znajdujące się w nagłówku karty;
- niezgodne z konstytucyjną zasadą państwa prawa, jak również pozbawione oparcia w prawie materialnym uznanie za niespełniające wymogów kart z podpisami poparcia referendum lokalnego o numerach: 11, 24, 28, 38, 42, 141, 142, 171, 219, 252, 256, 268, 271, 292, 300, 305 i 319;
- błędne uznanie, iż inicjatorzy nie zebrali wymaganej liczby podpisów wynoszącej 3165, w wyniku wykreślenia bez jakichkolwiek podstaw w prawie materialnym 166 pozytywnie zweryfikowanych, prawidłowo złożonych podpisów, co w opinii komisji doprowadziło do niespełnienia głównego warunku stawianego przez ustawę inicjatorom referendum;
- naruszenie art. 170 Konstytucji RP³ poprzez odmowę członkom wspólnoty samorządowej prawa do decydowania o sprawach dla nich istotnych w drodze referendum.

W odpowiedzi na skargę organ wniosł o jej oddalenie, nie znajdując podstaw do zmiany swojego stanowiska. Odnosząc się do zarzutów podniesionych w skardze, organ wskazał m.in., że inicjatorzy nie dokonali – w terminie 60 dni na zgromadzenie wymaganych prawem podpisów pod wnioskiem o przeprowadzenie referendum – podania do publicznej wiadomości na swój koszt w sposób zwyczajowo przyjęty informacji o przedmiocie zamierzonego referendum. W przedmiocie kart organ uznał, iż skoro część osób podpisała się na kartach z zakreślonym słowem „nie” przy pytaniu „Czy jesteś za poparciem referendum?”, to trudno je uznać za karty z poparciem.

² Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 741; dalej: u.r.l.).

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja lub Konstytucja RP).

W przedmiotowej sprawie jawią się zatem dwa problemy. Po pierwsze, sposób podania do wiadomości przedmiotu referendum lokalnego oraz po drugie, poprawność poparcia wniosku w sytuacji dodatkowych adnotacji na kartach wyrażających zgodę na przeprowadzenie referendum.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego popierający wniosek o przeprowadzenie referendum podaje na karcie nazwisko, imię, adres zamieszkania, numer ewidencyjny PESEL i datę udzielenia poparcia. Dane te potwierdza własnoręcznym podpisem (art. 14 ust. 4 u.r.l.). Należy zaznaczyć, że Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 31 sierpnia 2011 r. (III SW 10/11, LEX nr 1165782) wypowiedział się przeciwko nadmiernemu rygoryzmowi przy sprawdzaniu danych osobowych wyborców na listach wyborczych. W uzasadnieniu wymienionego postanowienia Sąd Najwyższy stwierdził, że „weryfikacja prawdziwości danych osobowych obywatela, który podpisał się na omawianym wykazie, następuje przez ich porównanie z danymi wynikającymi z podanego przez obywatela numeru PESEL”. Sąd Najwyższy przyjął, że wpis danych osobowych do wykazu poparcia jest wadliwy wtedy, gdy z podanego imienia, nazwiska i adresu zamieszkania jednoznacznie wynika, że nie dotyczy on wyborcy oznaczonego numerem PESEL podanym w wykazie poparcia. Podobny pogląd, że wykładnia art. 14 ust. 4 u.r.l. nie może prowadzić do zbytniego formalizmu przy sprawdzaniu danych osobowych wyborców na liście wyborczej, utrudniającego korzystanie z konstytucyjnych praw obywateli, wyraził także Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 9 sierpnia 2004 r. (III SW 42/04, LEX nr 2729975) i w uchwale siedmiu sędziów z dnia 18 października 2012 r. (III SW 4/12, LEX nr 1243063), Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 4 października 2012 r. (II OSK 2178/12, LEX nr 1232720) i z dnia 31 stycznia 2017 r. (II OSK 2914/16, LEX nr 2273737), Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 24 marca 2016 r. (III SA/Gd 183/16, LEX nr 2027185) oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyrokach z dnia 8 marca 2017 r. (II SA/Go 19/17, LEX nr 2254328) i z dnia 2 czerwca 2016 r. (II SA/Go 287/16, LEX nr 2060448).

Ustawodawca nie przewidział sankcji w postaci nieważności karty popierającej wniosek o przeprowadzenie referendum, na której znajdują się dodatkowe dopiski lub zaznaczenia w postaci odpowiedzi na pytania referendalne. Podobnie wygląda sytuacja z kartami do głosowania w wyborach powszechnych, w których dopisywanie na karcie do głosowania nazwisk innych osób lub komentarzy nie ma wpływu na ważność głosu, o ile możliwe jest odczytanie, na którego z urzędowo zgłoszonych kandydatów został oddany głos⁴. Również w tym tonie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w przedmiotowej sprawie, wskazując, że w taki sposób wypełnione karty czynią zadość spełnienia wymagań jako głosy poparcia dla inicjatywy przeprowadzenia referendum, a dodatkowo wskazują, co z oczywistych względów na tym etapie nie jest wymagane, jakie jest ich stanowisko co do pytań proponowanych w referendum, o ile do jego przeprowadzenia w ogóle dojdzie. Innymi słowy, nie ma

⁴ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 6, Warszawa 2019, s. 193.

możliwości przyjęcia interpretacji, że są to głosy przeciwne inicjatywie referendum, a tylko wówczas można by uznać, że doszło do wypaczenia sensu oddanego głosu.

Sposób podania do wiadomości publicznej przedmiotu referendum lokalnego jest problemem bardziej złożonym. Przede wszystkim ustrojodawca w art. 170 Konstytucji, tworząc przepis o referendach lokalnych, wskazał jedynie, że członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Pozostałe kwestie pozostawiono ustawodawcy zwykłemu. W doktrynie wskazuje się, że lakoniczność regulacji konstytucyjnej nie pozwala jednoznacznie przesądzić o charakterze prawnym referendum lokalnego⁵. Niewątpliwie jednak przepis ten normuje najistotniejszą z form bezpośredniego sprawowania władzy przez społeczność lokalną. Ponadto pozytywnie wpływa na kształtowanie postaw obywatelskich i tworzenie się społeczeństwa obywatelskiego. Referendum lokalne stanowi również ważny instrument wpływania na życie mieszkańców. Zgodnie z dotychczasowym doświadczeniem mieszkańcy gmin stosunkowo często korzystają z możliwości bezpośredniego wpływu na podejmowanie decyzji w gminie oraz z możliwości zmiany organów gminy, których praca została negatywnie oceniona przez wyborców⁶.

Przedmiot referendum został opisany w art. 170 bardzo ogólnie, tym samym w zakresie pojęcia „sprawy dotyczące tej wspólnoty” mieszczą się wszelkie zagadnienia wykazujące związek z daną wspólnotą, niekoniecznie zasługujące na miano „o szczególnym znaczeniu”⁷. W 2003 r. Trybunał Konstytucyjny uznał, że: „Zasadnicze sprawy 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. Sumując, mieszkańcy mają prawo do wyrażania swej woli w drodze referendum we wszystkich zasadniczych dla tej wspólnoty sprawach, nie wyłączonych z mocy Konstytucji – niezależnie, czy sprawy te są zadaniami organów lokalnych, czy też nie”⁸. Ponadto „prawo to, choć ujęte tak szeroko, z istoty swej dotyczy decydowania o sprawach, które – na ogół – mogą mieć mniejszą wagę ogólnopaństwową. Tym niemniej mają one zasadnicze znaczenie dla członków danej wspólnoty – nie przeprowadza się bowiem referendum w sprawach nieistotnych, błażych. Sprawy te przez swój lokalny, a przez to – z natury rzeczy – 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”⁹. W przedmiocie referendum należy również stosować zasadę *in dubio pro libertate*¹⁰. Podobnie wypowiedział się Piotr Uziębło,

⁵ B. Naleziński, *Komentarz do art. 170 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 517.

⁶ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012, s. 858.

⁷ B. Naleziński, *Komentarz do art. 170 Konstytucji...*, s. 517.

⁸ Wyrok TK z dnia 26 lutego 2003 r., K 30/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 16.

⁹ Tamże.

¹⁰ B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 859.

wskazując, że: „restryktywna wykładnia prawa mogłaby prowadzić do daleko idącego utrudnienia inicjowania procedury zarządzenia referendum lokalnego, a tym samym byłaby sprzeczna z *ratio legis* samej instytucji referendum, która to ma być właśnie wyrazem woli mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego”¹¹. Rolą referendum, tak wiążących i rozstrzygających sprawę ostatecznie, jak i referendum opiniodawczych lub konsultacyjnych, jest współkształtowanie procesów decyzyjnych, odnoszących się do danej wspólnoty. Mieszkańcy mają zatem prawo wypowiedzenia się w zakresie, w jakim postanowienia danej uchwały mogą stanowić materię referendum, zaś wynik tego referendum będzie mógł kształtująco oddziaływać na sposób rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej danej wspólnoty¹².

W glosowanym orzeczeniu przedmiot referendum spełniał wymagania konstytucyjne i ustawowe, jednak inicjatorzy jego przeprowadzenia nie dokonali – w terminie 60 dni – podania do publicznej wiadomości na swój koszt w sposób zwyczajowo przyjęty informacji o przedmiocie zamierzonego referendum. W przedmiotowej sprawie zwyczajowy sposób ogłaszania został określony jako wywieszenie na tablicy ogłoszeń urzędu oraz na stronie internetowej miasta. Jednak inicjatorzy przeprowadzenia referendum w dniu złożenia powiadomienia o rozpoczęciu inicjatywy referendalnej zwołali konferencję prasową dla lokalnych mediów, portali internetowych oraz stacji radiowej i rozgłośni internetowej. Stosowna informacja została również zamieszczona na portalu społecznościowym Facebook. Odpłatne ogłoszenia w przedmiocie inicjatywy referendalnej ukazały się także w tygodniku „Czas [...]”. Ponadto portal „Gazety [...]” w dniu 25 czerwca 2015 r. przedstawił pełną informację odnośnie do podjętej inicjatywy. Brak dochowania regulacji ustawowej w przedmiocie sposobu podania do wiadomości publicznej przedmiotu referendum lokalnego inicjatorzy argumentowali tym, iż ich zdaniem forma wskazana w Statucie miasta jest formą anachroniczną, gdyż informacja zamieszczona w Biuletynie Informacji Publicznej miała tylko 44 odsłony, co dowodzi, że jej dotarcie do społeczności było kilkudziesięciokrotnie niższe niż w publikatorach, w których dokonywali ogłoszeń.

Z przytoczonego fragmentu glosowanego orzeczenia wynika zatem, że organizatorzy, co prawda nie dopełnili wymagań stawianych przez ustawodawcę w przedmiocie informacji o referendum, jednak wykazali się większą aktywnością, przystającą do współczesnych form komunikowania się mieszkańców społeczności lokalnej. W tym zakresie warto szerzej zastanowić się nad funkcjonalnością omawianej regulacji ustawowej. Niewątpliwie podawanie do wiadomości publicznej informacji poprzez tablicę ogłoszeń i stronę internetową miasta, która – jak argumentowali inicjatorzy – ma znikomą liczbę wyświetleń, należy uznać za formy anachroniczne. Ponadto organizatorzy powinni na własny koszt podać te wiadomości w wymienionych przestrzeniach. Słusznie wskazywał P. Uziębło, że w zakresie takiego sposobu docierania do mieszkańców: „Można jednak podnieść argument, że dla aktywizowania działalności społeczno-politycznej mieszkańców wspólnot samorządowych byłoby wskazane, aby koszty

¹¹ P. Uziębło, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2007, art. 16.

¹² Wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2017 r., II OSK 2914/16, LEX nr 2273737.

takiej publikacji w skali podstawowej były ponoszone przez organy samorządowe. Poprzez tę skalę podstawową należy rozumieć samą publikację wspomnianych informacji w sposób ustawowo określony. Jeśli natomiast inicjatorzy byłiby zainteresowani szerszym zakresem informacji, czy też dokonaniem jej w bardziej spektakularny sposób, a co za tym idzie, dający większe szanse na dotarcie do osób potencjalnie wspierających inicjatywę, to w takiej sytuacji to oni zmuszeni winni być do sfinansowania takich działań¹³. Postulat ten wydaje się interesujący, gdyż dla organu samorządu terytorialnego publikacja informacji na prowadzonej przez organ stronie internetowej oraz wywieszenie informacji na tablicy ogłoszeń będzie działaniem praktycznie bezkosztowym, a przyczyniłoby się do popularyzacji instytucji referendum lokalnego. Dodatkowe formy udostępnienia informacji zależałyby już od woli i aktywności inicjatorów referendum lokalnego. Zmiana ta wymagałaby oczywiście ingerencji ustawodawcy i zmiany art. 13 u.r.l. w zakresie opisanym powyżej.

Trafnie w kwestii omawianego problemu wypowiedział się Sąd, którego wyrok podlega głosowaniu, wskazując, że nie można się zgodzić ze stanowiskiem Rady, które sprowadza się do stwierdzenia, iż 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 czy Biuletyn Informacji Publicznej. Współcześnie zwyczajowo akceptowanym sposobem komunikowania się członków społeczności lokalnej i przekazywania między nimi wiadomości są także media społecznościowe (np. Facebook) oraz prasa i telewizja lokalna. Są to niewątpliwie kanały komunikacji skuteczniejsze niż wywieszanie ogłoszeń na urzędowych tablicach. Jak wspomniano już wyżej, upowszechnienie wśród społeczności lokalnej informacji o przedmiocie zamierzonego przez inicjatorów referendum nie jest celem samo w sobie, lecz środkiem zmierzającym do tego, by jak największa liczba członków tej społeczności dowiedziała się o zamierzonym referendum i mogła ewentualnie udzielić mu wsparcia – złożyć podpisy na liście osób popierających, ze świadomością, czego konkretnie ma ono dotyczyć. Skoro wymagana liczba mieszkańców gminy poparła wnioski o przeprowadzenie referendum, to należy uznać, że informacja o jego przedmiocie została przez inicjatorów upowszechniona w sposób w pełni skuteczny. Podkreślenia wymaga także, że właściwa kampania referendalna mająca na celu umożliwienie obywatelom podjęcia w ramach referendum świadomej decyzji rozpoczyna się dopiero z dniem ogłoszenia o zarządzeniu referendum. Nie można zatem podzielić poglądu, jakoby pominięcie oficjalnych gminnych publikatorów w upowszechnianiu wiadomości o przedmiocie referendum na podstawie art. 13 ust. 1 u.r.l. miało prowadzić do trudności w wyrażeniu przez członków lokalnej społeczności ich woli w formie uczestnictwa i oddania głosu w referendum¹⁴.

Podobnie zatem jak w kwestii sprawdzania danych wyborców, którzy poparli wniosek o przeprowadzenie referendum lokalnego, również w zakresie sposobu podawania

¹³ P. Uziębło, *Ustawa o referendum lokalnym...*, art. 13.

¹⁴ W tożsamy sposób wypowiedział się również WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 1 października 2015 r., III SA/Gd 721/15, LEX nr 1949526.

do publicznej wiadomości przedmiotu referendum należy zachować mniejszy rygorizm. W przeciwnym wypadku nad wyraz rygorystyczne działania komisji powołanej do weryfikacji wniosku referendalnego będą prowadzić do naruszenia konstytucyjnego prawa mieszkańców do brania udziału w referendum lokalnym¹⁵.

Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 6, Warszawa 2019.
- Naleziński B., *Komentarz do art. 170 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
- Olejniczak-Szałowska E., *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002.
- Uziębło P., *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Węglarz B., *Ewolucja lokalnej demokracji bezpośredniej w Polsce po 1989 roku*, Kraków 2013.
- Wierzbica A., *Referendum i wybory oraz zarządzenia i uchwały jednostek samorządu terytorialnego: władcze, administracyjnoprawne formy wyrażania woli przez jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014.

Streszczenie

Michał Przychodzki

Sposób podania do publicznej wiadomości przedmiotu referendum lokalnego oraz poprawność poparcia wniosku w sytuacji dodatkowych adnotacji na kartach wyrażających zgodę na przeprowadzenie referendum

Głosowane orzeczenie ma istotne znaczenie dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na poziomie lokalnym. Dotyczy ono zagadnienia związanego z bezpośrednim sprawowaniem władzy przez obywateli poprzez instytucję referendum lokalnego. Glosator analizuje kwestie sposobu podawania do publicznej wiadomości przedmiotu referendum lokalnego i jej przystawalności do współczesnych rozwiązań komunikacyjnych. W tym zakresie omawiana regulacja wymaga interwencji ustawodawcy, co zostało zgłoszone jako postulat *de lege ferenda*. Drugim z analizowanych problemów jest zbyt rygorystyczny przy sprawdzaniu przez komisję danych osobowych, który może powodować ograniczenie konstytucyjnego prawa mieszkańców do udziału w referendum lokalnym.

Słowa kluczowe: demokracja bezpośrednia; przedmiot referendum; referendum lokalne.

¹⁵ Szerzej na temat instytucji referendum lokalnego zob. B. Węglarz, *Ewolucja lokalnej demokracji bezpośredniej w Polsce po 1989 roku*, Kraków 2013; A. Wierzbica, *Referendum i wybory oraz zarządzenia i uchwały jednostek samorządu terytorialnego: władcze, administracyjnoprawne formy wyrażania woli przez jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014; E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002.

Summary

Michał Przychodzki

Manner of Publicising the Subject of the Local Referendum and the Correctness of the Support for the Proposal in the Situation of Additional Annotations on Cards Expressing Consent for the Referendum

The commented judgement is important for the development of civil society at the local level. It concerns an issue related to the direct exercise of power by citizens through the institution of the local referendum. The Author analyses the manners of publicising the subject of the local referendum and its adaptability to modern communication solutions. In this respect, the regulation in question requires the intervention of the legislator, which has been raised as a postulate *de lege ferenda*. The second problem analysed is the excessive rigor in the commission's examination of personal data, which may result in a limitation of the constitutional right of residents to participate in the local referendum.

Keywords: direct democracy; subject of o referendum; local referendum.