

Anna Feja-Paszkwicz

Uniwersytet Zielonogórski

ORCID 0000-0003-3823-6775

a.feja-paszkwicz@wpa.uz.zgora.pl

Wymóg szczegółowego określenia proponowanych zmian w podziale terytorialnym państwa w pytaniu w referendum lokalnym

Słowa kluczowe: referendum lokalne, zmiana granic gminy, pytanie w referendum lokalnym

Streszczenie. W odniesieniu do pytania w referendum lokalnym w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy ustawodawca, oprócz wymogów, które musi spełnić „każde” pytanie referendalne, wprowadził szczególny wymóg, w myśl którego pytanie zawarte we wniosku mieszkańców o przeprowadzenie przedmiotowego referendum powinno określać szczegółowo proponowane zmiany w podziale terytorialnym państwa. Jednocześnie ustawodawca nie doprecyzował, w jaki sposób tę „szczegółowość” określenia proponowanych zmian należy rozumieć. W opracowaniu przedstawiono postrzeganie tego szczególnego wymogu w nauce prawa i, przede wszystkim, w orzecznictwie sądowoadministracyjnym. W oparciu o orzecznictwo ustalono w szczególności, które elementy takie pytanie musi zawierać, a w przypadku których ich ujęcie w pytaniu zależy od woli inicjatora referendum, a także z udziałem jakich podmiotów i według jakich kryteriów przebiega ocena pytania referendalnego w analizowanym przypadku.

Requirement of a detailed specification of the proposed changes to the territorial division of the state in the question in the local referendum

Keywords: local referendum, changing the communes' border, question in a local referendum

Summary. In relation to the question in a local referendum on the creation, merger, division and removing a commune and establishment of the commune's borders, the legislator, next to the requirements, which must be met by “every” referendum question, introduced a specific requirement. According to the requirement the referendum question contained in the inhabitants' application for the referendum should specify in detail the proposed changes in the territorial division of the state. At the same time, the legislator did not specify how this “detailed” definition of the proposed changes should be understood. The article presents how this particular requirement is perceived in the legal doctrine and, above all, in the jurisprudence of administrative courts. Based on the jurisprudence, it was determined in particular which elements such a question must contain, and for which the inclusion in the question depends on the will of the referendum initiator, as well as with the participation of and according to which criteria the referendum question is assessed in the analyzed case.

Wprowadzenie

Obligatoryjnym elementem procedury zmiany granic gmin¹, uregulowanej w ustawie z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym², jest udział w tej procedurze mieszkańców gminy objętej planowaną zmianą granic, który może przybrać formę referendum lokalnego³. Możliwość przeprowadzenia tego rodzaju referendum ustawodawca przewidział w art. 4c ust. 1 u.s.g. stanowiąc, że w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy może być przeprowadzone referendum lokalne z inicjatywy mieszkańców⁴. Przepisy przewidujące przedmiotowe referendum ujęto również w ustawie z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym⁵, w której uregulowano procedurę przeprowadzenia referendum lokalnego⁶.

Podstawą przeprowadzenia przedmiotowego referendum jest uchwała rady gminy w sprawie przeprowadzenia referendum lokalnego (gminnego⁷) w sprawie – odpowiednio – utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy⁸. Podjęcie takiej uchwały jest obwarowane wymogami, których spełnienie przez inicjatora referendum ma gwarantować pozytywną ocenę wniosku mieszkańców i przeprowadzenie referendum.

Wniosek mieszkańców musi zawierać prawidłowo (tzn. zgodnie z prawem) sformułowane pytanie referendalne. Inicjator referendum w sprawie zmiany granic gminy jest zobowiązany spełnić wymogi stawiane „wszystkim” pytaniom referendalnym oraz szczególnie wymóg ujęty – co ciekawe – poza przepisami ustawy

¹ Ścisłej należałoby tu mówić o zmianie granic podstawowych jednostek samorządu terytorialnego, głównie z uwagi na zróżnicowanie występujące pomiędzy tymi jednostkami. Dokonując tu pewnego skrótu i uogólnienia, w opracowaniu posługuję się zasadniczo pojęciem „gmina”. Na temat wspomnianej procedury zob. A. Feja-Paszkiewicz, *Ustalenie i zmiana granic gmin w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – wybrane problemy*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2010, t. LXXXIII, s. 28 i n.

² Dz. U. z 2021 r., poz. 1372, dalej: u.s.g.

³ Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym alternatywną formą udziału mieszkańców w tej procedurze są konsultacje z mieszkańcami.

⁴ Można spotkać się ze słusznym poglądem, że ustawowe wykluczenie inicjatywy rady nie jest racjonalne, jeśli rada dąży do uzyskania reprezentatywnej opinii mieszkańców wyrażonej w referendum, legitymizującej jej późniejszą własną opinię, a nie pojawi się inicjatywa mieszkańców, zob. E. Olejniczak-Szałowska, *Przedmiot referendum lokalnego z perspektywy 30 lat doświadczeń*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 4, s. 60. W orzecznictwie wyraźnie potwierdza się jednak, że w tym przypadku inicjatorem może być tylko grupa mieszkańców, zob. wyrok WSA w Lublinie z 28.11.2013 r., III SA/Lu 807/13; wyrok WSA w Warszawie z 28.09.2017 r., II SA/Wa 703/17, CBOSA.

⁵ Dz. U. z 2019 r., poz. 741, dalej: u.r.l.

⁶ Dalej także: referendum.

⁷ Stosownie do podziału wprowadzonego w art. 6 u.r.l. referendum lokalne na poziomie gminy jest referendum gminnym.

⁸ Skrótowo referendum to określam mianem referendum lokalnego w sprawie zmiany granic gminy.

o referendum lokalnym, dotyczący bezpośrednio pytania w tego rodzaju referendum (jego treści, jak i sposobu wyrażenia, ujęcia, sformułowania), zakodowany w art. 4c ust. 5 u.s.g., w myśl którego w przypadku przeprowadzania z inicjatywy mieszkańców referendum, o którym mowa w ust. 1, pytanie zawarte we wniosku, o którym mowa w art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, powinno określać szczegółowo proponowane zmiany w podziale terytorialnym państwa.

Celem opracowania jest ustalenie, w jaki sposób należy postrzegać wymóg zakodowany w art. 4c ust. 5 u.s.g. w odniesieniu do pytania w referendum lokalnym w sprawie zmiany granic gminy. Mówiąc inaczej, w jaki sposób powinno zostać ono sformułowane, jaka powinna być treść pytania w referendum lokalnym, by w ocenie organu stanowiącego gminy mogło ono zostać ocenione pozytywnie, tzn. jako realizujące wymóg szczegółowego określenia proponowanych zmian w podziale terytorialnym państwa. Wskazany cel ma zostać osiągnięty przez analizę regulacji prawnych dotyczących przedmiotowego zagadnienia oraz ustaleń poczynionych w tym zakresie w nauce prawa i orzecznictwie sądownoadministracyjnym, ze szczególnym wskazaniem na to ostatnie, ze względu na wagę wypowiedzi sądów administracyjnych dla praktyki stosowania tychże przepisów i, w szerszym kontekście, dla instytucji referendum lokalnego.

1. Ocena pytania referendalnego na tle oceny wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum lokalnego

Pytanie referendalne, jako element wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum lokalnego, podlega ocenie w ramach procedury przewidzianej w ustawie o referendum lokalnym, przy czym tego, że pytanie referendalne jest obligatoryjnym elementem takiego wniosku, dowodzi art. 15 ust. 2 u.r.l.⁹

Zasadnicze kryteria, według których oceniany jest wniosek mieszkańców zawarto w art. 17 ust. 1 u.r.l., zgodnie z którym musi on spełniać wymogi ustawy¹⁰ oraz

⁹ Zgodnie z nim wniosek o przeprowadzenie referendum powinien zawierać pytanie lub pytania referendum albo warianty zaproponowane do wyboru, a jeżeli wniosek dotyczy referendum w sprawie samoopodatkowania – cel lub cele oraz zasady samoopodatkowania.

¹⁰ A. Kisielewicz przyjmuje, że niespełnienie wymogów ustawy to niezgodność wniosku z ustawą o referendum lokalnym i innym, do których ta odsyła, tzn. ustawami o: samorządzie gminnym, powiatowym, województwa, ordynacją samorządową (aktualnie Kodeksem wyborczym – A. F.-P.), zob. A. Kisielewicz, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Ustawa o referendum lokalnym, Komentarz*, ABC a Wolters Kluwer business, Warszawa 2007, s. 96 - 97.

nie prowadzić do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem¹¹. Za doktryną¹² i orzecznictwem¹³ należy powtórzyć, że ustalenie istnienia tylko jednej z wymienionych wad wniosku o przeprowadzenie referendum lokalnego daje dostateczną podstawę do jego odrzucenia. Warto podkreślić, że w przypadku referendum lokalnego w sprawie zmiany granic gminy ustawodawca wprowadził w art. 4c ust. 3 u.s.g. szczególne kryterium (tzn. obowiązek dokonania przez właściwego wojewodę analizy dotyczącej skutków finansowych i demograficznych projektowanej zmiany granic), które występuje tylko w tego rodzaju referendum i bezpośrednio przekłada się na ocenę wniosku¹⁴.

Na tle ogólnie ujętych kryteriów oceny wniosku o przeprowadzenie referendum wypracowano szereg poglądów dotyczących samego pytania referendalnego, zgodnie z którymi musi ono: rozstrzygać sprawę dotyczącą tej wspólnoty, mieszczącą się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki albo obejmować inne istotne sprawy, dotyczące społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę¹⁵; zawierać pełne i rzetelne informacje w sprawie¹⁶; być sformułowane jasno, w sposób zrozumiały i nie wprowadzać w błąd co do charakteru rozstrzygnięcia¹⁷, gdyż warunkiem przeprowadzenia referendum lokalnego jest prawidłowo sformułowana treść pytania poddanego pod głosowanie, z którego jednoznacznie musi wynikać, w jakiej sprawie mają zdecydować mieszkańcy¹⁸;

¹¹ Referendum nie może powodować skutków, które byłyby sprzeczne z obowiązującym porządkiem prawnym, czyli wykraczałyby poza materię przekazaną do zakresu działania samorządu terytorialnego i prowadziłyby do sprzeczności z aktami wyższego rzędu. Zob. wyrok WSA w Białymstoku z 12.06.2012 r., II SA/Bk 360/12, CBOSA. Sprzeczność z prawem może oznaczać sprzeczność z przepisami prawa materialnego lub proceduralnego. Chodzi o prawo powszechnie obowiązujące, co obejmuje również przepisy prawa miejscowego. Ocena wniosku obejmuje nie tylko treść wniosku, ale także istotne naruszenia proceduralne, które zaistniały w postępowaniu poprzedzającym złożenie wniosku, zob. A. Kisielewicz, *op. cit.*, s. 96-97.

¹² *Ibidem*.

¹³ Zob. wyrok WSA w Lublinie z 29.12.2011 r., III SA/Lu 750/11 (orzeczenie nieprawomocne); wyrok NSA z 24.04.2012 r., II OSK 357/12; wyrok WSA we Wrocławiu z 19.07.2012, III SA/Wr 209/12; wyrok WSA w Krakowie z 4.12.2012 r., III SA/Kr 1652/12; wyrok NSA z 7.08.2013 r., II OSK 1371/13; wyrok WSA w Białymstoku z 3.12.2013 r., II SA/Bk 1060/13, wyrok NSA z 21.06.2016 r., II OSK 1236/16, CBOSA.

¹⁴ Zob. M. Masternak-Kubiak, *Rola sądu administracyjnego w procesie zarządzania referendum lokalnego*, [w:] red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkwicz, B. Banaszak, *Aktualne problemy referendum*, Warszawa 2016, s. 348 i n.; A. Feja-Paszkwicz, *Przesłanki warunkujące przeprowadzenie referendum lokalnego w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy*, [w:] *Aktualne...*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkwicz, B. Banaszak, s. 329 i n. oraz orzecznictwo powołane w tych pozycjach.

¹⁵ Zob. art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3 u.r.l.

¹⁶ Zob. wyrok NSA z 14.01.2014 r., II OSK 2988/13, CBOSA.

¹⁷ Zob. wyrok NSA z 24.04.2012 r., II OSK 357/12, CBOSA, w którym przyjęto, że jeżeli referendum nie ma mieć charakteru wiążącego, lecz tylko opiniodawcze (konsultacyjne), to wymagałoby ono takiego sformułowania pytania, aby w sposób przejrzysty i komunikatywny informowało uczestników referendum o jego charakterze a więc o wiążących się z nim skutkach.

¹⁸ Zob. wyrok NSA z 17.06.2014 r., II OSK 825/14, CBOSA.

odzwierciedlać wolę inicjatora referendum, ponieważ organ stanowiący gminy jest związany treścią wniosku, a więc i zawartym w nim pytaniem i nie może zmieniać (modyfikować) sformułowania pytania referendalnego¹⁹. Nie można też przeprowadzać referendum, które prowadziłyby do frustracji wyborców (tak w momencie głosowania, jak i w realizacji woli mieszkańców przez organy samorządowe), dlatego że postawione pytanie nie jest jednoznaczne (co do charakteru referendum, przedmiotu lub skutków), a w konsekwencji wyrażona w referendum lokalnym wola mieszkańców nie może być zrealizowana z powodu bezprawności lub nieprecyzyjności pytania²⁰.

Warto zwrócić uwagę na wypowiedzi Elżbiety Olejniczak-Szałowskiej, zdaniem której to od sformułowania pytania referendalnego zależy, czy referendum lokalne spełni konstytucyjnie i ustawowo określoną funkcję, dającą wynik będący autentycznym, a nie zafałszowanym wyrazem preferencji członków wspólnoty samorządowej, samo zaś pytanie referendalne powinno być tak zredagowane, by umożliwiała głosującemu swobodne wyrażenie woli odnośnie kwestii przedstawionych pod referendum²¹. Z kolei Marcin Rulka trafnie stwierdza, że pytanie referendalne musi być zrozumiałe dla uczestników referendum, wymóg jasności i precyzyjności dotyczy zarówno poszczególnych sformułowań ujętych w pytaniu, jak również jego pełnego brzmienia, a w treści pytania nie powinny pojawiać się pojęcia, których znaczenie jest znane ograniczonej grupie osób²².

Ocenie podlega pytanie referendalne będące elementem wniosku i, jak przyjuje Andrzej Kisielewicz, jest to ocena merytoryczna pytania, która dotyczy jego treści, jak i sposobu sformułowania²³. Ocenie podlega również obecność i kształt

¹⁹ Zob. wyrok NSA z 24.04.2012 r., II OSK 357/12; wyrok WSA w Krakowie z 10.02.2012 r., III SA/Kr 121/12; wyrok WSA w Białymstoku z 12.06.2012 r., II SA/Bk 360/12, CBOSA.

²⁰ Zob. wyrok NSA z 2.02.2016 r., II OSK 2851/15, CBOSA.

²¹ Zob. E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału w referendum lokalnym. Rozważania na tle ustawodawstwa polskiego*, Łódź 2002, s. 198-201. Swobodzie tej nie służy praktyka tzw. blokowania pytań, czyli łączenie w jednym pytaniu różnych kwestii, czego celem jest zwykle przeforsowanie rozwiązań mających mniejsze poparcie mieszkańców.

²² Zob. M. Rulka, *Sformułowanie pytania w referendum lokalnym w świetle orzecznictwa*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 7-8, s. 120-121. Zdaniem autora przed pytaniem nie powinien znajdować się wstęp, który stanowiłby wytłumaczenie znaczenia pytania, ponieważ to rolą kampanii referendalnej jest przedstawienie mieszkańcom istoty rozstrzyganych problemów, treści pytań i wariantów odpowiedzi. Nie podzielam jednak w pełni jego poglądu, że w treści pytania referendalnego nie powinno się wprowadzać pojęć języka prawnego, które znajdują swoje wyjaśnienia ustawowe i nie muszą być znane przeciętnemu głosującemu. Precyzyjne sięgnięcie do terminologii użytej przez ustawodawcę może być uzasadnione doprowadzeniem do przeprowadzenia referendum i uniknięciem późniejszych wątpliwości związanych z realizacją wyniku referendum; zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 19.07.2012 r., III SA/Wr 209/12, CBOSA.

²³ Zob. A. Kisielewicz, *op. cit.*, s. 96 - 97. Zob. też wyrok WSA we Wrocławiu z 19.07.2012, III SA/Wr 209/12, CBOSA.

pytania na wcześniejszych etapach procedury referendalnej²⁴. W konsekwencji należy przyjąć, że ocena pytania referendalnego – tak jak ocena całego wniosku – obejmuje kwestie merytoryczne i kwestie proceduralne (pojawiające się w związku z inicjowaniem i zarządzaniem referendum lokalnego).

Podmiotem dokonującym oceny, czy pytanie referendalne zawarte we wniosku mieszkańców spełnia przedstawione wyżej wymogi, jest rada gminy. Jednak wcześniej, w węższym zakresie, pytanie referendalne bada komisja powoływana ze składu rady do sprawdzenia, czy wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum odpowiada przepisom ustawy (art. 16 ust. 2 u.r.l.). Komisja ta nie może domniemywać rzeczywistych intencji inicjatora referendum ani zmieniać, odpowiednio do tych intencji, sformułowania pytania referendalnego²⁵.

W art. 16 ust. 4 u.r.l., tzn. na etapie sprawdzenia wniosku przez komisję, przewidziano instytucję usunięcia uchybień we wniosku. Moim zdaniem usunięcie uchybień na etapie sprawdzenia wniosku przez komisję nie obejmuje korekty treści lub sformułowania pytania referendalnego²⁶, przede wszystkim z tego względu, że pod pytaniem o konkretnym kształcie i treści, na kartach poparcia, swoje podpisy złożyli mieszkańcy. Karty poparcia w orzecznictwie sądownoadministracyjnym są utożsamiane z wnioskiem referendalnym (a mówiąc ściślej wniosek w sprawie referendum obligatoryjnie obejmuje karty poparcia), dlatego niedopuszczalne są zmiany w zakresie treści i brzmienia pytania, które zostało już zaaprobowane przez mieszkańców²⁷. Nie można przecież mieć pewności, że mieszkańcy wyraziliby swoje poparcie, gdyby pytanie miało inną treść lub zostało odmiennie sformułowane. Jeżeli komisja stwierdzi uchybienia w zakresie treści lub sformułowania pytania

²⁴ Zwłaszcza chodzi tu o etap zbierania podpisów mieszkańców pod kartami poparcia i wymóg dochowania tożsamości pytania na kartach poparcia i przedstawionego radzie gminy do oceny w ramach oceny wniosku; zob. wyrok WSA w Białymstoku z 3.12.2013 r., II SA/Bk 1060/13, wyrok NSA z 17.06.2014 r., II OSK 825/14, CBOSA. Zagadnienie to zostało tu jedynie zasygnalizowane, a jego wyczerpujące przedstawienie wymagałoby odrębnego opracowania.

²⁵ Zob. wyrok NSA z 24.04.2012 r., II OSK 357/12, CBOSA. Podobnie nie może tego czynić rada gdyż, jak już zauważyłam, rada jest związana treścią wniosku.

²⁶ Jedyłą dopuszczalną zmianą w zakresie pytania referendalnego na tym etapie procedury referendalnej wydaje się korekta tzw. oczywistej omyłki pisarskiej, ale i w tym przypadku nie wiadomo, czy takie działanie spotkałoby się z akceptacją sądu administracyjnego. Warto powołać pogląd M. Rulki, zdaniem którego należałoby rozważyć przyznanie organom samorządowym uprawnienia do korygowania oczywistych niejasności oraz błędów w treści pytania referendalnego oraz odpowiedzi/wariantów, pod warunkiem akceptacji zmian przez inicjatorów referendum; zob. M. Rulka, *op. cit.*, s.129-130.

²⁷ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 10.02.2012 r., III SA/Kr 121/12, CBOSA, zob. też orzecznictwo w przypisie nr 25.

referendalnego, powinna to zaznaczyć w swojej opinii²⁸. Stanowisko (opinia) komisji odnośnie wniosku nie wiąże rady gminy, która ocenia wniosek samodzielnie²⁹.

Skutkiem oceny dokonanej przez radę gminy ma być podjęcie uchwały o przeprowadzeniu referendum lokalnego³⁰ albo uchwały odrzucającej wniosek mieszkańców (art. 18 u.r.l.)³¹. Rada nie może nie ustosunkować się do wniosku mieszkańców lub podjąć uchwałę odrzucającą wniosek, uzasadniając to niemożnością powołania komisji, gdyż w takiej sytuacji oceny powinna dokonać samodzielnie rada. Komisja nie ma uprawnień władczych i to rada gminy jest tym organem, który może dokonać oceny wniosku jako całości³². Stanowisko to poparł NSA, zdaniem którego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może odmówić oceny wniosku i następnie odrzucić go z tej przyczyny, że oceny nie dokonano, w przeciwnym razie bowiem obstrukcja radnych byłaby „nagradzana” odrzuceniem wniosku, który odpowiada przepisom ustawy³³.

Rada nie może też podjąć uchwały odrzucającej wniosek mieszkańców kierując się względami pozanormatywnymi, W szczególności rada nie może odrzucić wniosku, który spełnia wymogi ustawy i nie prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem, ale – zdaniem rady – ujęta w nim propozycja zmiany granic gminy jest niepotrzebna, niecelowa, źle oceniana itp.³⁴. Podobnie komisja sprawdzając wniosek musi kierować się wyłącznie kryterium ustawowym, a nie innym względami, np.

²⁸ Zob. art. 16 ust. 5 u. r. l. i wyrok NSA z 17.06.2014 r., II OSK 825/14, CBOSA.

²⁹ Zob. wyrok WSA w Białymstoku z 12.06.2012 r., II SA/Bk 360/12; wyrok WSA w Lublinie z 29.12.2011 r., III SA/Lu 750/11 (orzeczenie nieprawomocne), CBOSA.

³⁰ Podkreśla się, że organ stanowiący jest niejako podwójnie związany wnioskiem o przeprowadzenie referendum, ponieważ nie może go we własnym zakresie modyfikować, a dostrzeżone wadliwości pytania nie mogą być wyeliminowane w trybie usunięcia braków formalnych wniosku. Nie może też uzależnić podjęcia uchwały o przeprowadzeniu referendum od jakiegokolwiek zmiany wniosku przez inicjatora. Nie może jednak odrzucić wniosku, jeżeli nie dopatry się wad wymienionych w art. 17 ust. 1 u.r.l.; zob. A. Kisielewicz, *op. cit.*, s. 98.

³¹ Ustawodawca w art. 18 u.r.l. posługuje się spójnikiem „lub”, jednak w artykule tym zakodowany jest wybór alternatywny. Rada gminy, w zależności od wyniku dokonanej przez siebie oceny, może podjąć tylko jedną z wymienionych uchwał.

³² Zob. wyrok WSA w Lublinie z 28.11.2013 r., III SA/Lu 807/13, CBOSA. Rada gminy argumentowała, że nie była zdolna do powołania komisji do oceny wniosku, gdyż nie powiodły się próby powołania komisji; pierwsza z powodu braku chętnych do pracy w komisji, druga – z powodu braku *quorum* wymaganego do podejmowania uchwał.

³³ Zob. wyrok NSA z 28.03.2014 r., II OSK 433/14, CBOSA.

³⁴ Zob. wyrok WSA w Lublinie z 29.12.2011 r., III SA/Lu 750/11, CBOSA (orzeczenie nieprawomocne), w którym przytoczono, że wniosek spełniał wymogi i zawierał prawidłowo postawione pytanie: „Czy jest Pan/Pani za podziałem Gminy K. poprzez wydzielenie z Gminy K. nowej gminy – Gminy M. S., obejmującej obszary miejscowości M.N., M.S., R., S. L., N. L., K., C.-M., G., Z.?” Jednak rada odrzuciła wniosek kierując się względami pozanormatywnymi: wójt gminy K. stwierdził, iż jej podział nie leży w interesie mieszkańców jako całości, a radny H. M. podniósł, że mieszkańcy, którzy złożyli wniosek, wykazali się niewdzięcznością, gdyż w miejscowościach, w których mieszkają, gmina poczyniła znaczne inwestycje. Podniesiono też, że przedmiotowa uchwała stanowi sumę decyzji poszczególnych radnych, którzy głosują zgodnie z własnym sumieniem.

protestami części mieszkańców³⁵. Rada gminy nie może odrzucić wniosku o przeprowadzenie referendum kierując się wyłącznie tym, że w jej ocenie głosowanie za przeprowadzeniem referendum byłoby niezgodne ze złożonym ślubowaniem radnego, w szczególności naruszałoby interesy gminy i jej mieszkańców³⁶. Podobnie rada nie może podjąć uchwały odrzucającej wniosek mieszkańców twierdząc, że jej zdaniem proponowana zmiana granic narusza art. 4 ust. 3 u.s.g., gdyż adresem wyrażonych tam kryteriów, według których dokonywane są ustalenie i zmiana granic gmin, jest Rada Ministrów, a nie organ stanowiący gminy³⁷.

Uchwała rady, stosownie do art. 91 ust. 1-5 u.s.g., podlega nadzorowi wojewody, co łączy się z oceną przez ten organ pytania referendalnego. Kontrola sprawowana przez sąd administracyjny³⁸ również ściśle łączy się z oceną pytania, przy czym należy mieć na względzie, że rolą sądu administracyjnego jest wyeliminowanie tych aktów, które istotnie naruszają prawo. W efekcie ma miejsce, co do zasady, negatywna ocena pytania referendalnego, tzn. eliminowanie tych pytań, które są sprzeczne z prawem. Jak podkreślił WSA w Białymstoku na tle rozstrzyganej sprawy, nie jest rzeczą sądu wskazywanie właściwej i pożądaney w zaistniałej sytuacji treści pytania referendalnego³⁹.

2. Szczegółowe określenie proponowanych zmian w podziale terytorialnym państwa (terytorium, podmioty, procedura)

Ustawodawca stanowiąc, że pytanie zawarte we wniosku o przeprowadzenie referendum lokalnego w sprawie zmiany granic gminy powinno określać szczegółowo

³⁵ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 4.12.2012 r., III SA/Kr 1652/12; wyrok NSA z 7.08.2013 r., II OSK 1371/13, CBOSA, w którym zaznaczono, że komisja po analizie dokumentacji oraz wysłuchaniu przedstawicieli inicjatora jednogłośnie stwierdziła, że wniosek o przeprowadzenie referendum nie zawiera uchybień prawnych, jednakże – z uwagi na protesty w miejscowości Zasadne oraz gminie Kamienica – wnioskowała o odrzucenie wniosku.

³⁶ Zob. wyrok WSA w Lublinie z 10.10.2012 r., III SA/Lu 689/12; CBOSA.

³⁷ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 4.12.2012 r., III SA/Kr 1652/12; wyrok NSA z 7.08.2013 r., II OSK 1371/13, CBOSA.

³⁸ W oparciu o art. 20 ust. 1 u.r.l. uchwała organu stanowiącego odrzucająca wniosek mieszkańców w sprawie przeprowadzenia referendum, a także niedotrzymanie przez ten organ terminu określonego w art. 18 podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Uchwała odrzucająca wniosek powinna mieć uzasadnienie pozwalające poznać i ocenić prawidłowość motywów, które kierowały organem; zob. wyrok WSA w Lublinie z 29.12.2011 r., III SA/Lu 750/11 (orzeczenie nieprawomocne), CBOSA. Ponadto skarga złożona na podstawie art. 20 ust. 1 u.r.l. nie jest skargą na bezczynność organu, jak mogłoby wynikać z dosłownego brzmienia przepisu; zob. wyrok NSA z 6.03.2018 r., II OSK 3262/17, CBOSA.

³⁹ Zob. wyrok WSA w Białymstoku z 12.06.2012 r., II SA/Bk 360/12, CBOSA. Nie oznacza to jednak, że w wypowiedziach sądów administracyjnych nie można odnaleźć i takich, w oparciu o które można ustalić prawidłowy kształt i treść pytania referendalnego.

proponowane zmiany w podziale terytorialnym państwa, jednocześnie nie określił, na czym wskazana „szczegółowość” ma polegać.

Moim zdaniem należy założyć⁴⁰, że wymóg określony w art. 4c ust. 5 u.s.g. w stosunku do pytania referendalnego należy rozumieć jako precyzyjne, niebudzące wątpliwości określenie: 1) części terytorium gminy (lub terytorium gminy), której przynależność proponuje się zmienić; 2) określenie rodzaju (charakteru) zmiany; 3) określenie jednostek samorządu terytorialnego, których dotyczą proponowane (planowane) zmiany. W pytaniu zawsze musi znaleźć się też zwrot umożliwiający udzielenie pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytanie lub pytania w zakresie spraw określonych w ust. 1 i 2 albo na dokonaniu wyboru pomiędzy zaproponowanymi wariantami (art. 2 ust. 3 u.r.l.)⁴¹.

W pytaniu referendalnym mogą zostać ujęte także w inne kwestie, np. organ gminy, który zostanie zobowiązany do określonych działań; elementy procedury, w której dokonywana jest zmiana granic; konsekwencje rozstrzygnięcia podjętego w referendum – o ile taka będzie wola inicjatora referendum. Jednak, jeśli zostaną one ujęte w pytaniu, również i w tym przypadku musi zostać dochowany wymóg ich szczegółowości⁴². Wymóg ten obowiązuje także, jeżeli we wniosku sformułowano więcej niż jedno pytanie⁴³ lub gdy pytania przybrały postać wariantów do wyboru. W efekcie można przyjąć, że inicjator referendum formułując pytanie referendalne z jednej strony musi ująć w nim pewne, stanowiące minimum elementy, a z drugiej strony dysponuje swobodą co do tego, jak sformułowane (zredagowane) i które treści umieści w pytaniu referendalnym. W tego rodzaju referendum, podobnie jak w innych, niedopuszczalne jest formułowanie pytań otwartych, tzn. takich, w których uczestnik referendum samodzielnie określałby tę część terytorium gminy, która ma zmienić przynależność. Zakaz taki jest konsekwencją konstrukcji referendum przyjętej w art. 2 ust. 3 u.r.l.⁴⁴

⁴⁰ Do przyjęcia takiego założenia skłoniła mnie przede wszystkim analiza całości orzecznictwa powołanego w opracowaniu.

⁴¹ Z reguły używane są zwroty: Czy jesteś za...?; Czy jest Pan/Pani za...?; Czy popierasz...?; Czy wyrażasz zgodę na...?

⁴² Zob. wyrok NSA z 17.06.2014 r., II OSK 825/14; wyrok NSA z 2 .02.2016 r., II OSK 2851/15, CBOSA.

⁴³ Można przyjąć, że dopuszczalne jest i takie zredagowanie pytań, w którym relacja pomiędzy nimi jest złożona; zob. wyrok WSA w Rzeszowie z 5.04.2016 r., II SA/Rz 200/16, CBOSA, w którym przyjęto, że „pomiędzy pytaniem pierwszym a drugim zachodzi stosunek nadrzędności, co oznacza, że pozytywna i wiążąca odpowiedź na pierwsze i drugie pytanie spowoduje, że realizacji będzie podlegał wynik wynikający z pierwszego pytania jako szerszy. Z kolei pozytywna i wiążąca odpowiedź na pierwsze pytanie oraz negatywna i wiążąca odpowiedź na pytanie drugie spowoduje, że rada gminy wystąpi jedynie o połączenie z Miastem [...] wszystkich sołectw Gminy [...] poza sołectwem [...]”.

⁴⁴ Podobnie uważa M. Rulka, przyjmując, że niedopuszczalne byłoby pytanie, w którym mieszkańcy mogliby samodzielnie wskazać obszar podlegający wyłączeniu z granic gminy; zob. M. Rulka, *op. cit.*, s. 121.

Część terytorium gminy⁴⁵, której przynależność planuje się zmienić, z reguły jest ujęta w pytaniu referendalnym w sposób, który można określić jako opisowo-mieszany, tzn. wymieniane są nazwy miejscowości (wsi, sołectw, przysiółków itp.)⁴⁶ oraz przyporządkowane im numery obrębów ewidencyjnych (geodezyjnych)⁴⁷ i/lub działek ewidencyjnych (geodezyjnych)⁴⁸, których dotyczy planowana zmiana⁴⁹. Można napotkać pytania, w których inicjator referendum posługuje się wyłącznie nazwami jednostek pomocniczych gminy⁵⁰ – zakładając zapewne, że obszar, który obejmuje dana jednostka pomocnicza, jest znany mieszkańcom lub pytaniemu⁵¹, w których inicjator referendum określając przebieg planowanej granicy gminy stosuje wspomniany sposób opisowo-mieszany, ale pomocniczo odwołuje

⁴⁵ Możliwa jest też zmiana przynależności całej gminy, zasadniczo związana z jej zniesieniem i przyłączeniem całego jej terytorium do sąsiedniej jednostki. Z reguły w pytaniu inicjator posługuje się wówczas nazwą (całej) gminy.

⁴⁶ Są to elementy pytania znane mieszkańcom i łatwe do skojarzenia z konkretnym terenem.

⁴⁷ Jest to nomenklatura zaczerpnięta z rozporządzeń wydawanych w oparciu o ustawę z 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, Dz. U. z 2020 r., poz. 2052 ze zm. Aktualnie Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 27.07.2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, Dz. U. z 2021 r., poz. 1390, stanowi m.in., że jednostkami powierzchniowymi podziału kraju dla celów ewidencji są: 1) jednostka ewidencyjna; 2) obręb ewidencyjny; 3) działka ewidencyjna. Jednostkę ewidencyjną stanowi obszar gminy, którą określa nazwa własna oraz identyfikator wynikający z podziału administracyjnego kraju. Jednostka ewidencyjna dzieli się na obręby ewidencyjne (oznaczone nazwą i numerem, które są unikalne w jednostce ewidencyjnej). W statystyce publicznej obręb ewidencyjny jest tożsamy z obrębem geodezyjnym i określany jako jednostka powierzchniowa podziału kraju wyodrębniona dla celów ewidencji gruntów i budynków. Granice obrębów wiejskich powinny być zgodne z granicami wsi i sołectw, a na obszarach miast z granicami dzielnic i w miarę możliwości pokrywać się z granicami osiedli i zespołów urbanistycznych oraz naturalnymi granicami wyznaczonymi w szczególności przez cieki, linie kolejowe i inne obiekty fizjograficzne; zob. *Pojęcia stosowane w statystyce publicznej*, <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecie-stosowane-w-statystyce-publicznej/1738,pojcie.html> [dostęp: 18.06.2021]

⁴⁸ Powołane wyżej Rozporządzenie przewiduje, że działkę ewidencyjną stanowi ciągi obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu ewidencyjnego, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą granic działek ewidencyjnych.

⁴⁹ W odniesieniu do tego elementu pytania (numerów obrębów, numerów działek) trudno oczekiwać, że będzie on znany mieszkańcom, ale jego wymienienie gwarantuje dochowanie „szczegółowości” w określeniu terenów będących przedmiotem planowanych zmian.

⁵⁰ Przykładowo: „Czy jest Pan/Pani za zmianą granic Miasta Opola polegającą na włączeniu do terytorium miasta Opola części obszarów sąsiednich gmin, tj.: 1. Z gminy Dąbrowa: części obszarów sołectwa Karczów, obszaru sołectwa Sławice, obszaru sołectwa Wrzoski? [...]”; za: <https://bip.um.opole.pl/download/Og%C5%82oszenie%20o%20zamiarze%20przeprowadzenia%20referendum%20lokalnego.pdf> [dostęp: 28.06.2021]. O ile można zaakceptować odwołanie się do całego obszaru sołectwa, o tyle posłużenie się określeniem „części obszarów sołectwa” bez doprecyzowania, o które konkretnie obszary chodzi, nie może zostać uznane za prawidłowe.

⁵¹ Pytanie referendalne, które łączy w sobie wymienione elementy i zostało zaaprobowane przez NSA o treści: „Czy jesteś za podziałem Gminy Kamienica i utworzeniem z części jej terytorium Gminy Szczawa obejmującej obręb ewidencyjny Szczawa oraz działki ewidencyjne nr [...] wchodzące w skład obrębu ewidencyjnego Kamienica i działki ewidencyjne nr [...] wchodzące w skład obrębu ewidencyjnego Zasadne (tereny przyległe do obrębu Szczawa wzdłuż doliny rzeki Kamienica w kierunku Turbacza)?”, można odnaleźć w wyroku NSA z 7.08.2013 r., II OSK 1371/13, CBOSA. Treść innych, przykładowych pytań przytaczam w całym opracowaniu.

się np. do biegu rzek, nazw obiektów fizjograficznych, ulic, numerów domów, budynków czy przebiegu granicy działki ewidencyjnej⁵².

Warto w tym miejscu odnotować postulat Marcina Rulki, z którym się zgadzam, że kierując się koniecznością wskazania obszaru objętego zmianą w sposób najbardziej czytelny dla uczestnika referendum, należałoby również załączyć mapę obrazującą proponowaną zmianę⁵³. Chcę jednak dodać, że w aktualnym stanie prawnym jego spełnienie jest problematyczne, jeśli zauważy się, że art. 53 ust. 1-5 u.r.l. określa elementy, które zawiera karta do głosowania. Rada gminy określając wzór karty do głosowania jest tymi regulacjami związana i nie może swobodnie, wbrew regulacji ustawowej, kształtować wzoru karty. Dlatego należałoby przyjąć, że mapa obrazująca planowaną zmianę granic gminy powinna zostać przedstawiona w ramach realizacji obowiązku podania do wiadomości mieszkańców informacji o zamierzonym referendum. Jednocześnie, w świetle art. 13 ust. 1-3 u.r.l., który precyzuje, w jaki sposób inicjator ma zrealizować obowiązek informacyjny, nie można uznać, że nieprzedstawienie mieszkańcom takiej mapy istotnie narusza prawo.

Prawidłowość sposobu określenia części terytorium gminy w pytaniu referendalnym, której przynależność ma być przedmiotem referendum, rozważano w orzecznictwie sądownoadministracyjnym. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie uznał, że skoro przepis wyraźnie nakłada obowiązek w sposób szczegółowy podania w pytaniu referendalnym proponowanych zmian w podziale terytorialnym, to dane te mają obejmować numery działek lub precyzyjnie określone granice nowo tworzonej gminy; inicjator referendum nie może pewnych działek oznaczyć numerami, a inne wskazać jedynie opisowo, w sposób, który może budzić wątpliwości, np. określające je ogólnie jako działki, na których zlokalizowano oczyszczalnię ścieków⁵⁴.

Inicjator referendum nie może również na poszczególnych etapach procedury referendalnej dokonywać zmian polegających na tym, że inne numery działek

⁵² Powołane rozporządzenie definiuje granicę działki ewidencyjnej jako linię łamaną albo odcinek, wspólną dla dwóch sąsiadujących ze sobą działek ewidencyjnych albo wspólną dla działki ewidencyjnej i granicy państwa – w przypadku działek ewidencyjnych przylegających do granicy państwa.

⁵³ Zob. M. Rulka, *op. cit.*, s. 120.

⁵⁴ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 10.02.2012 r., III SA/Kr 121/12, CBOSA, w którym podkreślono, że „ta część pytania referendalnego, która zawiera określenie «[...] oraz działki w sołectwie K, na których zlokalizowano oczyszczalnię ścieków dla sieci kanalizacji sanitarnej w S [...]» nie jest precyzyjne. Nie wiadomo, co to są działki, na których zlokalizowano oczyszczalnię ścieków i jakie są to działki. Czy dotyczy to tylko działek, na których istnieją budowle oczyszczalni ścieków, czy też strefa ochronna dla oczyszczalni, czy także np. droga dojazdowa do oczyszczalni? Pytanie dotyczące podziału gminy na dwie odrębne gminy nie powinno pozostawiać żadnych wątpliwości którejkolwiek ze stron, jaki obszar ma być wyłączony z terenu jednej gminy. [...] brak dokładnego określenia granicy (zmian terytorialnych) jednostki samorządu może stanowić źródło przyszłych konfliktów między organami obu gmin i ich społecznościami”.

(obróbów) zostaną umieszczone w informacji o zamierzonym referendum, inne na kartach poparcia, a jeszcze inne w pytaniu referendalnym – w tym zakresie musi istnieć tożsamość⁵⁵. Wyjątkiem może być sytuacja, gdy organy gminy w czasie trwającej już procedury zmierzającej do przeprowadzenia referendum zmienią numerację działek, np. większą działkę podzielą na kilka mniejszych, w efekcie czego pojawi się rozbieżność pomiędzy ich numerami. Taka sytuacja nie może zostać oceniona jako niespełnienie przez inicjatora referendum ustawowego wymogu, w myśl którego pytanie referendalne ma szczegółowo określać proponowane zmiany w podziale terytorialnym państwa i nie może być podstawą do odrzucenia wniosku mieszkańców⁵⁶.

Podzielał to stanowisko i chcę zauważyć, że przyjęcie stanowiska przeciwnego oznaczałoby, iż organy gminy przeprowadzając procedurę zmiany numeracji działek objętych wnioskiem o przeprowadzenie referendum (ich podziału, scalenia) dysponują skutecznym mechanizmem, który pozwala na „zablokowanie” referendum lokalnego w sprawie zmiany granic gminy i niweczy wysiłki inicjatora zmierzające do przeprowadzenia referendum. Tym samym zagwarantowane konstytucyjnie prawo członków wspólnoty samorządowej do decydowania, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty – rozumiane jako obowiązek zarządzenia przez radę gminy referendum lokalnego w sytuacji, gdy wniosek mieszkańców spełnia wymogi ustawy i nie prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem – czyni w takim przypadku pozornym.

W efekcie wydaje się, że ewentualna zmiana numeracji działek dokonana przez radę gminy w trakcie procedury referendalnej to jedyny przypadek, gdy numery działek, które pojawiły się na wcześniejszych etapach procedury referendalnej, mogłyby różnić się od przedstawionych mieszkańcom w samym referendumi. Jednak wobec ugruntowanego stanowiska, według którego ani komisja, ani rada nie mogą modyfikować wniosku mieszkańców, w tym dokonywać zmian pytania referendalnego, skłaniam się do przyjęcia, że w przedstawionej sytuacji (tzn. zmiany numeracji działek lub obrębów skutkującej tym, że ich numery ujęte we wniosku lub na wcześniejszych etapach procedury różnią się od tych, które przypisane są im aktualnie), treść pytania przedstawionego w samym referendumi w zakresie numeracji działek powinna pozostać identyczna z tą, która wcześniej zyskała aprobatę mieszkańców na kartach poparcia. Takie rozwiązanie pozwala uniknąć wątpliwości związanych z tym, kto i w jaki sposób powinien w przedstawionej sytuacji dokonać zmiany numeracji działek w treści pytania.

⁵⁵ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 10.02.2012 r., III SA/Kr 121/12; wyrok WSA w Białymstoku z 3.12.2013 r., II SA/Bk 1060/13; wyrok NSA z 17.06.2014 r., II OSK 825/14, CBOSA.

⁵⁶ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 10.02.2012 r., III SA/Kr 121/12, CBOSA.

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym wyrażono również pogląd o braku zachowania przesłanki szczegółowego określenia proponowanych zmian w podziale terytorialnym państwa w sytuacji, gdy w pytaniu referendalnym w sposób wybiórczy, niedokładny wymieniono nazwy miejscowości, których przynależność planuje się zmienić. Organ stanowiący gminy działał zgodnie z prawem podejmując uchwałę odrzucającą wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum w sprawie utworzenia nowej gminy (wiejskiej) z wybranych wsi, ponieważ w pytaniu referendalnym nie ujęto nazw wszystkich miejscowości, których przynależność terytorialna miała zostać zmieniona⁵⁷. Pytanie referendalne, w którym inicjator referendum ograniczył się do podania obrębów geodezyjnych, bez wymienienia wszystkich nazw miejscowości znajdujących się na ich terenie, a które mają wejść w skład planowanej, nowej gminy, uznano za zbyt ogólne, nieprecyzyjne i, potencjalnie, wprowadzające w błąd.

W świetle orzecznictwa sądownoadministracyjnego, należy przyjąć, że inicjator referendum ma obowiązek posługiwać się precyzyjną nomenklaturą w pytaniu referendalnym w stosunku do gminy, organów gminy, a także innych podmiotów biorących udział w procedurze zmiany granic gminy oraz w stosunku do samej procedury, a wymóg ten również jest konsekwencją brzmienia art. 4c ust. 5 u.s.g.

Do takiego wniosku prowadzi w szczególności uznanie, że niedopuszczalne są błędy w nazewnictwie organów jednostek samorządu terytorialnego objętych procedurą zmiany granic ujęte w pytaniu referendalnym, np. posłużenie się określeniem „rada gminy” w sytuacji, gdy organem stanowiącym danej jednostki jest rada miejska. Zdaniem NSA tego rodzaju błędne oznaczenie organu (zdaniem autora skargi kasacyjnej była to niezamierzona omyłka pisarska) nie podlega sprostowaniu przez organ gminy w toku prowadzonej weryfikacji wniosku o przeprowadzenie referendum i jest podstawą do odrzucenia wniosku mieszkańców⁵⁸.

Według NSA podstawą do odrzucenia wniosku mieszkańców jest również błędne, nieściśle oznaczenie organu, do którego rada gminy występuje z wnioskiem o dokonanie zmiany granic w tzw. trybie wnioskowym. Jest to wynikiem tego, że

⁵⁷ Zob. wyrok WSA w Białymstoku z 12.06.2012 r., II SA/Bk 360/12, CBOSA. Zdaniem sądu pytanie referendalne we wniosku „w sposób bardzo ogólny i mylny określa nowy podział administracyjny, gdyż stanowi, że nowa gmina miałaby się składać z miejscowości G., [...] w ich obrębach geodezyjnych. Taki zaś sposób wskazania podziału geodezyjnego nie spełnia kryterium szczegółowości, przez co może wprowadzać w błąd osoby biorące udział w głosowaniu co do właściwej przynależności części miejscowości – do nowotworzonej gminy czy też dotychczasowej gminy S. Wskazano, że w ramach obwodów geodezyjnych wymienionych w pytaniu referendalnym znajdują się również inne miejscowości, np. w ramach obrębu geodezyjnego H., oprócz H. mieści się miejscowość D. [...] Pytanie referendalne nie wymienia ich natomiast w swojej treści”.

⁵⁸ Zob. wyrok NSA z 17.06.2014 r., II OSK 825/14, CBOSA. I w tym przypadku NSA odwołał się do poglądu, że rada (a wcześniej komisja) nie może zmieniać pytania przedłożonego we wniosku o przeprowadzenie referendum.

skoro rada gminy występuje ze stosownym wnioskiem do ministra właściwego do spraw administracji publicznej za pośrednictwem wojewody⁵⁹, to sformułowanie zawarte w pytaniu referendalnym, w którym inicjator referendum zawarł stwierdzenie o wystąpieniu przez radę gminy z wnioskiem (bezpośrednio) do Rady Ministrów, jest sprzeczne z prawem⁶⁰. Naczelny Sąd Administracyjny, podobnie jak wcześniej WSA w Białymstoku⁶¹, stwierdził, że błędy w pytaniu w zakresie oznaczenia organu stanowiącego gminy, jak i podmiotu, do którego miał on wystąpić z wnioskiem, mogą prowadzić do tego, że gdyby takie referendum się odbyło, a byłoby ono ważne i rozstrzygające, oznaczałoby „zobowiązanie organu, który nie istnieje, do podjęcia działań, które nie znajdują oparcia w przepisach ustawy. Innymi słowy, tak zainicjowane referendum prowadziłyby do rozstrzygnięcia, którego wynik byłby nie do pogodzenia z powszechnie obowiązującym prawem”⁶².

Opowiadając się, co do zasady, za koniecznością dochowania precyzji w zakresie nazewnictwa jednostek samorządu terytorialnego, ich organów i innych podmiotów ujętych w pytaniu referendalnym uważam, że nie można przyjąć, iż każdy błąd w tym zakresie powinien „automatycznie” skutkować odrzuceniem wniosku mieszkańców. Podobnie przyjmuje Marcin Rulka, zdaniem którego błędna nazwa organu, poza oczywistymi sytuacjami, jak wpisanie rady powiatu zamiast rady gminy, nie powinna stanowić podstawy do odrzucenia inicjatywy referendalnej⁶³. Pośrednio za takim stanowiskiem przemawiają też argumenty przedstawione przez WSA w Gliwicach w wyroku, w którym sąd ustosunkowując się do pytania na tle referendum w sprawie odwołania prezydenta miasta, nie dopatrywał się istotnego naruszenia prawa w posłużeniu się w treści pytania określeniem „Prezydent Bytomia” zamiast „Prezydent Miasta Bytomia”⁶⁴. Uważam, że analogiczna nieścisłość terminologiczna nie powinna zostać oceniona jako podstawa do odrzucenia wniosku mieszkańców w sprawach związanych ze zmianami granic gmin wówczas, gdy wiąże się z użyciem określenia (nazwy) nie w pełni prawidłowego, ale

⁵⁹ Zgodnie z art. 4b ust. 3 u.s.g.

⁶⁰ Zob. wyrok NSA z 17.06.2014 r., II OSK 825/14, CBOSA.

⁶¹ Zob. wyrok WSA w Białymstoku z 3.12.2013 r., II SA/Bk 1060/13, CBOSA.

⁶² Wyrok NSA z 17.06.2014 r., II OSK 825/14, CBOSA.

⁶³ Zob. M. Rulka, *op. cit.*, s. 121.

⁶⁴ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 8.03.2018 r., IV SA/GI 1062/17, CBOSA, w którym zauważono, że „treść pytania referendalnego sformułowanego w uchwale nie budzi żadnych wątpliwości. Jednoznacznie wskazuje ono osobę, której dotyczy referendum w sprawie odwołania z konkretnej funkcji oraz samą funkcję – Prezydenta Bytomia. Pominięcie w tym ostatnim zwrocie słowa „Miasta” może być najwyżej potraktowane jako zupełnie nieistotne naruszenie prawa, z powodu niedokładnego użycia nomenklatury ustawowej. Jednakowoż w okolicznościach sprawy to uchybienie terminologiczne nie mogło wyrzec zakładanego w skardze skutku. W Polsce jest bowiem tylko jedno miasto o nazwie Bytom, w dodatku posiadające organ wykonawczy z tytułem prezydenta. W powiązaniu z personaliami osoby piastującej tę funkcję oraz pozostałymi danymi zawartymi w uchwale, nie zachodzi jakakolwiek możliwość pomyłki w rozumieniu jej treści i samego pytania. Zauważyć można również, że użyta nazwa organu funkcjonuje w powszechnym obiegu”.

jasnego, zrozumiałego i niewprowadzającego w błąd⁶⁵. Jednocześnie dostrzegam, że w świetle przedstawionych wyroków dotyczących referendów w sprawie zmian granic gmin jest to bardziej postulat niż stanowisko znajdujące oparcie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym.

3. Określenie rodzaju (charakteru) zmiany przynależności części terytorium gminy w pytaniu referendalnym

Prima facie uzasadnione jest założenie, że określenie rodzaju (charakteru) proponowanej zmiany przynależności części lub całego terytorium gminy wraz z określeniem, czy uczestnicy referendum zmianę tę popierają, czy są jej przeciwni, to obligatoryjny element pytania referendalnego. Wynika to z art. 4 ust. 1 u.s.g., który stanowi, że w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy może być przeprowadzone referendum lokalne z inicjatywy mieszkańców w związku z art. 2 ust. 3 u.r.l. – nakreślających zakres przedmiotowy takiego referendum oraz wspomniany już sposób wypowiedzenia się mieszkańców. Nie można zapominać, że możliwość przeprowadzenia referendum lokalnego w ujętych powyżej sprawach znajduje zakotwiczenie w art. 170 Konstytucji, który – jak uznał Trybunał Konstytucyjny⁶⁶ – nie pozwala przyjąć, że zgodne z Konstytucją jest ograniczenie przepisem ustawy zwykłej zakresu przedmiotowego referendum lokalnego w taki sposób, iż wykluczone są z niego sprawy tworzenia, łączenia, podziału, znoszenia, ustalenia i zmian granic gmin (a szerzej: jednostek samorządu terytorialnego⁶⁷).

Jednak w orzecznictwie sądowoadministracyjnym można spotkać wypowiedzi, w których wprawdzie nie kwestionowano możliwości przeprowadzenia referendum lokalnego we wskazanych wyżej sprawach, ale poddawano w wątpliwość możliwość posłużenia się prostymi, co do zasady – w mojej ocenie – zrozumiałymi określeniami opisującymi charakter (rodzaj) zmiany przynależności terytorium, jak też czytelnymi zwrotami wyrażającymi aprobatę albo dezaprobatę dla proponowanych zmian. Do tej grupy można zaliczyć wypowiedzi, w których dowodzono, że tego rodzaju sformułowania użyte w pytaniu referendalnym wprowadzają w błąd

⁶⁵ Przykładowo inicjator referendum może użyć określenia „zmiana granic Wrocławia”, jak też „zmiana granic miasta Wrocław”.

⁶⁶ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26.02.2003 r., K 30/02, OTK ZU A 2003, nr 2, poz. 16.

⁶⁷ Wydaje się, że w aktualnym stanie prawnym ustawodawca nie w pełni zrealizował powołany wyżej wyrok TK, gdyż brak regulacji, która wprost przewidywałaby referendum w tożsamych sprawach co najmniej w odniesieniu do powiatów, a być może i województw; zob. A. Feja-Paszkiwicz, *Dopuszczalność przeprowadzenia referendum lokalnego w sprawie zmiany granic powiatu i zmiany granic województwa*, [w:] *Samodzielność ustrojowa samorządu terytorialnego w Polsce*, pod. red. K. Skotnickiego, Łódź 2020, s. 225 i n.

(sugerują, że dokonanie zmiany granic gminy jest kompetencją rady gminy) czy wypowiedzi, w których przyjmowano, że wyrażony w art. 4c ust. 5 u.s.g. w stosunku do pytania referendalnego wymóg szczegółowego określenia proponowanych zmian w podziale terytorialnym państwa należy rozumieć szerzej, w sposób bardziej skomplikowany i „wymagający” niż wynikałoby to z brzmienia regulacji ustawowych, w szczególności z art. 4c ust. 1-5 u.s.g. Zdaniem części sądów administracyjnych inicjator referendum jest bowiem zobowiązany wyjaśnić w pytaniu referendalnym, jakie są miejsce i rola referendum lokalnego w procedurze zmiany granic, jaki charakter ma wynik tego referendum oraz jaki wpływ będzie miało referendum na wynik całej, przewidzianej prawem, procedury zmiany granic gmin.

Na poparcie powyższych uwag można powołać wypowiedzi zawarte w wyroku WSA w Białymstoku, w którym uznano, że niedopuszczalne jest pytanie referendalne o treści: „Czy jesteś za utworzeniem nowej gminy wiejskiej ze wsi: G., H., S., S., Z. w granicach ich obrębów geodezyjnych?”, gdyż wykracza ono poza zakres ustawowych zadań i kompetencji rady gminy⁶⁸. Zdaniem WSA, skoro zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 u.s.g. tworzenie, łączenie, dzielenie i znoszenie gmin oraz ustalanie ich granic następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, to sprawy tworzenia gminy nie należą do ustawowych zadań gminy, a tylko w zakresie takich zadań rada gminy może decydować o ważnych dla gminy sprawach, podczas gdy sposób sformułowania pytania referendalnego sugeruje, że rozstrzygnięcie kwestii utworzenia nowej gminy należy do rady gminy⁶⁹.

Podobnie przyjął WSA w Rzeszowie, twierdząc, że pytanie „Czy jesteś za połączeniem gminy K. z gminą Miasto R.?” jest niezgodne z prawem, ponieważ zostało sformułowane w sposób niepełny i może wprowadzić w błąd uczestników referendum lokalnego co do jego rzeczywistych skutków⁷⁰. Sugeruje ono, że jeżeli referendum zakończy się wynikiem rozstrzygającym, to dojdzie do połączenia gmin, tymczasem do tego konieczne jest wydanie rozporządzenia przez Radę Ministrów. Z pytania postawionego w referendum w sprawie połączenia gmin powinno wynikać, że rozstrzygający wynik referendum nie spowoduje zmiany granic gmin i nie może ono w najmniejszym stopniu sugerować, że wynik rozstrzygający referendum samodzielnie będzie decydować o połączeniu gmin⁷¹.

⁶⁸ Zob. wyrok WSA w Białymstoku z 12.06.2012 r., II SA/Bk 360/12, CBOSA.

⁶⁹ *Ibidem*. Należy jednak zgodzić się z tymże wyrokiem WSA z uwagi na inne wady prawne, w szczególności brak wymienienia w pytaniu referendalnym nazw wszystkich miejscowości, których przynależność do określonej gminy miała zostać zmieniona w wyniku planowanej zmiany i utworzenia nowej gminy.

⁷⁰ Zob. wyrok z 19.10.2017 r., II SAB/Rz 129/17 (orzeczenie nieprawomocne), CBOSA. Ustalenia zawarte w nim przytaczam za wyrokiem NSA z 6.03.2018 r., II OSK 3262/17; wyrokiem WSA w Rzeszowie z 15.05.2018 r., II SA/Rz 488/18, CBOSA.

⁷¹ Zob. wyrok z 19.10.2017 r., II SAB/Rz 129/17 (orzeczenie nieprawomocne), CBOSA.

Co więcej, WSA w Rzeszowie w stosunku do pytania referendalnego sformułowanego przez mieszkańców jako inicjatora referendum – co trzeba w tym kontekście zaakcentować – przyjął nie tylko, że wymóg określony w art. 4c ust. 5 u.s.g. ma charakter bezwzględny i dotyczy wszystkich modyfikacji granic wewnętrznego podziału terytorialnego państwa⁷², ale oznacza również, że szczegółowe określenie proponowanych zmian w podziale terytorialnym państwa powinno mieć miejsce przy uwzględnieniu przepisów ustawy z 24.07.1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa⁷³, przy czym nie wyjaśnił, w jaki sposób w pytaniu referendalnym należałoby uwzględnić przepisy tej ustawy. Wskazał jednak cel, któremu ma to służyć, a mianowicie: „mieszkaniec biorący udział w referendum ma prawo uzyskać wiedzę o tym jak połączenie Gminy [...] z Gminą Miasto [...], odbije się na dotychczasowym podziale terytorialnym państwa, a w szczególności jakie szczegółowe skutki przyniesie projektowane połączenie dla istnienia tej gminy, w której aktualnie zamieszkuje”⁷⁴. Ponadto sama treść pytania referendalnego musi też w sposób jednoznaczny wskazywać na charakter wyniku referendum lokalnego w sprawie zmiany granic gminy⁷⁵, a przy tak sformułowanym pytaniu nie można mieć pewności, czy planowane referendum ma mieć charakter opiniodawczy, czy wiążący dla rady gminy⁷⁶.

Przedstawione wyżej wypowiedzi sądów administracyjnych w stosunku do pytania referendalnego na tle wniosku o przeprowadzenie referendum lokalnego w sprawie zmiany granic gminy nie mogą zostać uznane za prawidłowe. Kluczowe znaczenie dla wypracowania zgodnego z wolą ustawodawcy – w mojej ocenie – spojrzenia na analizowane zagadnienie należy przypisać wyrokowi WSA w Rzeszowie⁷⁷ i wyrokowi NSA⁷⁸.

W pierwszym z nich, stwierdzając nieważność uchwały rady gminy odrzucającej wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum lokalnego, w którym mieszkańcy mieli odpowiedzieć na pytania: „Czy jesteś za dobrowolnym połączeniem Gminy [...] z Miastem [...]?” oraz „Czy jesteś za przyłączeniem sołectwa [...] do [...]?”⁷⁹, WSA nie zgodził się z argumentacją, że takie sformułowanie pytań oznacza, iż w razie rozstrzygającego wyniku referendum dojdzie do wkroczenia w kompetencje Rady Ministrów do wydania rozporządzenia w sprawach, o któ-

⁷² Z którymi to twierdzeniami należy się zgodzić.

⁷³ Dz. U. Nr 96, poz. 603.

⁷⁴ Zob. wyrok z 19.10.2017 r., II SAB/Rz 129/17 (orzeczenie nieprawomocne), CBOSA.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ *Ibidem*. WSA w Rzeszowie powołał art. 65 u.r.l., ale jednocześnie uznał, że nie jest wiadomo, jak rada gminy miałaby zrealizować wynik referendum.

⁷⁷ Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z 5.04.2016 r., II SA/Rz 200/16, CBOSA.

⁷⁸ Zob. wyrok NSA z 21.06.2016 r., II OSK 1236/16, CBOSA. Poglądy wyrażone w tych wyrokach znalazły odzwierciedlenie również w wyroku NSA z 6.03.2018 r., II OŚK 3262/17; wyroku WSA w Rzeszowie z 15.05.2018 r., II SA/Rz 488/18; CBOSA.

rych mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.s.g. Przyjął bowiem, że konsekwencją takiego referendum (ważnego i rozstrzygającego) będzie obowiązek wystąpienia przez radę gminy o wydanie rozporządzenia uwzględniającego wynik referendum. Zgodne z prawem jest też posłużenie się w pytaniu słowem „dobrowolne”, gdyż nie deformuje ono rzeczywistych skutków referendum, a stanowi w tej sytuacji dookreślenie charakteru aktu woli mieszkańców „jako przedstawicieli wspólnoty samorządowej będącej związkiem publicznoprawnym”⁷⁹. Zdaniem WSA pogląd gminy o niedopuszczalności formułowania we wniosku pytań w odniesieniu do stanowiska mieszkańców gminy co do połączenia gmin jest oczywiście błędny, a zaskarżoną uchwałą „pośrednio naruszono art. 170 Konstytucji RP poprzez uniemożliwienie członkom wspólnoty samorządowej realizacji uprawnienia do decydowania w drodze referendum w sprawach dotyczących tej wspólnoty. Rada Gminy odrzucając wniosek referendalny mieszkańców gminy pomimo braku realizacji ustawowych podstaw jego odrzucenia (określonych w art. 17 ust. 1 u.r.l.) niewątpliwie podważyła konstytucyjną zasadę prawa członków wspólnoty samorządowej do samodzielnego i bezpośredniego decydowania w drodze referendum o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o sprawach łączenia i podziału gminy”⁸⁰.

Prawidłowość powyższych ustaleń zasadniczo potwierdził NSA, który, rozważając ustalenia zawarte w wyroku sądu I instancji, zbadał treść pytań referendalnych i uznał, że zostały one sformułowane zgodnie z prawem⁸¹. Nie można twierdzić, że pytania te wprowadzają w błąd czy sugerują, że rozstrzygnięcie w tych sprawach należy do rady gminy. Z zaproponowanych pytań referendalnych wynika jednoznacznie, w jakiej sprawie mają zdecydować mieszkańcy, nie prowadzą one do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem, nie dają również podstaw do swobodnej interpretacji. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że w obecnym stanie prawnym nie ulega wątpliwości, że przeprowadzenie referendum lokalnego w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy jest dopuszczalne. Referendum lokalne znajduje podstawy w przepisach Konstytucji, w szczególności w jej art. 62 ust. 1 i art. 170, a prawo do udziału w referendum lokalnym jest prawem podmiotowym, które obejmuje m.in. uprawnienie członków wspólnoty samorządowej do zainicjowania tego referendum⁸².

W świetle powyższego należy uznać za zgodne z prawem te pytania referendalne, w których inicjator posługuje się utartymi, by nie rzecz prostymi zwrotami zmierzającymi do pozyskania stanowiska mieszkańców oraz określeniami ustawowymi opisującymi rodzaj (charakter) planowanej zmiany (art. 4 ust. 1 u.s.g.), bez

⁷⁹ Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z 5.04.2016 r., II SA/Rz 200/16, CBOSA.

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ Zob. wyrok NSA z 21.06.2016 r., II OSK 1236/16, CBOSA.

⁸² *Ibidem*.

dotatkowego „nadbudowywania” pytania o treści dookreślające charakter wyniku referendum, elementy procedury zmiany granic gmin itp. Można też zauważyć, że akceptowane są i te pytania referendalne, w których inicjator dokonuje pewnych modyfikacji określeń ustawowych⁸³, kierując się, jak można sądzić, chęcią jak najpełniejszego oddania charakteru i specyfiki planowanej zmiany przynależności części terytorium gminy albo, czego nie można wykluczyć, przedstawienia proponowanych zmian w pozytywnym świetle. Ta ostatnia praktyka, choć nie zasługuje na aprobatę, może zostać oceniona jako niesprzeczna z prawem wówczas, gdy nie skutkuje wprowadzeniem uczestników referendum w błąd⁸⁴.

Warto dodać, że stanowisko zaprezentowane w powyższych wyrokach jest istotne także z tego względu, iż przypomina szczególnie, złożony charakter wyniku tego rodzaju referendum. Ważne i rozstrzygające referendum w sprawie zmiany granic gminy obliguje radę gminy do określonych działań (np. wystąpienia z wnioskiem do ministra właściwego do spraw administracji publicznej za pośrednictwem wojewody o dokonanie przez Radę Ministrów zmiany przynależności części terytorium gminy, stosownie do woli mieszkańców wyrażonej w referendum), a jednocześnie wynik ten nie wiąże Rady Ministrów. Mieszkańcy udzielając odpowiedzi na pytanie referendalne nie przesądzają np. o utworzeniu nowej gminy, a jedynie wyrażają swoją wolę, czy są za taką zmianą, czy są jej przeciwni. Szczególny walor referendum w takiej sprawie (ważnego i rozstrzygającego) polega na tym, iż organy gminy muszą podjąć określone działania (złożyć wniosek albo wydać opinię zgodną z wolą mieszkańców) także wówczas, gdy same są przeciwne proponowanym zmianom. W tym przypadku, jak zauważył NSA, wola mieszkańców wyrażona w referendum ma pierwszeństwo przed wolą rady gminy, gdyż to „ustawowa procedura referendalna, a nie konsultacyjna (regulowana w drodze aktu prawa miejscowego) gwarantuje w istocie pełną instytucjonalną realizację normatywnego celu określonego w art. 170 Konstytucji RP, art. 2 u.r.l. i art. 4c u.s.g., czyli zapewnienie

⁸³ Chodzi o użycie w pytaniu określeń takich, jak np.: likwidacja (zamiast obecne w ustawie zniesienie), przyłączenie, połączenie, dołączenie, wyłączenie, wydzielenie. Przykładowo, w referendum przeprowadzonym 9.12.2018 r. pytanie brzmiało: „Czy jest Pan/Pani za połączeniem Gminy Krasne z Gminą Miasto Rzeszów?”.

⁸⁴ Przykładowo, w pytaniu w referendum przeprowadzonym 18.05.2014 r. inicjator posłużył się określeniem „połączenie” (pytanie brzmiało: „Czy jest Pan/Pani za połączeniem dwóch jednostek samorządu terytorialnego – Gminy Zielona Góra i Miasta Zielona Góra – na prawach powiatu, w wyniku czego powstanie jedna jednostka samorządu terytorialnego – Miasto Zielona Góra – na prawach powiatu, obejmujące swym zasięgiem granice administracyjne obu połączonych jednostek samorządu terytorialnego?”; za: <http://referendumlokalne.pl/w-gminie-zielona-gora-wiekszosc-za-przylaczeniem-do-miasta/> [dostęp: 16.06.2021]), jednak efektem planowanej zmiany była likwidacja (zniesienie) gminy wiejskiej. Jednocześnie pytanie było na tyle precyzyjne i wyczerpujące – wprost wskazywało, która jednostka powstanie, jako efekt zmiany – że dochowany został wymóg ustawowej szczegółowości.

członkom wspólnoty samorządowej warunków do wyrażenia ich rzeczywistej woli w sprawie połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy”⁸⁵.

Szczególny, można powiedzieć złożony, charakter wyniku przedmiotowego referendum dostrzeżono także w nauce prawa przyjmując, że w istocie to referendum nie ma charakteru stanowczego, gdyż jego wynik nie jest wiążący co do sposobu załatwienia sprawy dla organu mającego status decydenta – Rady Ministrów – i z tego punktu widzenia jest to referendum konsultacyjne, natomiast wynik referendum wiąże radę gminy, która w świetle art. 65 u.r.l. ma obowiązek przedstawić opinię zgodną z wolą mieszkańców i w tym sensie referendum jest wiążące⁸⁶.

Podsumowanie

Podsumowując warto podkreślić, że ocena pytania referendalnego, także tego określającego szczegółowo proponowane zmiany w podziale terytorialnym państwa, stanowi obligatoryjny element oceny wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum lokalnego w sprawie – odpowiednio – utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy. Ocena ta ma opierać się na wskazanych przez ustawodawcę kryteriach normatywnych; wykluczone jest działanie uznaniowe, odwoływanie się do kryteriów pozanormatywnych, co ma stanowić gwarancję realizacji normy zakodowanej w art. 170 Konstytucji. Jednak dokonanie tej oceny nie jest łatwe.

Sformułowanie pytania w tego rodzaju referendum należy do inicjatora referendum, będącego określoną ustawowo grupą mieszkańców dysponująca względną swobodą co do tego, które treści i w jaki sposób ujmie w pytaniu referendalnym. Nadrzędną dyrektywą, która powinna towarzyszyć formułowaniu pytania w tego rodzaju referendum, jest konieczność zapewnienia uczestnikom referendum pełnej i wyczerpującej informacji odnośnie części terytorium gminy, której przynależność proponuje się zmienić, charakteru samej zmiany i objętych nimi jednostek samorządu terytorialnego. Inicjator referendum w pytaniu, w zależności od swojej woli, może ująć też inne kwestie, a określając je także musi zachować wymóg szczególności. W efekcie i one muszą zostać określone jasno i precyzyjnie, w sposób nie-

⁸⁵ Zob. wyrok NSA z 21.06.2016 r., II OSK 1236/16, CBOSA.

⁸⁶ Zob. E. Olejniczak-Szałowska, *Przedmiot referendum...*, s. 59–60. Podobnie na temat charakteru i znaczenia wyniku tego rodzaju referendum zob. A. Feja-Paszkwicz, *Przełanki warunkujące...*, s. 328–329. Odmienne przyjmuje P. Uziębło, *30 lat partycypacji mieszkańców w sprawowaniu władzy w gminie*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2020, nr 1, s. 42, zdaniem którego z uwagi na to, że Rada Ministrów nie jest związana w tym przypadku wynikiem referendum, *de facto* mamy tu do czynienia nie z referendum, lecz z powszechnymi konsultacjami ludowymi. Por. też A. Olechno, *Uwagi na temat referendum lokalnego jako formy konsultacji przy zmianie granic gminy (na przykładzie Gminy Supraśl)*, PPK 2019, nr 2, s. 73 i n.

budzący wątpliwości; jako istotnie naruszające prawo należy ocenić pytanie referendalne, którego brzmienie może wprowadzić uczestników referendum w błąd.

Warto także zaakcentować, że stanowisko sądów administracyjnych w analizowanym obszarze badawczym przeszło ewolucję. Rozpoczął ją wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 30/02, następnie kontynuowały ją – w błędnym kierunku – te wypowiedzi sądów administracyjnych, w których paternalistycznie twierdzono, że mieszkańcy biorący udział w referendum, np. w sprawie połączenia jednej gminy z inną albo w sprawie utworzenia gminy, nie mogą udzielić odpowiedzi na pytanie, czy są za takim rozwiązaniem, czy są mu przeciwni, ponieważ w samym pytaniu referendalnym nie uświadomiono im roli, którą w procedurze zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego zajmuje Rada Ministrów. Wreszcie, w pozytywny sposób, ewolucję tę zakończyły dopiero orzeczenia sądów administracyjnych z 2016 r.⁸⁷, w których dostrzeżono, że brak zgody na posłużenie się w pytaniu referendalnym prostymi, utartymi zwrotami, zrozumiałymi dla mieszkańców i zmierzającymi do pozyskania ich stanowiska oraz określeniami opisującymi rodzaj (charakter) proponowanej zmiany przynależności części terytorium gminy, w istocie oznacza działanie wbrew wyraźnie wyartykułowanej woli ustawodawcy i niweczy ustalenia, które w wyroku w sprawie K 30/02 w stosunku do konstytucyjnej konstrukcji referendum lokalnego poczynił Trybunał Konstytucyjny.

Literatura

- Feja-Paszkiwicz A., *Ustalenie i zmiana granic gmin w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – wybrane problemy*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2010, t. LXXXIII.
- Feja-Paszkiwicz A., *Przesłanki warunkujące przeprowadzenie referendum lokalnego w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy*, [w:] *Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkiwicz, B. Banaszak, Warszawa 2016.
- Feja-Paszkiwicz A., *Dopuszczalność przeprowadzenia referendum lokalnego w sprawie zmiany granic powiatu i zmiany granic województwa*, [w:] *Samodzielność ustrojowa samorządu terytorialnego w Polsce*, pod. red. K. Skotnickiego, Łódź 2020.
- Kisielewicz A., [w:] K. W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Ustawa o referendum lokalnym, Komentarz*, ABC a Wolters Kluwer business, Warszawa 2007.
- Masternak-Kubiak M., *Rola sądu administracyjnego w procesie zarządzania referendum lokalnego*, [w:] *Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkiwicz, B. Banaszak, Warszawa 2016.
- Olechno A., *Uwagi na temat referendum lokalnego jako formy konsultacji przy zmianie granic gminy (na przykładzie Gminy Supraśl)*, PPK 2019, nr 2.
- Olejniczak-Szałowska E., *Prawo do udziału w referendum lokalnym. Rozważania na tle ustawodawstwa polskiego*, Łódź 2002.
- Olejniczak-Szałowska E., *Przedmiot referendum lokalnego z perspektywy 30 lat doświadczeń*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 4.
- Rulka M., *Sformułowanie pytania w referendum lokalnym w świetle orzecznictwa*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 7-8.
- Uziębło P., *30 lat partycypacji mieszkańców w sprawowaniu władzy w gminie*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2020, nr 1.

⁸⁷ Zob. przypis nr 78 i 79.

