



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia czerwca 2016 r.

Naczelnny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: sędzia NSA Marzenna Linska-Wawrzon
NSA Sędziowie Małgorzata
Masternak- Kubiak (spr.)
del. WSA Protokolant Mariola
Kowalska
starszy asystent sędziego Maciej Stojek

po rozpoznaniu w dniu 21 czerwca 2016 r..
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
sprawy ze skargi kasacyjnej Rady Gminy K.
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie
z dnia 5 kwietnia 2016 r. sygn. akt II SA/Rz 200/16
w sprawie ze skargi B. C.
na uchwałę Rady Gminy K.
z dnia 25 lutego 2016 r. nr XX/157/2016
w przedmiocie odrzucenia wniosku o przeprowadzenie referendum gminnego

1. oddała skargę kasacyjną,
zasądza od Gminy K. na rzecz B. C. kwotę 180 (sto osiemdziesiąt) złotych tytułem
zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Agnieszka Kubczyńska-Pellegrino
starszy sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie wyrokiem z dnia 5 kwietnia 2016 r. sygn. akt II SA/Rz 200/16, po rozpoznaniu sprawy ze skargi B.C. na uchwałę Rady Gminy K. z dnia 25 lutego 2016 r. nr XX/157/2016 w przedmiocie odrzucenia wniosku o przeprowadzenie referendum gminnego, stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały.

Powyższy wyrok został wydany w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy:

Pismem z dnia 26 stycznia 2016 r. B. C. jako pełnomocnik inicjatora referendum gminnego, złożył do Wójta Gminy K. wniosek o przeprowadzenie referendum lokalnego w gminie K. sprawach „dobrowolnego połączenia Gminy K. z Miastem oraz „przyłączenia sołectwa M. z Gminy K. do Gminy Miasta R.” załączając listę osób popierających przeprowadzenie referendum.

Uchwałą z dnia 11 lutego 2016 r. nr XIX/156/2016 Rada Gminy K. powołała komisję doraźną do sprawdzenia, czy wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum odpowiada przepisom ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 706 ze zm.- dalej jako: "u.r.l."). Po odbyciu posiedzenia w dniach 19 i 25 lutego 2016 r. Komisja wydała opinię, w której stwierdziła m.in., że:

- pytania referendalne zostały sformułowane wadliwie, albowiem: a) pytania: „czy jesteś za dobrowolnym połączeniem Gminy K.z Miastem R. oraz „czy jesteś za przyłączeniem sołectwa M. sugerują, że kompetencja w sprawie połączenia gmin lub zmiany granic gminy przysługuje radzie gminy, podczas gdy podmiotem upoważnionym do podjęcia rozstrzygnięcia w tych sprawach jest Rada Ministrów:

b) pytanie dotyczące „dobrowolnego” połączenia gmin w sposób niedopuszczalny sugeruje, że w przypadku niewyrażenia zgody na „dobrowolne” połączenie gmin może zostać zastosowany „tryb przymusowy” połączenia gmin, co może wprowadzać w błąd potencjalnych uczestników referendum;

- przeprowadzone konsultacje społeczne, które poprzedziły uchwały Rady Gminy K. z dnia 28 stycznia 2016 r. negatywnie opiniujące połączenie Gminy K. z Gminą M Rz. oraz odłączenie sołectwa M. od Gminy K. i włączenie go do Miasta R., zakończyły się wypowiedzeniem się przez większość mieszkańców Gminy K. biorących udział w konsultacjach przeciwko połączeniu Gminy K. z Gminą MR oraz odłączeniu sołectwa M. od Gminy K i włączeniu go do Miasta, co - zdaniem komisji - czyni referendum w tych sprawach "zbędnym i niedopuszczalnym";

- do wniosku dołączono wystarczającą ilość (w liczbie wymaganej przez art. 4 pkt 1 u.r.l.) kart z podpisami mieszkańców popierających inicjatywę przeprowadzenia referendum,

Sygn. akt II OSK 1236/16

spełniających wymogi określone w art. 14 ust. 2 i 4 u.r.l.;

- określony w art. 13 ust. 1 u.r.l. wymóg podania do wiadomości mieszkańców przedmiotu zamierzonego referendum w sposób zwyczajowo przyjęty w gminie został spełniony poprzez wywieszenie informacji na ogólnodostępnych tablicach ogłoszeń w czterech sołectwach Gminy fIHl natomiast wymóg podania w ogłoszeniach informacji zawierającej pytanie lub pytania referendum albo warianty zaproponowane do wyboru nie został przez inicjatora spełniony (art. 13 ust. 2 u.r.l.), gdyż wywieszona informacja o przedmiocie referendum stanowiła jedynie o "rozpoczęciu zbierania podpisów w celu wszczęcia procedury referendalnej w sprawie połączenia Gminy K. z Gminą Miasto R. lub włączenia do Miasta Sołectwa M, co - zdaniem komisji - jest „nieusuwalnym uchybieniem”;
- sprawy będące przedmiotem referendum nie mieszczą się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy, gdyż w sprawach, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2 u.r.l. w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm. - dalej zwanej „u.s.g.”) wyłącznie właściwym organem jest Rada Ministrów.

W konkluzji komisja gminna stwierdziła, że wadliwe (niepełne) sformułowanie pytań referendalnych "może wprowadzać w błąd i dać podstawę do różnych interpretacji", ponadto pytania te wykraczają poza zakres ustawowych zadań i kompetencji Rady Gminy, co prowadzi do wniosku, że referendum w powyższych sprawach „prowadziłoby do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem”. W konsekwencji komisja wniosła o podjęcie przez Radę Gminy uchwały o odrzuceniu wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum gminnego.

Uchwałą z dnia 25 lutego 2016 r. nr XX/157/2016 Rada Gminy K. odrzuciła wniosek mieszkańców gminy o przeprowadzenie referendum gminnego. W uzasadnieniu organ w całości podzielił ustalenia oraz oceny sformułowane w opinii komisji Rady z dnia 25 lutego 2016 r. Rada uznała, że wniosek o przeprowadzenie referendum z dnia 26 stycznia 2016 r. jest dotknięty nieusuwalnym brakiem w postaci naruszenia wynikającego z art. 13 ust. 2 u.r.l. wymogu podania do wiadomości mieszkańców gminy w sposób zwyczajowo przyjęty informacji zawierającej pytania lub warianty referendalne, a ponadto pytania referendalne, jako wykraczające poza zakres

zadań i kompetencji rady gminy, mogą prowadzić do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem.

Skargę na powyższą uchwałę wniósł B. C. domagając się stwierdzenia jej nieważności i „zarządzenia przeprowadzenia referendum” oraz zasądzenia kosztów postępowania. Skarżący podniósł zarzuty naruszenia następujących przepisów prawa:

Sygn. akt II OSK 1236/16

1) art. 170 Konstytucji RP poprzez uniemożliwienie członkom wspólnoty samorządowej realizacji uprawnienia do decydowania w drodze referendum w sprawach dotyczących tej wspólnoty;

2) art. 17 ust. 1 u.r.l. poprzez podjęcie uchwały o odrzuceniu wniosku o przeprowadzenie referendum w sytuacji, gdy wniosek ten spełniał wymogi ustawowe oraz nie prowadził do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem;

3) art. 13 u.r.l. poprzez niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że inicjator referendum nie wywiązał się z obowiązku podania pytań referendalnych w informacji o zamierzonym referendum;

4) art. 4c ust. 1, 2 i 5 w zw. z art. 4a ust. 4 u.s.g. poprzez jego niezastosowanie i uznanie, że pytania zawarte we wniosku o przeprowadzenie referendum gminnego wykraczają poza zakres ustawowych zadań i kompetencji Rady Gminy, co mogłoby prowadzić do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem jako wkraczających w kompetencje Rady Ministrów;

5) art. 16 ust. 4 u.r.l. poprzez jego niezastosowanie polegające na niewyznaczeniu pełnomocnikowi inicjatora 14-dniowego terminu do usunięcia uchybień w przypadku stwierdzenia niespełnienia warunków ustawowych.

W odpowiedzi na skargę Wójt G m i n y w n i ó s ł o jej oddalenie.

Pismem z dnia 16 marca 2016 r. pełnomocnik inicjatora referendum przedstawił dodatkową argumentację na poparcie swojego stanowiska w sprawie.

W motywach wyroku uwzględniającego skargę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie podniósł, że organ podejmując uchwałę o odrzuceniu wniosku mieszkańców gminy z dnia 26 stycznia 2016 r. o przeprowadzenie referendum gminnego w sprawach połączenia gmin oraz podziału gminy naruszył w sposób istotny prawo, co uzasadnia stwierdzenie jej nieważności. W pierwszej kolejności wskazano, że Rada Gminy K. przed podjęciem uchwały w sposób niedopuszczalny uchybiła obowiązkowi wystąpienia do właściwego wojewody o dokonanie analizy skutków połączenia gmin lub podziału Gminy który wynika wprost z art. 4c ust. 3 i 4 u.s.g. Ocena treści wniosków referendalnych bez stosownej analizy wojewody jest przedwczesna.

W ocenie Sądu, organ gminy odrzucając wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum, naruszył także przepisy art. 17 ust. 1 i art. 65 u.r.l. w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 1, art. 4a ust. 4, art. 4c ust. 1 u.s.g. poprzez błędne przyjęcie, że wniosek referendalny zawierający pytania w przedmiocie połączenia gmin lub podziału gminy może prowadzić do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem, podczas gdy konsekwencją wiążącego i rozstrzygającego wyniku referendum w odniesieniu do co najmniej jednego z dwóch pytań (co do połączenia Gminy K z Miastem lub połączenia sołectwa M. z Gminy

Sygn. akt II OSK 1236/16

K. z Miastem R.) jest obowiązkiem właściwej rady gminy w zakresie wystąpienia do ministra właściwego do spraw administracji publicznej za pośrednictwem wojewody o wydanie przez Radę Ministrów rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.s.g., bez konieczności przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami, zgodnie z treścią art. 4a ust. 4 u.r.l. Przepis art. 4c ust. 1 u.s.g. stanowi w tym zakresie przepis uszczegółwiający względem art. 2 ust 1 pkt 2 u.r.l. i w obecnym stanie prawnym nie ulega wątpliwości, że przeprowadzenie referendum lokalnego w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy jest dopuszczalne.

Za nieprawidłową uznano również ocenę Rady Gminy K. w przedmiocie sformułowania pytania referendalnego. Samo dodanie przydawki „dobrowolne” nie deformuje rzeczywistych skutków referendum i wyrażanej woli mieszkańców gminy, a ponadto prawidłowo wskazuje, że niezależnie od możliwości połączenia lub zmiany granic gmin na wniosek właściwej rady gminy (także w wyniku referendum gminnego) Rada Ministrów ma także kompetencję do wydania rozporządzenia z własnej inicjatywy (art. 4 ust. 1 u.s.g.). Słowo „dobrowolne” stanowi w tej sytuacji jedynie dookreślenie charakteru aktu woli mieszkańców jako przedstawicieli wspólnoty samorządowej będącej związkiem publicznoprawnym. Odnosząc się zaś do wzajemnej relacji pytań referendalnych wskazano, że pomiędzy pytaniem pierwszym a drugim zachodzi stosunek nadrzędności.

Zdaniem Sądu skarżony organ naruszył przepis art. 13 ust. 2 u.r.l. poprzez przyjęcie, że informacja o zamiarze przeprowadzenia referendum nie zawierała treści pytań referendalnych, podczas gdy z treści udostępnionej mieszkańcom gminy informacji o zamierzonym referendum wyraźnie wynika treść pytań referendalnych. Jakkolwiek informacja nie została ujęta w formie zdań pytających, to jednak nie można kwestionować faktu, że jej treść odzwierciedla wprost istotę tych pytań, podając do wiadomości, że w związku z zamierzonym referendument rozpoczęto zbieranie podpisów „w celu wszczęcia procedury referendalnej w sprawie połączenia Gminy K z Gminą Miasto R. lub włączenia do miasta R. Sołectwa M”- W konsekwencji twierdzenie Rady Gminy, że złożony wniosek referendalny nie spełnia ustawowych wymogów jest pozbawione podstaw.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji 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.

Stwierdzono ponadto, że wyrok Sąd pierwszej instancji uwzględniający skargę nie

zastępuje uchwały Rady Gminy K o przeprowadzeniu referendum w sprawach łączenia gmin i podziału gminy, lecz nakłada na właściwe organy gminy (w tym na jej Wójta i Radę Gminy) obowiązek usunięcia uchybienia w zakresie obowiązku wystąpienia do właściwego wojewody o analizę, o której mowa w art. 4c ust. 3 i 4 u.r.l., oraz rozważenia jej treści. Równocześnie właściwa rada gminy ma obowiązek ponownego podjęcia czynności, o których mowa w art. 16 u.r.l., i po rozważeniu ponownej opinii komisji rady, jest zobowiązana do ponownego podjęcia uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum w terminie 30 dni od dnia zwrotu akt sprawy (art. 18 w zw. z art. 12 ust. 1 u.r.l.).

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosła Rada Gminy zaskarżając go w całości. Skarżąca zarzuciła:

I. na podstawie art. 174 pkt 1 P.p.s.a. naruszenie przepisów prawa materialnego:

1) art. 4c ust 3 i 4 u.s.g. w zw. z art. 17 ust. 1 i art. 65 u.r.l. poprzez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może stwierdzić, iż wniosek o przeprowadzenie referendum gminnego prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem, jeśli organ nie dysponuje analizą właściwego wojewody, o której mowa w art. 4 c ust. 3 i 4 u.s.g. niezależnie od tego czy stwierdzone sprzeczności mają jakikolwiek związek ze skutkami połączenia lub podziału gminy, które podlegają analizie wojewody, o której mowa w art. 4 c ust. 3 i 4 u.s.g.,

2) art. 15 ust. 2, art. 17 ust. 1 i art. 65 u.r.l. w zw. z art. 4c ust. 1, art. 4 ust. 1 pkt 1, art. 4a ust. 4 u.s.g. poprzez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że każde pytanie w przedmiocie połączenia gmin lub podziału gminy jest dopuszczalne niezależnie od tego jak byłoby sformułowane, tj. nawet gdyby było sformułowane w sposób wprowadzający w błąd i sugerujący, iż rozstrzygnięcie tych kwestii przypisane

Sygn. akt II OSK 1236/16

jest radzie gminy, podczas gdy pytania referendalne w przedmiocie połączenia gmin lub podziału gminy powinny być tak sformułowane by nie prowadziły do rozstrzygnięć sprawy niemieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy czyli powinny być tak formułowane by pytały o to czy jest się za tym, by rada gminy wystąpiła do ministra właściwego do spraw administracji publicznej za pośrednictwem wojewody z wnioskiem o wydanie przez Radę Ministrów rozporządzenia o połączeniu gmin lub podziale gminy,

3) art 15 ust. 2 u.r.l. poprzez niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że pytania referendalne zostały sformułowane we wniosku o przeprowadzenie referendum prawidłowo, podczas gdy są one sformułowane w sposób uproszczony, sugerujący, iż

rozstrzygnięcie kwestii połączenia lub podziału gmin przypisane jest radzie gminy, a dodatkowo pytania te mogą prowadzić do kolizji rozstrzygnięć w wypadku wykonania wiążącego wyniku referendum i sam Sąd oceniając relacje do siebie poszczególnych pytań referendalnych popadł już w sprzeczność,

4) art. 13 ust. 2 u.r.l. poprzez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że dla spełnienia obowiązku z art. 13 ust. 2 u.r.l. wystarczające jest, by informacja o zamierzonym referendum lokalnym oddawała istotę tych pytań i wcale nie musi zawierać samych pytań referendalnych,

5) art. 170 Konstytucji RP poprzez niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że zaskarżoną uchwałą o odrzuceniu wniosku o przeprowadzenie referendum gminnego pośrednio naruszono art. 170 Konstytucji RP poprzez uniemożliwienie członkom wspólnoty samorządowej realizacji uprawnienia do decydowania w drodze referendum w sprawach dotyczących tej wspólnoty w sytuacji, gdy wniosek o przeprowadzenie referendum gminnego nie spełniał wymogów ustawy u.r.l. oraz mógł prowadzić do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem;

II. na podstawie art. 174 pkt 2 P.p.s.a. naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

1) art. 145 § 1 pkt. 1 lit.c w zw. z art. 3 § 1 i art. 141 § 4 P.p.s.a. poprzez nienależyte wykonanie obowiązku kontroli i nieustosunkowanie się do wszystkich podnoszonych przez Radę Gminy w zaskarżonej uchwale argumentów uzasadniających odrzucenie wniosku o przeprowadzenie referendum gminnego, a w szczególności Sąd w zaskarżonym wyroku całkowicie zaniechał rozpoznania i dokonania oceny prawnej stanowiska Rady Gminy co do tego, że referendum gminne w niniejszej sprawie jest zbędne, a co za tym idzie niedopuszczalne i prowadziłyby do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem, z uwagi na to, iż w sprawach, w

Sygn. akill OSK 1236/16

których wnioskodawca wystąpił o przeprowadzenie referendum gminnego były już prowadzone konsultacje społeczne, a następnie po przeprowadzeniu konsultacji społecznych w tych sprawach Rada Gminy K ogłosiła w dniu 28 stycznia 2016 uchwały nr XVI11/154/2016 i nr XVI11/155/2016, w których negatywnie zaopiniowała połączenie Gminy K. z Gminą Miasto R. oraz odłączenie sołectwa M od Gminy K i włączenie go do miasta R.

2) art. 147 § 1 w zw. z art. 3 § 2 pkt 6 P.p.s.a. w zw. z art. 91 ust 1 zd. 1 i art. 91 ust. 4 u.s.g. poprzez bezpodstawne stwierdzenie nieważności uchwały o odrzuceniu wniosku o przeprowadzenie referendum gminnego w sytuacji, gdy Rada Gminy podejmując uchwałę o odrzuceniu wniosku o przeprowadzenie referendum gminnego nie dopuściła się naruszenia prawa.

W oparciu o powyższe zarzuty wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie skargi ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Rzeszowie, a także o zasądzenie od skarżącego na rzecz organu zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego według norm

W odpowiedzi na skargę kasacyjną B.C. wniosk o jej oddalenie i zasądzenie od organu kosztów postępowania według norm przepisanych.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do treści art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm. - dalej zwanej "P.p.s.a.") Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod uwagę przyczyny nieważności postępowania sądownoadministracyjnego. W rozpoznawanej sprawie nie wystąpiły okoliczności skutkujące nieważnością postępowania, zatem zostały spełnione warunki do merytorycznego rozpoznania skargi kasacyjnej.

Sąd pierwszej instancji stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały Rady Gminy dnia 25 lutego 2016 r. nr XX/157/2016 w przedmiocie odrzucenia wniosku o przeprowadzenie referendum gminnego. Naczelny Sąd Administracyjny zasadniczo zgadza się tym rozstrzygnięciem, niemniej nie podziela stanowiska i argumentacji zaprezentowanej w uzasadnieniu wyroku odnośnie skutków prawnych wyroku uwzględniającego skargę inicjatora referendum. Nie mogło to jednak mieć wpływu na wynik postępowania kasacyjnego. Zgodnie z treścią art. 184 P.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny oddala skargę kasacyjną, jeżeli nie ma ona usprawiedliwionych podstaw, albo jeżeli zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu.

Sygn. akt II OSK 1236/16

Ustalenie, że zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia „odpowiada prawu”, w rozumieniu art. 184 *in fine* P.p.s.a., odnosi się nie tylko do zawartego w sentencji tego orzeczenia rozstrzygnięcia, ale i determinującej jego treść oceny prawnej zawartej w uzasadnieniu. Nie występuje wówczas „błąd uzasadnienia”, lecz błąd oceny prawnej, która legła u podstaw zapadłego w sprawie rozstrzygnięcia. W orzecznictwie przyjmuje się, że orzeczenie odpowiada prawu mimo błędnego uzasadnienia, jeżeli nie ulega wątpliwości, że po usunięciu błędów zawartych w uzasadnieniu, rozstrzygnięcie nie uległoby zmianie (por. wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2004 r., sygn. akt FSK 207/04, ONSAiWSA 2005 r., nr 5, poz. 101). Zdaniem składu orzekającego taka sytuacja ma miejsce w przedmiotowej sprawie.

Przechodząc do oceny zarzutów kasacji, należy wskazać, że sformułowane w skardze zarzuty nawiązują do obu podstaw kasacyjnych przewidzianych w art. 174 P.p.s.a. Nakazuje to w pierwszej kolejności rozpoznać zarzuty naruszenia przepisów postępowania, a następnie (w przypadku stwierdzenia bezzasadności podnoszonego uchybienia proceduralnego), zarzuty naruszenia prawa materialnego (por. np. wyrok NSA z dnia 9 marca 2005 r., sygn. akt FSK 618/04, ONSAiWSA 2005, nr 6, poz. 120).

Nie może podważyć prawidłowości zaskarżonego wyroku zarzut naruszenia art. 145 § 1 pkt 1 lit. c w zw. z art. 3 § 1 i art. 141 § 4 P.p.s.a. poprzez nienależyte wykonanie przez Sąd obowiązku kontroli i nieustosunkowanie się do wszystkich, podnoszonych przez Radę Gminy filHi w zaskarżonej w zaskarżonej uchwale, argumentów uzasadniających odrzucenie wniosku o przeprowadzenie referendum gminnego, a w szczególności zaniechanie rozpoznania i dokonania oceny prawnej stanowiska Rady co do tego, że referendum gminne w niniejszej sprawie jest zbędne, a co za tym idzie niedopuszczalne i prowadziłyby do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem.

Przepis art. 3 § 1 P.p.s.a. należy do przepisów o charakterze ustrojowym a nie proceduralnym. Określa on właściwość sądów administracyjnych, stanowiąc, że sądy te sprawują wymiar sprawiedliwości przez badanie legalności działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Nie ma natomiast żadnych podstaw do przyjęcia, że Wojewódzki Sąd Administracyjny nie dokonał takiej kontroli albo, że ocenę swoją oparł na innym kryterium niż zgodność zaskarżonej decyzji z prawem. Zaznaczyć należy, że przepis ten mogłyby być naruszony tylko wtedy, gdyby skarga w ogóle nie została przez Sąd rozpoznana, albo rozpoznanie jej opierałoby się na innych kryteriach, niż określone w art. 3 § 1 P.p.s.a. Sąd może w związku z tym naruszyć przepisy

ustrojowe wyłącznie wówczas, gdy oceni legalność zaskarżonego aktu przyjmując inne, niż legalność, kryterium kontroli - przykładowo będzie go oceniał pod kątem słuszności,

Sygn. akt II OSK 1236/16

bądź celowości. W przedmiotowej sprawie sytuacja taka nie zaistniała, albowiem Sąd pierwszej instancji dokonał prawidłowej weryfikacji zgodności z prawem zaskarżonej uchwały. Uzasadnił, dlaczego podjął w sprawie określone rozstrzygnięcie, a w konsekwencji, dlaczego stwierdził nieważność uchwały.

Nie jest też zasadny zarzut naruszenia art. 141 § 4 P.p.s.a. Zgodnie z dyspozycją tego przepisu uzasadnienie wyroku sądu administracyjnego, powinno zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Przepis art. 141 § 4 P.p.s.a. może stanowić samodzielną podstawę kasacyjną, jeżeli uzasadnienie orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego nie zawiera stanowiska, co do stanu faktycznego przyjętego za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia (por. uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 15 lutego 2010 r., sygn. II FPS 8/09, ONSAiWSA 2010 r., nr 3, poz. 39). W ocenie składu orzekającego Naczelnego Sądu Administracyjnego, uzasadnienie zaskarżonego wyroku spełnia przesłanki określone w art. 141 § 4 P.p.s.a. Sąd odniósł się do stanu faktycznego sprawy, przedstawił podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz dokonał egzegezy norm prawa materialnego. Nie można zatem kwestionować prawidłowości uzasadnienia wyroku tylko dlatego, że skarżąca kasacyjnie Gmina nie zgadza się z oceną uchwały dokonaną przez Sąd pierwszej instancji.

Skarżąca stoi na stanowisku, że referendum w przedmiotowej sprawie prowadziłoby do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem z uwagi na to, że w sprawach, w których wnioskodawca wystąpił o przeprowadzenie referendum gminnego były już prowadzone konsultacje społeczne, a następnie po ich przeprowadzeniu Rada Gminy podjęła w dniu 28 stycznia 2016 r. uchwały nr XVI11/154/2016 i nr XVII1/155/2016, w których negatywnie zaopiniowała połączenie Gminy BNR z Gminą Miasto HHH oraz odłączenie sołectwa HHI od Gminy ■■■ i włączenie go do miasta

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm. - dalej zwanej „u.s.g.”): „Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia: 1) tworzy, łączy, dzieli i znosi gminy oraz ustala ich granice; 2) nadaje gminie lub miejscowości status miasta i ustala jego granice; 3) ustala i zmienia nazwy gmin oraz siedziby ich władz.” Wydanie rozporządzenia wymaga zasięgnięcia przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej opinii zainteresowanych rad gmin, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami (art. 4a ust. 1 u.s.g.). W sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy może być przeprowadzone referendum lokalne z inicjatywą mieszkańców

Sygn. akt II OSK 1236/16

(art. 4c ust. 1 u.s.g.). W przypadku przeprowadzenia takiego referendum nie przeprowadza się konsultacji z mieszkańcami (art. 4a ust. 4 u.s.g.). Oznacza to, że w procedurze utworzenia, łącznia, podziału, zniesienia czy ustalania nowych granic gmin, ustawodawca przewidział alternatywne formy wypowiedzania się mieszkańców - konsultacje albo referendum.

Przepisy art. 4 razem z art. 4a i 4b u.s.g. mają za zadanie w pełni określić system ustalania (zmiany) granic sąsiadujących gmin (miast). Dla tego rodzaju sytuacji przewidziano w ustawie dwa tryby postępowania: pierwszy inicjowany przez samą Radę Ministrów, drugi na wniosek zainteresowanej rady gminy (rad gmin). Zauważyć należy, że z brzmienia art. 4 ust. 2 u.s.g. wynika, że ten drugi tryb jest niejako trybem uzupełniającym, skoro ustawodawca używa wobec niego zwrotu: „rozporządzenie może być wydane także”. Wprawdzie art. 4a odnosi się do trybu zmiany granic gmin przeprowadzanego z inicjatywy własnej Rady Ministrów, zaś art. 4b u.s.g. do trybu inicjowanego na wniosek zainteresowanej rady - ale różnice między nimi są niewielkie, i tu i tam wymagane są konsultacje z mieszkańcami, które nie mają wiążącego charakteru. I tu i tam uruchomienie postępowania w sprawie zmiany granic gmin uzależnione jest od zaistnienia dostatecznie ważnej (silnej) przesłanki, usprawiedliwiającej destabilizację stosunków polityczno-terytorialnych w kraju (por. wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. K 1/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 85).

Trzecim podmiotem, któremu ustawodawca powierza prawo wypowiedzenia się w sprawie zmiany granic gmin są mieszkańcy. Przepis art. 4c u.s.g. przewiduje przeprowadzenie referendum z inicjatywy mieszkańców w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia, gminy oraz ustalenia jej granic. W przedmiotowej sprawie to właśnie mieszkańcy wystąpili z inicjatywą przeprowadzenia referendum gminnego w sprawie „połączenia Gminy z Miastem oraz „przyłączenia sołectwa Malawa z Gminy I[^]J[^]do Gminy Miasta

Przewidując przeprowadzenie referendum z inicjatywy mieszkańców w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia jej granic, ustawodawca dopuścił zinstytucjonalizowany wpływ mieszkańców zarówno na wybór, jak i na ustalenie przedmiotu rozstrzygnięcia referendalnego. Zaznaczyć trzeba, że prawo podmiotowe do udziału w referendum obejmuje m in. uprawnienie członków wspólnoty samorządowej do zainicjowania tegoż referendum. Instytucja referendum lokalnego znajduje swoje podstawy w przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności jej art. 62 ust. 1 gwarantującym obywatelom polskim prawo udziału w

Sygn. akt II OSK 1236/16

referendum, i art. 170, zgodnie z którym członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego, przy czym zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego ma określać ustawa. Powyższe uregulowanie konstytucyjne znajduje swoje rozwinięcie w ustawie z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 706 ze zm. - dalej zwanej "u.r.l."). Z przepisu art. 2 ust. 1 pkt 2 tej ustawy wynika, że w referendum lokalnym mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki.

W świetle powyższych uwag nie można podzielić stanowiska strony skarżącej kasacyjnie, że skoro w sprawie wydania opinii w przedmiocie połączenia Gminy z Miastem oraz przyłączenia sołectwa IMH|obHHBB, Rada Gminy podjęła już uchwały i ich podjęcie było poprzedzone przeprowadzeniem konsultacji społecznych, to zbędne i niedopuszczalne jest przeprowadzenie referendum. Należy mieć na uwadze, że mieszkańcy gminy mają prawo w drodze referendum wypowiedzieć się w sprawie połączenia gminy z inną gminą niezależnie od udziału w konsultacjach stanowiących obligatoryjny element procedury utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia jej granic zainicjowanej przez Radę Ministrów bądź radę danej gminy. Jednakże wola mieszkańców wyrażona w referendum ma tutaj pierwszeństwo przed wolą rady gminy, wyrażoną po przeprowadzeniu konsultacji. Ustawodawca w art. 4a ust. 4 u.s.g. postanowił, że w przypadku przeprowadzenia referendum lokalnego w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy nie przeprowadza się konsultacji z mieszkańcami. Zarówno interpretacja literalna, systemowa, jak i funkcjonalna normy zawartej w tym przepisie w rezultacie powinna, w każdej sytuacji, przyjmować pierwszeństwo referendum nad konsultacjami społecznymi nawet jeżeli te ostatnie zostały już przeprowadzone. Podkreślić trzeba, że 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 członkom wspólnoty samorządowej warunków do wyrażenia ich rzeczywistej woli w sprawie połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy.

Sygn.akt II OSK 1236/16

Treść normatywna art. 4c u.s.g. nie może być rozpatrywana z pominięciem, powiązanego z nim funkcjonalnie, art. 4a ust. 4 u.s.g., co oznacza, że referendum gminne *de facto* zastępuje konsultacje społeczne. NSA w wyroku z dnia 7 sierpnia 2013 r. sygn. II OSK 1371/13 (LEX nr 1371979) wskazał, że zmianę granic gminy, w tym zmianę polegającą na likwidacji (zniesieniu) danej jednostki, zawsze muszą poprzedzać konsultacje z zainteresowaną społecznością, przeprowadzane w sposób mający zapewnić im możliwie największą reprezentatywność (powszechność), oraz może poprzedzić przeprowadzenie w tej sprawie referendum lokalnego, które będzie traktowane, jako szczególna (kwalifikowana) forma konsultacji z mieszkańcami, i którego wyniki będą odzwierciedlać stosunek miejscowej społeczności do projektowanej zmiany granic.

Warunkiem legalnego przeprowadzenia referendum jest prawidłowo sformułowana treść pytania poddanego pod głosowanie, z którego w sposób jednoznaczny musi wynikać w jakiej sprawie mają zdecydować mieszkańcy. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego zwraca się uwagę, że pytanie referendalne musi zawierać pełne i rzetelne informacje w sprawie (por. wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2014 r., sygn. akt II OSK 2988/13, [w:] CBOSA) oraz nie może prowadzić do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem. Uwzględniając powyższe, wobec treści przedstawionych pytań referendalnych, nie sposób podzielić zarzutu skarżącego, że wskazane we wniosku o przeprowadzenie referendum pytania, wprowadzają w błąd i sugerują, iż rozstrzygnięcie poruszonych kwestii przypisane jest radzie gminy. Z zaproponowanych pytań referendalnych wynika jednoznacznie, w jakiej sprawie mają zdecydować mieszkańcy, pytania nie prowadzą do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem, nie dają również podstaw do swobodnej interpretacji. Zasadnie ocenił Sąd pierwszej instancji, że dołączona w pytaniu przydawka: „dobrowolnym” dookreśla jedynie charakter woli mieszkańców. Nie ma zatem usprawiedliwionych podstaw zarzut skargi naruszenia art. 13 u.r.l. w zakresie poinformowania mieszkańców o treści pytań referendalnych. Nie może on stanowić przesłanki do uznania wniosku zawierającego wymaganą liczbę podpisów ujawnionych na kartach do zbierania podpisów, (na których zawarto pytania referendalne), za nieważny z powodu braku jednoznacznego (gramatycznego) sformułowania pytania w informacji skierowanej do mieszkańców. Sprawa proponowana do rozstrzygnięcia w drodze referendum, określona w informacji do mieszkańców o przeprowadzenie referendum, jest tożsama ze sprawą, którą przedstawiono mieszkańcom na kartach do zbierania podpisów zabiegając o ich poparcie. Trzeba zwrócić w tym miejscu uwagę, że wprowadzone w art. 13 u.r.l.

unormowanie, zapewnia mieszkańcom gminy uzyskanie informacji o zgłoszonej inicjatywie, a następnie podjęcie decyzji w kwestii jej poparcia poprzez złożenie podpisu pod wnioskiem.

Skoro wymagana ilość mieszkańców gminy poparła wniosek o przeprowadzenie referendum, w którym zawarto pytania, to uznać należy, że informacja o jego przedmiocie została przez inicjatorów upowszechniona w sposób w pełni skuteczny i zrozumiały. Należy przy tym mieć na uwadze, że zasada przedstawicielstwa jest zasadą podstawową, gdy chodzi o sposób realizacji i urzeczywistnienia woli przez wspólnotę mieszkańców, jako lokalnego suwerena zaś zasada demokracji bezpośredniej jest jedną z form sprawowania władzy lokalnej. Znajduje to odzwierciedlenie w treści rozwiązań prawnych przyjętych w ustawie o referendum lokalnym uznających za podstawowe kwestie dotyczące warunków racjonalnego i świadomego podejmowania przez mieszkańców merytorycznych decyzji w sprawach przedstawionych im do rozstrzygnięcia w formie pytań referendalnych.

Nie można też podzielić zarzutu strony skarżącej, że Sąd pierwszej instancji błędnie przyjął, iż uchwała Rady Gminy o odrzuceniu wniosku o przeprowadzenie referendum podlega stwierdzeniu nieważności ze względu na brak wystąpienia Rady do właściwego wojewody o dokonanie analizy skutków prawnych.

Prawo mieszkańców do inicjowania referendum w sprawach utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia jej granic nie ma charakteru bezwzględnie, gdyż w art. 4c ust. 3 u.s.g. wskazano stany faktyczne, w których niemożliwe jest jego przeprowadzenie. Zgodnie z powołanym przepisem referendum, o którym mowa w art. 4c ust. 1 u.s.g., nie przeprowadza się, jeżeli z analizy przeprowadzonej przed referendum wynika, iż na skutek podziału lub ustalenia nowych granic gminy:

- 1) dochody podatkowe na mieszkańca gminy w zmienionych granicach lub gminy utworzonej byłyby niższe od najniższych dochodów podatkowych na mieszkańca ustalonych dla poszczególnych gmin zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego;
- 2) gmina w zmienionych granicach lub gmina utworzona byłaby mniejsza od najmniejszej pod względem liczby mieszkańców gminy w Polsce według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego ogłoszenie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 u.s.g. Przepis art. 4c u.s.g. został wprowadzony ustawą z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 134, poz. 777).

Sygn. akt II OSK 1236/16

Należy zwrócić uwagę, że ani z przepisów u.s.g., ani ustawy o referendum lokalnym nie wynika, na jakim etapie procedury referendalnej należy wystąpić do wojewody o dokonanie wymaganej prawem analizy oraz, który z podmiotów uczestniczących w tej procedurze powinien wystąpić z takim wnioskiem. Przepisy tych ustaw nie określają też terminu, w jakim wojewoda ma dokonać analizy. Ten niejednoznaczny stan normatywny

• **Sygn. akt II OSK 1236/16**

oznacza, że dopuszczalne, na gruncie literalnej, systemowej i funkcjonalnej wykładni przepisów obu ustaw, jest przyjęcie, iż wyniki tej analizy powinny być znane najdalej przed podjęciem przez radę gminy uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum. Skoro *ex lege* „referendum nie przeprowadza się” w sytuacji, gdy analiza dokonana przez wojewodę wykaże, że jego przeprowadzenie doprowadziłoby do nadmiernego obniżenia dochodów podatkowych na mieszkańca albo nadmiernego obniżenia liczby mieszkańców, to podjęta przez radę gminy uchwała w sprawie przeprowadzenia referendum prowadziłaby do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem. Zgodnie z art. 17 ust. 1 u.r.l. organ stanowiący podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum, jeśli wniosek mieszkańców spełnia wymogi ustawy oraz nie prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem.

Wojewódzki Sąd Administracyjny uzasadniając swoje stanowisko odnośnie wadliwości zaskarżonej uchwały, powołał się na argumentację zawartą w wyroku NSA z dnia 27 czerwca 2012 r., sygn. II OSK 943/12, (LEX nr 1217453). W tym rozstrzygnięciu NSA stwierdził, iż: „zwrot „referendum nie przeprowadza się” należy rozumieć w ten sposób, że niewystąpienie do wojewody o dokonanie analizy ustalającej skutki projektowanego referendum lub brak tej analizy pozbawia radę prawa do podjęcia uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie podziału gminy lub ustalenia jej granic”. Odnośnie podmiotu zobowiązanego do wystąpienia do wojewody o wymaganą analizę NSA przyjął, że wykładnia systemowa i celowościowa przepisów ustawy o referendum oraz przepisów art. 4c ust. 1-5 u.s.g. „prowadzi jednoznacznie do uznania, że to właściwe organy gminy jako wspólnoty mieszkańców gminy (a nie inicjator referendum czy komisarz wyborczy) są zobowiązane do podejmowania czynności prowadzących do uzyskania wymaganej przepisami analizy wojewody.”. W ocenie NSA, podstawę do wystąpienia do wojewody o przeprowadzenie analizy stanowi, w sytuacji gdy ustawa referendalna nie reguluje tej kwestii, przepis art. 89 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym, jeżeli prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia organu gminy od jego zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez inny organ, zajęcie stanowiska przez ten organ powinno nastąpić nie później niż w ciągu 14 dni od dnia doręczenia tego rozstrzygnięcia lub jego projektu. Niewątpliwie, ze względu na naruszenie

obowiązku wynikającego z art. 4c ust. 3 i 4 u.s.g., nie jest dopuszczalne oddalenie skargi na uchwałę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, z drugiej zaś - właśnie ze względu na brak analizy właściwego wojewody co do istnienia negatywnej przesłanki przeprowadzenia referendum - nie jest dopuszczalne uznanie, że wyrok sądu administracyjnego uwzględniający skargę od razu zastępuje uchwałę organu stanowiącego o przeprowadzeniu referendum na wniosek mieszkańców”.

Sąd pierwszej instancji uznał, że w sytuacji, gdy ustawa uzależnia przeprowadzenie referendum w sprawach związanych z podziałem gminy oraz ustaleniem jej nowych granic,

od wyników analizy przeprowadzanej przez wojewodę, podejmowanie uchwały w sprawie wniosku o przeprowadzenie referendum w przedmiocie podziału gminy lub ustalenia jej nowych granic - w razie braku takiej analizy - jest przedwczesne i narusza przepisy, a to powinno prowadzić do stwierdzenia nieważności takiej uchwały. Oceniał, że - w okolicznościach rozpoznawanej sprawy - Rada Gminy, nie dysponując analizą Wojewody i podejmując uchwałę o odrzuceniu spełniającego ustawowe wymogi wniosku o przeprowadzenie referendum w sprawie połączenia gmin, naruszyła prawo.

W świetle literalnej i systemowej wykładni zwrot normatywny zawarty w art. 4c ust. 4 u.s.g.: „referendum nie przeprowadza się” należy, rozumieć w ten sposób, że brak analizy wojewody ustalającej skutki projektowanego referendum uniemożliwia przeprowadzenie referendum w sprawie podziału gminy lub ustalenia jej granic. Zauważyć przy tym jednak trzeba, że to ustawa o referendum lokalnym reguluje podstawowe elementy procedury referendalnej, zaś w zakresie w niej nieuregulowanym nakazuje odpowiednio stosować przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. poz. 112, z późn. zm.). Odwołując się do systematyki ustawy o referendum lokalnym, należy dojść do przekonania, że podstawowymi elementami w niej zawartymi są zasady odnoszące się do przeprowadzania referendum lokalnego, procedury jego zarządzenia, przy czym odmienny charakter ma zarządzanie takiego głosowania na wniosek organu stanowiącego i na wniosek grupy mieszkańców (por. P. J. Uziębło, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Oficyna 2007, [w:] LEX).

W ustawie o referendum lokalnym ustawodawca szczegółowo uregulował procedurę zarządzenia referendum na wniosek mieszkańców. Zgodnie z art. 18 ustawy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum lub uchwałę o odrzuceniu wniosku mieszkańców nie później niż w ciągu 30 dni od dnia przekazania wniosku organowi określonego w art. 12 ust. 1. Termin ten ma charakter materialnoprawny. Uchwała organu stanowiącego w

Sygn. akt II OSK 1236/16

sprawie przeprowadzenia referendum, powinna zostać podjęta bez względu na to, czy - będzie ona pozytywna, czy negatywna, w ciągu najpóźniej 30 dni od otrzymania powiadomienia. Jak podkreślił NSA, „ustawa o referendum lokalnym nie uzależnia obowiązku podjęcia uchwały o odrzuceniu wniosku mieszkańców od spełnienia przez wniosek wszystkich wymogów ustawowych.”. Przepis art. 18 ustawy o referendum lokalnym zobowiązuje do podjęcia uchwały w każdym przypadku przekazania wniosku.

(por. wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2001 r., sygn. akt II SAB/Kr 117/01, Wspólnota 2002, nr

• Sygn. akt II OSK 1236/16

9, s. 50).

Termin prawa materialnego jest terminem, który ogranicza w czasie dochodzenie lub inną realizację praw podmiotowych, a jego skuteczny upływ powoduje wygaśnięcie określonego prawa podmiotowego lub niemożliwość jego realizacji. Termin prawa materialnego podlega przywróceniu tylko wyjątkowo i jedynie wówczas, gdy taką możliwość przewidują przepisy określające dany termin (por. także uchwałę składu siedmiu sędziów NSA z dnia 14 października 1996 r., sygn. akt OSP 19/96 - ONSA z. 2 z 1997 r. poz. 56). Z przepisu art. 18 u.r.l. wynika, że bezwzględny obowiązek organu stanowiącego gminy jest podjęcie w ustawowym terminie (nie później niż w ciągu 30 dni) jednej spośród dwóch uchwał: w sprawie przeprowadzenia referendum lub o odrzuceniu wniosku mieszkańców. Termin 30 dni na ich podjęcie został określony ściśle i jednoznacznie. Już sam fakt, że inicjatorowi referendum przysługuje skarga do sądu na niedotrzymanie przez organ terminu określonego w art. 18 u.r.l., oznacza, że termin ten należy traktować, jako ostateczny i nieprzywracany. Niepodjęcie uchwały w sprawie referendum w tym terminie oznacza bowiem bezczynność organu stanowiącego, którą inicjator referendum może zaskarżyć do sądu.

W myśl art. 20 ust. 1 u.r.l. „Na uchwałę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego odrzucającą wniosek mieszkańców w sprawie przeprowadzenia referendum, a także na niedotrzymanie przez ten organ terminu określonego w art. 18, inicjatorowi referendum służy skarga do sądu administracyjnego w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały lub upływu terminu do jej podjęcia. Analiza normatywna omawianej regulacji prowadzi do wniosku, że przedmiotem skargi do sądu, jest uchwała odrzucająca wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum, bądź niedotrzymanie przez organ stanowiący terminu określonego w art. 18 u.r.l. Przepis art. 20 ust. 1 u.r.l. stanowi *lex specialis* w stosunku do postanowień P.p.s.a. dotyczących zasad i trybu wnoszenia skarg do sądu administracyjnego. Wniesienie przez inicjatora referendum skargi bezpośrednio do sądu stanowi wyjątek od zasady wnoszenia skargi za pośrednictwem organu, którego działanie bezczynność

‘ Sygn. akt II OSK 1236/16

lub przewlekłe prowadzenie postępowania są przedmiotem skargi (art. 54 § 1 P.p.s.a.). Nie jest też wymagane, przewidziane w art. 52 § 4 P.p.s.a., wezwanie organu na piśmie do usunięcia naruszenia prawa (por. A. Kisielewicz, *Komentarz do art. 20 ustawy o referendum lokalnym* [w:] *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, ABC Warszawa 2007, s. 102-103).

Jeżeli sąd administracyjny orzeknie, że organ stanowiący podjął wadliwą uchwałę o odrzuceniu wniosku mieszkańców w sprawie przeprowadzenia referendum, bądź, że nie podjął uchwały w terminie określonym w art. 18 u.r.l., to wyrok sądu *ex lege* zastępuje uchwałę rady (art. 20 ust. 3). Wyrok sądu uwzględniający skargę ma zatem charakter konstytutywny, albowiem zastępuje uchwałę organu stanowiącego w zakresie rozstrzygnięcia o przeprowadzeniu referendum i w konsekwencji to na jego podstawie komisarz wyborczy wydaje postanowienie o przeprowadzeniu referendum. W postanowieniu komisarz określa informacje, które powinny być zawarte w uchwale organu stanowiącego, wymienione w art. 9 ust. 2 u.r.l. (przede wszystkim pytanie lub pytania referendum i termin przeprowadzenia referendum; por. A. Kisielewicz, *Komentarz do art. 20 ustawy o referendum lokalnym*, op. cit., s. 103).

Kierując się językowymi, systemowymi i funkcjonalnymi dyrektywami wykładni norm ustawy o referendum lokalnym należy przyjąć, że w procedurze przeprowadzenia referendum lokalnego na wniosek mieszkańców, relewantną przesłanką instytucjonalną zastępującą uchwałę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, jest wyrok sądu uwzględniający skargę i stanowiący przez to podstawę do wydania przez komisarza wyborczego postanowienia o przeprowadzeniu referendum. W postanowieniu z dnia 30 grudnia 2014 r. sygn. II OSK 3070/14 (LEX nr 1749096) NSA stwierdził, że „sądowa ocena legalności działania organu stanowiącego może mieć miejsce tylko raz. Nie ma natomiast przesądzającego wpływu na procedurę przeprowadzenia referendum kwestia powodów - motywów wydania przez sąd wyroku uwzględniającego skargę. Biorąc pod uwagę *ratio legis* regulacji art. 20 ust. 3 i ust. 4 u.r.l. trzeba przyjąć, że nie jest dopuszczalne wydanie przez sąd, kilku wyroków uwzględniających skargę inicjatora referendum, gdyż doprowadziłoby do dysfunkcyjności instytucji sądowej kontroli procedury przeprowadzania referendum lokalnego z inicjatywy mieszkańców, poprzez brak jednoznacznego wyroku mogącego stanowić podstawę wydania postanowienia o przeprowadzeniu referendum.”.

Sąd pierwszej instancji stwierdził, że uwzględnienie skargi inicjatorów referendum na uchwałę podjętą przez radę bez wcześniejszej przewidzianej ustawą analizy jego skutków nie może być uznane za wyrok zastępujący uchwałę organu

stanowiącego, a w konsekwencji nie może stanowić podstawy do wydania przez ' komisarza wyborczego postanowienia o przeprowadzeniu referendum. Podzielając stanowisko zawarte w wyroku NSA z dnia 27 czerwca 2012 r., sygn. II OSK 943/12, Wojewódzki Sąd

• Sygn. akt II OSK 1236/16

Administracyjny stwierdził, że wyrok uwzględniający skargę nie zastępuje uchwały Rady Gminy 019 o przeprowadzeniu referendum w sprawach łączenia gmin i podziału gminy, lecz nakłada na właściwe organy gminy obowiązek usunięcia uchybienia w zakresie obowiązku wystąpienia do właściwego wojewody o analizę, o której mowa w art. 4c ust. 3 i 4 u.r.l. oraz rozważenia jej treści. Sąd nakazał, aby Rada Gminy powtórnie podjęła czynności, o których mowa w art. 16 u.r.l. i po rozważeniu opinii komisji rady, „ponownie podjęła uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum w terminie 30 dni od dnia zwrotu akt sprawy.”.

W świetle poczynionych rozważań i analiz skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego stoi na stanowisku, że w sprawie będącej przedmiotem osądu wyrok Sądu pierwszej instancji zastępuje uchwałę Rady Gminy o przeprowadzeniu referendum w sprawach łączenia gmin i podziału gminy. Orzekając na podstawie art. 20 ust. 1-4 u.r.l. sąd administracyjny, uwzględniając skargę inicjatora referendum, nie może bowiem nakazać ponowienia ustawowej procedury w sprawie przeprowadzenia referendum, w tym nie może przywracać terminów określonych w ustawie o referendum lokalnym. Procedura zarządzania referendum lokalnego jest ściśle zdeterminowana ustawowo, zaś ustawodawca wyznaczając w art. 20 ust. 1-4 u.r.l. sądowi administracyjnemu kierunek rozstrzygnięcia w przypadku uwzględnienia skargi, wskazał *expressis verbis*, że wyrok uwzględniający skargę inicjatora referendum zastępuje uchwałę w przypadku odrzucenia wniosku mieszkańców, bądź niedotrzymania terminu określonego w art. 18. W ramach tej kompetencji sąd administracyjny nie może przywracać ustawowych terminów, bądź też wydać rozstrzygnięcia jak w przypadku uwzględnienia skargi na bezczynność, czy przewlekłość postępowania, tj. zobowiązującego organ stanowiący do określonego działania (art. 149 § 1 pkt 1 P.p.s.a). W ramach szczególnej kognicji wskazanej w art. 20 ust. 3 u.r.l. sąd administracyjny nie może kreować nowej sytuacji proceduralnej w zakresie zarządzania referendum lokalnego na wnioski mieszkańców. Należy mieć na uwadze, że wszelkie normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły - literalny, co jednocześnie oznacza zakaz dokonywania wykładni rozszerzającej tych norm oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Kształt normy kompetencyjnej powinien być w państwie prawa określony tak precyzyjnie, jak to tylko, na gruncie systemu regulacji stanowiących podstawę przyznania kompetencji, jest możliwe. Oznacza to nie

tylko zakaz domniemania kompetencji, czy też przyznawania kompetencji w takich sytuacjach normatywnych, w których brak jest zakazu, ale wiąże się także z nakazem dokonywania rekonstrukcji normy kompetencyjnej (tak z punktu widzenia kolejności zastosowania jak i wpływu na wynik wykładni) przede wszystkim w oparciu o reguły językowe i systemowo-strukturalne, tak aby ograniczyć swobodę decyzyjną w

Sygn. akt II OSK 1236/16

przyznawaniu lub przypisywaniu sobie przez dane podmioty (instytucje, organy) kompetencji głównie, czy tym bardziej wyłącznie, w oparciu o mniej precyzyjne reguły celowościowe czy funkcjonalne.

Biorąc powyższe pod uwagę, NSA doszedł do przekonania, że wykładnia przepisu art. 20 ust. 3 i 4 u.r.l. musi uwzględniać *ratio legis* ustawy o referendum w zakresie roli sądu w procedurze zarządzania referendum oraz cel, jaki chciał zrealizować ustawodawca przyznając wprost mieszkańcom wspólnoty gminnej prawo do wypowiedzenia się w drodze referendum gminnego w istotnych dla nich sprawach podziału gminy i ustalenia jej nowych granic, jak również warunek legalnego przeprowadzenia referendum określony w art. 4c ust. 1-4 u.s.g. Uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej ustawę o samorządzie gminnym z dnia 26 maja 2011 r. podkreśla rolę ustrojową referendum lokalnego i potrzebę rozszerzenia zakresu spraw poddawanych pod referendum. Rezygnacja przez ustawodawcę ze zmiany art. 20 ust. 3 i 4 u.r.l., w sytuacji, gdy celem nowelizacji wprowadzającej do ustawy o samorządzie gminnym przepisów art. 4c, było wzmocnienie praw członków wspólnoty, nie może być rozumiana w sposób, który prowadzi w istocie do naruszenia tych praw.

Źródłem wątpliwości interpretacyjnych jest to, że w przypadku referendum w sprawie podziału gminy lub ustalenia jej nowych granic niezbędnym warunkiem jego przeprowadzenia jest „pozytywna”, dokonana przez wojewodę, analiza określonych przez ustawę skutków tego referendum. Jednak ani ustawa o samorządzie gminnym, ani ustawa o referendum lokalnym nie wskazują wprost podmiotu właściwego, zobowiązanego do wystąpienia do wojewody o dokonanie niezbędnej analizy. Biorąc jednak pod uwagę treść przepisów ustawy o referendum lokalnym, regulujących zasady i tryb przeprowadzania referendum, jak również stosowanie w zakresie w niej nieuregulowanym postanowień Kodeksu wyborczego (art. 1 ustawy o referendum), Naczelny Sąd Administracyjny dokonując wykładni operatywnej - na użytek rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy - uznał, że to komisarz wyborczy wystąpi do Wojewody Podkarpackiego o dokonanie niezbędnej analizy, o której mowa w art. 4c ust. 1-4 u.s.g. W ramach tej wykładni Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że zwrot normatywny zawarty w art. 4c ust. 3 u.s.g.: „referendum nie przeprowadza się” oznacza,

Sygn. akt II OSK 1236/16

w niniejszej sprawie, iż brak „pozytywnej” analizy wojewody uniemożliwi wydanie przez komisarza wyborczego postanowienia o przeprowadzeniu referendum w sprawie podziału gminy lub ustalenia jej granic. W konsekwencji wyrok Sądu pierwszej instancji zastępuje uchwałę Rady Gminy K. może stanowić podstawę przeprowadzenia referendum w sprawach „dobrowolnego połączenia Gminy K. z Miastem R.”

oraz „przyłączenia sołectwa M. z Gminy K. do Gminy Miasta R., jednak pod warunkiem uprzedniego uzyskania „pozytywnej” analizy Wojewody Podkarpackiego skutków podziału lub ustalenia nowych granic gmin, o którą wystąpi komisarz wyborczy przed wydaniem postanowienia o przeprowadzeniu referendum (art. 20 ust. 4 u.r.l. w zw. z art. 4c ust 1-4 u.s.g.).

Z tych przyczyn Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 184 P.p.s.a., orzekł jak w sentencji.

O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 204 pkt 2 P.p.s.a.