



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 maja 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie
w składzie następującym:

Przewodniczący

SWSA Ewa Partyka

Sędziowie

WSA Maciej Kobak

WSA Marcin Kamiński /spr./

Protokolant

specjalista Anna Mazurek - Ferenc

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 15 maja 2018 r.

sprawy ze skargi pełnomocnika inicjatora referendum lokalnego - Eweliny Kawalec

przeciwko Radzie Gminy Krasne

na niedotrzymanie terminu do podjęcia uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum lokalnego

- I. zarządza przeprowadzenie na wniosek mieszkańców Gminy Krasne referendum gminnego w sprawie połączenia Gminy Krasne z Gminą Miasto Rzeszów;
- II. zasądza od Gminy Krasne na rzecz pełnomocnika inicjatora referendum lokalnego Eweliny Kawalec kwotę 480 zł /słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych/ tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego;
- III. zarządza z urzędu zwrot pełnomocnikowi inicjatora referendum lokalnego Ewelinie Kawalec ze środków budżetowych Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie kwoty 300 zł /słownie: trzysta

złotych/ uiszczonej jako nienależny wpis od skargi oraz kwoty 300 zł
/słownie: trzysta złotych/ uiszczonej jako nienależny wpis od skargi
kasacyjnej.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność

Joanna Migacz

Starszy Sekretarz Sądowy

Sygn. akt II SA/Rz 488/18

UZASADNIENIE

Przedmiotem skargi inicjatora referendum reprezentowanego przez pełnomocnika Ewelinę Kawalec (skarżący) jest niedotrzymanie przez Radę Gminy Krasne terminu do podjęcia uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum na wniosek mieszkańców.

Z akt sprawy wynika, że w dniu 31 sierpnia 2017 r. skarżący złożył wniosek o przeprowadzenie referendum lokalnego w gminie Krasne w sprawie połączenia Gminy Krasne z Gminą Miasto Rzeszów. Wniosek zawierał pytanie referendalne, dotyczące połączenia Gminy Krasne z Gminą Miasto Rzeszów, listy podpisów mieszkańców Gminy Krasne, popierających inicjatywę referendalną w powyższej kwestii, kserokopię powiadomienia Wójta Gminy Krasne o zamiarze wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum oraz kserokopię wniosku o uzyskanie informacji na temat liczby mieszkańców Gminy Krasne upoważnionych do głosowania.

W dniu 5 października 2017 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie wpłynęła skarga skarżącego, na niedotrzymanie terminu do podjęcia uchwały przez Radę Gminy Krasne w sprawie przeprowadzenia referendum dotyczącego „połączenia Gminy Krasne z Gminą Miasto Rzeszów”.

Skarżący na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (u.r.l.) zaskarżył bezczynność Rady Gminy Krasne w przedmiocie wydania stosownej uchwały w przedmiocie przeprowadzenia referendum w sprawie „połączenia Gminy Krasne z Gminą Miasto Rzeszów” zgodnie z art. 18 u.r.l.

Skarżący zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego, t. j. art. 17 i 18 u.r.l. przez niedotrzymanie terminu do podjęcia uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum, wnosząc o uwzględnienie powyższej skargi i stwierdzenie, że Rada Gminy Krasne dopuściła się bezczynności, polegającej na niedotrzymaniu terminu do podjęcia uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum dotyczącego połączenia Gminy Krasne z Gminą Miasto Rzeszów, wydanie wyroku zastępującego uchwałę Rady Gminy Krasne oraz zobowiązanie komisarza wyborczego do wydania postanowienia o przeprowadzeniu referendum, a także zasądzenie kosztów

postępowania. W uzasadnieniu skargi skarżący podniósł, że pomimo kompletności wniosku i ustawowego obowiązku Rada Gminy Krasne nie podjęła stosownej uchwały w ciągu 30 dni od przekazania wniosku Wójtowi Gminy Krasne t. j. właściwemu organowi zgodnie z art. 12 u.r.l. Zdaniem skarżącego, zachowanie organu stanowiącego Gminy Krasne charakteryzuje się beczynnością ze względu na fakt, iż Rada Gminy Krasne powinna w powyższym terminie podjąć uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum bądź uchwałę o odrzuceniu wniosku mieszkańców, czego jednak nie uczyniła. W jego ocenie, brak działania powyższego organu stanowiącego jest nie tylko naruszeniem przepisów u.r.l., ale także pogwałceniem podstawowych praw mieszkańców gminy, wynikających bezpośrednio z Konstytucji RP. Prawo do referendum gminnego jako przejaw demokracji bezpośredniej powinno zostać uszanowane przez Radę Gminy Krasne, tj. organu utworzonego z osób, którym mieszkańcy gminy powierzyli swoje zaufanie, wybierając ich na własnych przedstawicieli.

W dniu 16 października 2017 r. skarżący przekazał do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie dowody podania do wiadomości mieszkańców Gminy Krasne przedmiotu zamierzonego referendum w postaci ogłoszeń, kopii zdjęć i wydruków ze stron internetowych.

Wójt Gminy Krasne w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie jako bezzasadnej. W ocenie organu, nie uchybił on procedurze przewidzianej w u.r.l. Inicjator otrzymał pisemne potwierdzenie złożenia wniosku, o którym mowa w art. 15 ust. 1 u.r.l. Następnie organ pismem z dnia 7 września 2017 r. wystąpił do Wojewody Podkarpackiego o dokonanie analizy w trybie art. 4c ustawy z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym (u.s.g.). Opinia Wojewody w sprawie wniosku dotyczącego przeprowadzenia referendum wpłynęła do organu dopiero w dniu 21 września 2017 r., i to z tą datą należy wiązać spełnienie warunków formalnych wniosku i podejmowanie dalszych czynności zmierzających do podjęcia uchwały. Zarzut beczynności organu jest więc w całości bezzasadny. Niezależnie od powyższego, ustosunkowując się do żądania skarżącego dotyczącego wydania wyroku zastępującego uchwałę Rady Gminy Krasne oraz zobowiązania komisarza wyborczego do wydania postanowienia o przeprowadzeniu referendum, organ stwierdził, że jest ono niezgodne z przepisami prawa i orzecznictwem sądów administracyjnych. Zgodnie bowiem z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 943/12, nie jest dopuszczalne uznanie, że

wyrok sądu administracyjnego uwzględniający skargę od razu zastępuje uchwałę organu stanowiącego o przeprowadzeniu referendum na wniosek mieszkańców. Ustawowy wymóg analizy skutków referendum i związany z nim obowiązek organów gminy oraz wojewody sprawiają, że wyrok uwzględniający skargę, nie jest wyrokiem, o którym mowa w art. 20 ust. 3 u.r.l. Nie zastępuje uchwały Rady Gminy Krasne w sprawie przeprowadzenia referendum dotyczącego łączenia i podziału gmin, lecz nakłada na właściwe organy gminy obowiązek usunięcia uchybień. Właściwa rada gminy ma obowiązek ponownego podjęcia czynności o których mowa w art. 16 u.r.l. i po rozważeniu opinii Komisji Rady i wojewody podjęcia uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum terminie 30 dni. Ponadto mieszkańcy Gminy Krasne w październiku 2016 r., w referendum lokalnym wyrazili stanowisko negatywne wobec propozycji połączenia z Gminą Miasto Rzeszów, tym samym ponawianie tej samej procedury w tej samej kwestii jest nieuzasadnione.

Wyrokiem z dnia 19 października 2017 r. sygn. akt II SAB/Rz 129/17 wydanym na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie odrzucił wniosek o przeprowadzenie referendum w sprawie połączenia Gminy Krasne z Gminą Miasto Rzeszów.

W uzasadnieniu wyroku Sąd I instancji wyjaśnił, że wniosek o przeprowadzenie referendum został odrzucony, bowiem jego treść nie spełniała wymogów ustawowych. Sąd I instancji wskazał, że niniejsza skarga została wniesiona na podstawie art. 20 ust. 1 u.r.l., który przewiduje dopuszczalność zaskarżenia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego odrzucającej wniosek mieszkańców w sprawie przeprowadzenia referendum oraz niedotrzymania przez ten organ terminu 30 dni na podjęcie uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum lub odrzucenia wniosku o jego przeprowadzenie.

Zdaniem Sądu I instancji, przedmiotem rozpoznanej skargi była beczynność Rady Gminy Krasne polegająca na niedotrzymaniu przez ten organ trzydziestodniowego terminu, jaki art. 18 u.r.l. wyznacza organowi stanowiącemu gminy na rozpatrzenie wniosku o przeprowadzenie referendum lokalnego. Skarżący zarzucił więc niepodjęcie przez Radę Gminy Krasne w wyznaczonym przez prawo terminie uchwały o przeprowadzeniu referendum bądź też uchwały o odrzuceniu wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum w sprawie połączenia Gminy Krasne z Gminą Miasto Rzeszów.

Sąd I instancji stwierdził, że mając tak określony przedmiot zaskarżenia, wskazać należy, iż według art. 20 ust. 1 u.r.l., na niedotrzymanie terminu z art. 18 w/w ustawy, inicjatorowi referendum przysługuje skarga do sądu administracyjnego w terminie 14 dni od doręczenia uchwały lub upływu terminu jej podjęcia. Wyrok sądu uwzględniający skargę zastępuje uchwałę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (art. 20 ust. 3 u.r.l.). Na podstawie wyroku, o którym mowa w art. 20 ust. 3, komisarz wyborczy wydaje postanowienie o przeprowadzeniu referendum. Naruszenie przez radę terminu trzydziestu dni na rozpoznanie wniosku o przeprowadzenie referendum powoduje, że obowiązek przeprowadzenia referendum może wynikać z mocy wyroku sądu administracyjnego wydanego na skutek skargi złożonej przez inicjatora referendum na podstawie art. 20 ust. 1 u.r.l. Jednocześnie, niepodjęcie przez radę uchwały w sprawie wniosku referendalnego nie stanowi automatycznie o konieczności przeprowadzenia referendum.

Sąd I instancji po zapoznaniu się z przesłaną dokumentacją stwierdził, że wniosek skarżącego był zgodny z prawem pod względem formalnym i winien być przez Radę Gminy Krasne rozpoznany pod względem merytorycznym (materialnoprawnym). Nie podlega bowiem kwestii, iż skarżący jako inicjator referendum zebrał odpowiednią liczbę podpisów, a także poinformował społeczność lokalną o inicjatywie referendalnej zgodnie z art. 13 ust. 1 u.r.l. O zamiarze wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum Wójt Gminy Krasne został powiadomiony na zasadzie art. 12 ust. 1 u.r.l. w dniu 21 lipca 2017 r. Natomiast wniosek o przeprowadzenie referendum wraz z listami potwierdzającymi wymaganą prawem liczbą podpisów mieszkańców popierających ten wniosek wpłynął do Wójta w dniu 31 sierpnia 2017 r., a więc w terminie określonym w art. 15 ust. 1 w zw. z art. 14 ust. 1 u.r.l. W myśl tych regulacji, inicjator referendum przekazuje w terminie 60 dni od dnia powiadomienia o zamiarze przeprowadzenia referendum, pisemny wniosek o przeprowadzenie referendum przewodniczącemu zarządu jednostki samorządu terytorialnego, a w gminie wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). Ponadto, w aktach sprawy, znajduje się wymagana przez art. 4c ust. 3 i 4 u.s.g. analiza wojewody, pozytywnie przedstawiająca skutki połączenia Gminy Krasne z Gminą Miasto Rzeszów.

Zdaniem Sądu I instancji, w okresie, jaki art. 18 u.r.l. wyznacza organowi stanowiącemu samorządu terytorialnego na rozpoznanie wniosku o przeprowadzenie referendum, Rada Gminy Krasne nie podjęła uchwały zarówno o odrzuceniu wniosku

a także uchwały o przeprowadzeniu referendum. Bezczynności tego organu nie tłumaczą w żadnym razie powody podane w odpowiedzi na skargę. Wskazany w art. 18 u.r.l. termin na rozpatrzenie wniosku inicjatora ma charakter materialnoprawny, a zatem niedotrzymanie tego terminu, powoduje utratę przez organ kompetencji do rozpoznania wniosku, zaś ewentualne uchwały w tym przedmiocie podjęte po jego upływie są aktami nieważnym *ex lege*. Sąd I instancji stwierdził, że niepodjęcie uchwały w sprawie referendum w terminie o jakim mowa w przytoczonym wyżej przepisie oznacza automatycznie bezczynność organu stanowiącego, którą inicjator referendum może zaskarżyć do sądu na podstawie art. 20 ust. 1 u.r.l. Nieuzyskanie wymaganej prawem analizy wojewody nie stanowi o braku możliwości rozpoznania wniosku. Sąd I instancji przytoczył stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego zawarte w wyroku z 21 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 1236/15, iż zwrot normatywny zawarty w art. 4c ust. 3 u.s.g.: "referendum nie przeprowadza się" oznacza, iż brak "pozytywnej" analizy wojewody uniemożliwia wydanie przez komisarza wyborczego postanowienia o przeprowadzeniu referendum w sprawie podziału gminy lub ustalenia jej granic. W konsekwencji wyrok sądu zastępuje uchwałę Rady Gminy i może stanowić podstawę przeprowadzenia referendum w sprawach "dobrowolnego połączenia Gminy z Miastem", jednak pod warunkiem uprzedniego uzyskania "pozytywnej" analizy Wojewody skutków podziału lub ustalenia nowych granic gmin, o którą zobligowany jest wystąpić w takiej sytuacji komisarz wyborczy przed wydaniem postanowienia o przeprowadzeniu referendum. Sąd I instancji zauważył, iż Rada Gminy w Krasnem dysponowała stosowną analizą Wojewody Podkarpackiego już w terminie otwartym na przewidziane w u.r.l. rozpatrzenie wniosku o przeprowadzenie referendum (data wpływu do Urzędu Gminy Krasne w dniu 21 września 2017 r.), a pomimo tego nie wykonała swych ustawowych obowiązków poprzez merytoryczne rozpoznanie wniosku inicjatora referendum.

W sytuacji ewidentnej bezczynności organu stanowiącego gminy, Sąd I instancji za właściwe uznał stanowisko wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego OZ. w Rzeszowie z 19 sierpnia 2003 r., sygn. akt SAB/Rz 23/03, w którym wskazano, że sąd w przypadku uznania, iż brak było podstaw do odrzucenia wniosku, zarządza przeprowadzenie referendum. Natomiast w przypadku stwierdzenia bezczynności organu stanowiącego gminy, sąd dokonuje za tenże organ oceny wniosku pod względem zgodności z prawem, zarówno w aspekcie formalnym, jak i materialnym i doszedłszy do konkluzji, iż wniosek nie narusza

przepisów ustawy, ani nie prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem, zarządza referendum. W razie stwierdzenia naruszeń przepisów ustawy lub ustalenia, że wniosek będzie prowadził do sprzecznych z prawem rozstrzygnięć, sąd - którego wyrok zastępuje uchwałę organu stanowiącego gminy - winien odrzucić wniosek o przeprowadzenie referendum.

Sąd I instancji wskazał, że pozytywna pod względem formalnym ocena wniosku, pozwoliła na zweryfikowanie jego treści pod względem materialnym, co polegało na ustaleniu czy treść wniosku wyrażająca pytanie referendalne jest zgodna z prawem i czy nie prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem. Po przeprowadzeniu takiej kontroli Sąd I instancji doszedł do przekonania, że sformułowane we wniosku pytanie „Czy jesteś za połączeniem Gminy Krasne z Gminą Miasto Rzeszów?”, nie było zgodne z prawem. Sąd I instancji wyjaśnił, że w orzecznictwie wskazuje się, że właściwe pytanie referendalne, aby dobrze spełnić swoją rolę, powinno spełnić kilka kryteriów. Pytanie zatem powinno być sformułowane jasno, w sposób zrozumiały i niewprowadzający w błąd co do charakteru rozstrzygnięcia referendalnego. 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 (tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 24 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 357/12). Nie można też dopuścić do przeprowadzenia referendum, które byłoby sprzeczne z prawem lub prowadziłoby do frustracji wśród wyborców (tak w momencie głosowania, jak i później), gdy zadane pytanie nie jest jednoznaczne (co do charakteru referendum, jego przedmiotu lub skutków), a w konsekwencji wyrażona w referendum wola mieszkańców nie może być zrealizowana z powodu bezprawności lub nieprecyzyjności pytania. Sąd I instancji przychylił się do stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z 2 lutego 2016 r., sygn. akt II OSK 2851/15, iż pytanie postawione w referendum lokalnym ma więc jednoznacznie odpowiadać na to co ze względu na określony stan prawny, mają zrobić organy jednostki samorządowej (jaki wybrać wariant, jakie podjąć działania), a nie stanowić swego rodzaju sondażu. Pytanie referendalne musi być dostosowane do charakteru takiego referendum (wiążącego lub opiniodawczego) i nie może wprowadzać głosujących w błąd co do jego rzeczywistych skutków. Ze względu na przedmiot referendum organizowanego przez stronę skarżącą, podkreślenia wymaga

także fakt, że w przypadku referendum przeprowadzanego z inicjatywy mieszkańców w sprawie połączenia gminy, pytanie zawarte we wniosku powinno określać szczegółowo proponowane zmiany w podziale terytorialnym państwa. Ten wymóg wynika wprost z treści art. 4c ust. 5 u.s.g.

Sądu I instancji wskazał, że skarżący w powiadomieniu z 20 lipca 2017 r., jak również we wniosku z 30 sierpnia 2017 r., a także w treści kart z podpisami, wyraźnie planował uzyskać od mieszkańców gminy Krasne odpowiedź na następujące pytanie: „Czy jesteś za połączeniem Gminy Krasne z Gminą Miasto Rzeszów?”. Zdaniem Sądu I instancji, na podstawie treści tego pytania nie można mieć oczekiwanej w tych okolicznościach pewności, jaki w istocie charakter ma posiadać referendum w sprawie połączenia w/w Gmin, tj. czy ma mieć charakter opiniodawczy czy też wiążący dla organów Gminy Krasne, a co więcej może też sugerować, że samo rozstrzygnięcie referendalne spowoduje połączenie gmin. W aktualnym stanie prawa połączenie gmin może nastąpić wyłącznie jako skutek wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów, o którym mowa w art. 4 u.s.g. w zw. z art. 4b ust. 1 tej ustawy. Zdaniem Sądu I instancji, nie ulega wątpliwości, iż wynik referendum w sprawie utworzenia, połączenia, podziału jak również podziału czy zniesienia gminy, sam w sobie nie tworzy takich skutków dla zmiany granic jednostek podziału terytorialnego państwa, co winno wynikać wprost z treści pytania referendalnego. To bowiem tylko Rada Ministrów, na mocy rozporządzenia wydanego na podstawie art. 4 ust. 1 u.s.g., może wprowadzać tego rodzaju zmiany w podziale terytorialnym państwa, w tym również zmiany polegające na połączeniu podstawowych jednostek tego podziału w postaci gmin. Z tego względu, organizator referendum powinien więc poinformować wszystkich biorących w nim udział, w jaki sposób wynik referendum, a więc także udzielona przez nich odpowiedź faktycznie przełoży się na kwestie połączenia gmin. Dlatego skierowane do mieszkańców pytanie nie mogło w najmniejszych choćby stopniu sugerować, że wynik pozytywny referendum samodzielnie będzie decydować o połączeniu gmin, a więc że nie będzie konieczne podjęcie kolejnych działań prawnych o skutku modyfikującym istniejący stan podziału terytorialnego państwa. Sąd I instancji zwrócił w tym miejscu uwagę na art. 65 u.r.l., z którego to wynika, że w sytuacji gdy referendum zakończy się wynikiem rozstrzygającym w sprawie poddanej pod referendum, właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego niezwłocznie podejmie czynności w celu jej realizacji. Dlatego tym bardziej, pytanie referendalne powinno być tak skonstruowane, aby nie

budziło wątpliwości zarówno mieszkańców jak również organów gminy, co do kwestii obowiązku realizacji wyniku referendum.

Dalej Sąd I instancji stwierdził, że w przypadku pytania sformułowanego przez skarżącego „Czy jesteś za połączeniem Gminy Krasne z Gminą Miasto Rzeszów?”, organizator nie dostarczył wymaganych informacji o ewentualnych skutkach referendum, w tym przede wszystkim o tym, że jego wynik nie będzie automatycznie powodować połączenia Gminy Krasne z Gminą Miasto Rzeszów. Nie było także wiadomo, jak właściwy organ gminy (w tym przypadku rada gminy – art. 4b ust. 1 u.s.g.), miałby zrealizować wynik referendum, a więc czy miałby być on dla niego wiążący, i tym samym rodzić obowiązek skierowania do Rady Ministrów wniosku o podjęcie stosownego rozporządzenia, czy też miałby być wyłącznie konsultacyjny (opiniujący w sprawie połączenia Gminy Krasne z Gminą Miasto Rzeszów).

Dla Sądu I instancji nie budziło też wątpliwości, iż pytanie referendalne nie odpowiadało warunkom określonym w art. 4c ust. 5 u.s.g., gdyż nie określało w sposób szczegółowy proponowanych przez inicjatora zmian w podziale terytorialnym państwa. Innymi słowy, pytanie nie wyjaśniało przy uwzględnieniu przepisów ustawy z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, rzeczywistych skutków połączenia Gminy Krasne z Gminą Miasto Rzeszów. Sąd I instancji stwierdził, iż mieszkaniec biorący udział w referendum ma prawo uzyskać wiedzę o tym jak połączenie Gminy Krasne z Gminą Miasto Rzeszów, odbije się na dotychczasowym podziale terytorialnym państwa, a w szczególności jakie szczegółowe skutki przyniesie projektowane połączenie dla istnienia tej gminy, w której aktualnie zamieszkuje. Sąd I instancji zwrócił też uwagę, że wymóg określony w powołanym przepisie u.s.g., ma charakter bezwzględny i dotyczy wszystkich z dopuszczonych przez prawo sposób modyfikacji granic wewnętrznego podziału terytorialnego państwa, w tym co oczywiste także referendum w sprawie połączenia gmin. Co więcej, pytanie ma określać skutki zmian w sposób szczegółowy, czyli nie ogólny i mało konkretny. Tej szczegółowości, w pytaniu proponowanym przez stronę skarżącą ewidentnie brakuje.

Zdaniem Sądu I instancji, ponieważ skarżący sformułował pytanie referendalne w sposób niepełny i jednocześnie mogący wprowadzić w błąd jego uczestników co do rzeczywistych skutków referendum, to wniosek o przeprowadzenie referendum podlegał odrzuceniu. W konsekwencji Sąd I instancji uznał, że referendum w kształcie zaproponowanym przez stronę skarżącą z uwagi

na niespełnienie warunków ustawowych dotyczących treści pytania, nie mogło się odbyć.

W skardze kasacyjnej wniesionej od powyższego wyroku skarżący zarzucił naruszenie:

- art. 170 Konstytucji RP w zw. z art. 4c u.s.g. poprzez ich niezastosowanie i uniemożliwienie członkom wspólnoty samorządowej realizacji uprawnienia do decydowania w drodze referendum o sprawach dotyczących tej wspólnoty,

- art. 15 ust. 2 u.r.l. w zw. z art. 4c ust. 5 u.s.g. poprzez błędne przyjęcie, że wniosek o przeprowadzenie referendum zawierał nieprawidłowo sformułowane pytanie, które nie określało szczegółowo proponowanych zmian w podziale terytorialnym państwa,

- art. 17 ust. 1 u.r.l. poprzez błędne przyjęcie, że nie zachodziły przesłanki do uwzględnienia wniosku o przeprowadzenie referendum,

- art. 4c ust. 1, 2 i 5 u.s.g. poprzez ich niezastosowanie i uznanie, że pytanie zawarte we wniosku o przeprowadzenie referendum wprowadzało w błąd co do charakteru referendum.

W oparciu o tak przytoczone podstawy kasacyjne skarżący wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku i uwzględnienie skargi poprzez stwierdzenie, że Rada Gminy Krasne dopuściła się bezczynności, polegającej na niedotrzymaniu terminu do podjęcia uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum albo o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania. Ponadto skarżący wniósł o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Rada Gminy Krasne wniosła o jej oddalenie.

Wyrokiem z dnia 6 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 3262/17, Naczelny Sąd Administracyjny: 1/ uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Rzeszowie do ponownego rozpatrzenia, 2/ zasądził od Gminy Krasne na rzecz Eweliny Kawalec kwotę 500 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

W uzasadnieniu wyroku Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż w rozpoznawanej sprawie zachodzi nieważność postępowania przed Sądem I instancji z powodu pozbawienia stron możliwości obrony ich praw, gdyż sprawa została

rozpoznana w trybie uproszczonym, czyli na posiedzeniu niejawnym, mimo że brak było do tego podstaw prawnych (art. 183 § 2 pkt 5 w zw. z art. 119 i art. 120 p.p.s.a.).

Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, iż z akt sądowych, w szczególności z zarządzenia z 18 października 2017 r. (karta 37), wynika, że podstawą rozpoznania sprawy w trybie uproszczonym był art. 119 pkt 4 p.p.s.a., czyli przypadek, gdy przedmiotem skargi jest beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, sprawa nie dotyczyła jednakże beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania w rozumieniu tego przepisu. Przepis ten nawiązuje bowiem do beczynności i przewlekłego prowadzenia postępowania, które mogą być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 i 9 p.p.s.a. Takiej zaś skargi w rozpoznawanej sprawie nie wniesiono. Podstawą wniesienia skargi w rozpoznawanej sprawie nie był żaden przepis art. 3 § 2 p.p.s.a., lecz art. 3 § 3 tej ustawy w związku z art. 20 ust. 1 u.r.l., w którym stanowi się, że jest dopuszczalna skarga do sądu administracyjnego inicjatora referendum na uchwałę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego odrzucającą wniosek mieszkańców w sprawie przeprowadzenia referendum oraz na niedotrzymanie przez ten organ terminu określonego w art. 18 powołanej ustawy. Przewidziana w art. 20 u.r.l. skarga na niedotrzymanie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego terminu określonego w art. 18 tej ustawy nie jest - jak wynika z dosłownego brzmienia przepisu - skargą na beczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania. Ponadto skutki wyroku uwzględniającego taką skargę wskazują na istotną odmienność tej sprawy od sprawy ze skargi na beczynność organu administracji lub przewlekłe prowadzenie postępowania. W sprawie ze skargi na beczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania co do zasady nie dochodzi, jak wynika z art. 149 p.p.s.a., do merytorycznego rozpoznania sprawy, w której doszło do beczynności lub przewlekłości postępowania. Istota tego rodzaju spraw sprawdza się do ustalenia, czy doszło do beczynności organu lub przewlekłego prowadzenia postępowania. Ta okoliczność, czyli względna prostota tego rodzaju spraw, uzasadnia zresztą odstępianie przez ustawodawcę od fundamentalnej zasady jawnego rozpoznania sprawy przez sąd. Natomiast, jak wynika z art. 20 ust. 3 u.r.l., w sprawie ze skargi na niedotrzymanie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego terminu określonego w art. 18 tej ustawy sąd administracyjny rozpoznaje sprawę merytorycznie, a nie ogranicza się do

ustalenia, czy sprawy nie załatwiono w terminie. Do takiego merytorycznego rozpoznania doszło też w rozpoznawanej sprawie.

Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że to wszystko prowadzi do wniosku, że przewidziana w art. 20 ust. 1 u.r.l. skarga na niedotrzymanie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego terminu określonego w art. 18 tej ustawy nie jest skargą na bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania, o której mowa w art. 119 pkt 4 p.p.s.a. Powołany przepis p.p.s.a. nie stanowił zatem podstawy do rozpoznania skargi w trybie uproszczonym. Nie było także innej podstawy wymienionej w art. 119 p.p.s.a. do rozpoznania sprawy w takim trybie.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym spowodowało, że sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym zamiast na rozprawie. Tym samym strony postępowania zostały pozbawione możliwości przedstawienia przed sądem swoich racji. Jednocześnie została naruszona zasada jawności postępowania przed sądem administracyjnym. Jawność rozpoznania sprawy przez każdy sąd jest zasadą konstytucyjną (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). W odniesieniu do sądów administracyjnych jest ona wyrażona w art. 10 p.p.s.a., w którym stanowi się, że rozpoznanie spraw odbywa się jawnie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Jawność postępowania przed sądem administracyjnym jest zatem zasadą o charakterze konstytucyjnym. Powoduje to, że wszelkie wyjątki od niej muszą być stosowane ściśle. Ponadto nie jest dopuszczalna ocena, czy naruszenie tej zasady mogło mieć wpływ na wynik sprawy. Z tego względu uznać należy, że rozpoznanie sprawy, wbrew przepisom prawa, na posiedzeniu niejawnym zamiast na rozprawie powoduje, że strony są pozbawione możliwości obrony swych praw. Podobnie przyjmuje się w orzecznictwie Sądu Najwyższego przy wykładni art. 379 pkt 5 k.p.c., który jest tak samo sformułowany jak art. 183 § 2 pkt 5 p.p.s.a. (np. postanowienie Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2013 r., sygn. akt I CSK 186/12 oraz wyrok Sądu Najwyższego z 10 lipca 1974 r., sygn. akt II CR 331/74).

Naczelny Sąd Administracyjny bierze pod rozagę z urzędu nieważność postępowania (art. 183 § 1 p.p.s.a.). Może ona zatem stanowić podstawę uwzględnienia skargi kasacyjnej niezależnie od tego, czy została powołana w skardze kasacyjnej. Wystąpienie nieważności postępowania powoduje też, że sprawa przed sądem I instancji powinna być rozpoznana ponownie w postępowaniu

zgodnym z przepisami prawa. W związku z tym nie jest dopuszczalne odniesienie się przez sąd II instancji do zarzutów skargi kasacyjnej, w szczególności dotyczących naruszenia prawa materialnego. Skoro bowiem postępowanie przed sądem I instancji było wadliwe, a wadliwość ta była na tyle istotna, że ustawodawca uznał, iż powoduje nieważność postępowania, to brak podstaw do dokonywania przez sąd drugiej instancji wiążącej prawnej oceny okoliczności sprawy. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że w rozpoznawanej sprawie, w której zasadnicza kwestia sprowadza się do oceny, czy pytanie referendum zostało sformułowane zgodnie z przepisami prawa, należy zwrócić uwagę, iż Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie o sygn. akt II OSK 1236/16 rozważał, czy pytanie referendum o treści "Czy jesteś za dobrowolnym połączeniem gminy Krasne z Miastem Rzeszów" nie narusza prawa. Z uwagi na podobieństwo tego pytania do pytania, które zostało sformułowane w rozpoznawanej sprawie, Sąd I instancji przy ponownym rozpoznaniu sprawy powinien do tego wyroku się odnieść.

Wobec powyższego, Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 185 § 1 p.p.s.a., uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny ponownie rozpoznając sprawę
rozważył, co następuje:**

Skarga jako oczywiście uzasadniona podlega uwzględnieniu na podstawie art. 20 ust. 3 u.r.l. w zw. z art. 3 § 3 p.p.s.a.

W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że zgodnie z art. 190 p.p.s.a. Sąd, któremu sprawa została przekazana w następstwie uchylenia wyroku na podstawie art. 185 § 1 p.p.s.a., jest związany wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny. W wydanym w niniejszej sprawie sądowoadministracyjnej o sygn. II OSK 3262/17 wyroku z dnia 6 marca 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny, uchylając wyrok Sądu pierwszej instancji z dnia 19 października 2017 r. (sygn. akt II SAB/Rz 129/17), autorytatywnie i kategorycznie wypowiedział się co do dwóch kwestii, które determinują dalszy tok rozważań.

Po pierwsze, Sąd kasacyjny stwierdził, że postępowanie w sprawie o sygn. II SAB/Rz 129/17 było dotknięte wadą nieważności, o której mowa w art. 183 § 2 pkt 5 p.p.s.a., albowiem Sąd pierwszej instancji błędnie uznał, że sprawa ze skargi na

niedotrzymanie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego terminu do podjęcia uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum lokalnego na wniosek mieszkańców (art. 20 ust. 1 u.r.l. w zw. z art. 3 § 3 p.p.s.a.) jest sprawą ze skargi na bezczynność (art. 119 pkt 4) p.p.s.a.), a więc może zostać rozpoznana w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym (art. 120 p.p.s.a.). Pogląd Sądu pierwszej instancji był oczywiście błędny, gdyż w trybie uproszczonym może zostać rozpoznana jedynie skarga na bezczynność w zakresie wydawania aktów lub podejmowania czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt. 1-4 (art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.) oraz art. 3 § 2 pkt 4 w zw. z art. 3 § 2 pkt 9 p.p.s.a. W związku z powyższym w ponownym postępowaniu Sąd przeprowadził rozprawę, usuwając wadę nieważności postępowania w postaci pozbawienia stron postępowania możliwości obrony swych praw (art. 183 § 2 pkt 5 p.p.s.a.).

Po drugie, Sąd kasacyjny wyraził pogląd, że ocena merytoryczna treści rozpoznawanego w przedmiotowej sprawie wniosku o przeprowadzenie referendum lokalnego nie może abstrahować od poglądu prawnego wyrażonego przez Naczelnego Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 czerwca 2016 r. w sprawie o sygn. II OSK 1236/16. W powyższym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oddalając skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 5 kwietnia 2016 r. wydanego w sprawie o sygn. akt II SA/Rz 200/16 potwierdził prawidłowość oceny Sądu Wojewódzkiego w zakresie legalności sformułowania pytania referendalnego w sprawie połączenia gmin („Czy jesteś za dobrowolnym połączeniem Gminy Krasne z Miastem Rzeszów”). Naczelnego Sądu Administracyjnego stwierdził m.in., że sposób sformułowania powyższego pytania jest prawidłowy (nie zawiera ono niepełnych i niewyczerpujących informacji o przedmiocie referendum oraz nie wprowadza w błąd), jak również nie prowadzi 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”). Sąd odwoławczy w wyroku z dnia 21 czerwca

2016 r. potwierdził również prawidłowość oceny Sądu pierwszej instancji, że skarżony organ odrzucając wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum, naruszył 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. przez błędne przyjęcie, że wniosek referendalny zawierający pytania w przedmiocie połączenia gmin może prowadzić do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem, podczas gdy konsekwencją wiążącego i rozstrzygającego wyniku referendum w odniesieniu pytania o połączenie Gminy Krasne z Gminą Miasto Rzeszów jest obowiązek 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. Sąd pierwszej instancji trafnie również uznał, że pogląd organu co do niedopuszczalności formułowania we wniosku referendalnym pytań w odniesieniu do stanowiska mieszkańców gminy co do połączenia gmin jest oczywiście błędny, albowiem przepis art. 4c ust. 1 u.s.g. stanowi w tym zakresie przepis uszczegółowiający 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. Konsekwencją wiążącego i rozstrzygającego wyniku referendum w tych sprawach jest bowiem – co podkreślono – obowiązek właściwej rady gminy do wystąpienia o wydanie przez Radę Ministrów odpowiedniego rozporządzenia uwzględniającego wynik referendum. W takim przypadku zgodnie z art. 4a ust. 4 u.s.g. konsultacji z mieszkańcami, o których mowa w art. 4a ust. 1 i 2 u.s.g., nie przeprowadza się, co oznacza, że nie jest również konieczne oczekiwanie na wynik konsultacji z mieszkańcami gmin sąsiednich.

Mając na względzie poglądy wyrażone w cytowanych wyżej orzeczeniach, należy przyjąć, że w przedmiotowej sprawie pytanie referendalne o treści: „Czy jesteś za połączeniem gminy Krasne z gminą Miasto Rzeszów” zostało prawidłowo sformułowane (jego treść jest jednoznaczna i nie wprowadza w błąd) i nie prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem. Przesłanka niesprzeczności z prawem wyniku referendum została potwierdzona przez Wojewodę Podkarpackiego w sporządzonej w trybie art. 4c ust. 3 u.s.g. pozytywnej analizie skutków połączenia gmin. Analiza ta została przekazana Radzie Gminy 21 września 2017 r., a więc przed upływem terminu (30 września 2017 r.) do podjęcia uchwały w sprawie

przeprowadzenia referendum. Zgodnie natomiast z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, ocenę prawną, czy wniosek mieszkańców nie prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem, należy odnosić do regulacji przepisu art. 4c. ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, tj. do dokonywanej przez właściwego wojewodę analizy dotyczącej skutków łączenia gmin lub podziału gminy (wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2012 r., II OSK 357/12; wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2016 r., II OSK 1236/16). W konsekwencji należy uznać, że treść pytania referendalnego jest zgodna z prawem.

Jeżeli chodzi o ocenę spełnienia warunków formalnych i proceduralnych, należy stwierdzić, że wniosek z dnia 31 sierpnia 2017 r. o przeprowadzenie referendum lokalnego w gminie Krasne w sprawie połączenia Gminy Krasne z Gminą Miasto Rzeszów oraz procedura jego złożenia w pełni zrealizowały wymogi określone w art. 11-14 oraz art. 15-16 u.r.l. Sąd orzekający w niniejszej sprawie podziela zatem zasadnicze ustalenia i wnioski Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie wyrażone w sprawie o sygn. II SAB/Rz 129/17.

Z akt sprawy wynika, że inicjator referendum powiadomił na piśmie właściwego wójta o zamiarze przeprowadzenia referendum (art. 12 ust. 1 i 2 u.r.l.), podał do publicznej wiadomości mieszkańców przedmiot referendum w sposób i w zakresie treściowym wyznaczonym w art. 13 ust. 1 i 2 u.r.l., zebrał wymaganą (przekraczającą min. 10 %) liczbę podpisów mieszkańców gminy uprawnionych do wybierania jej organu stanowiącego, na ważnie sporządzonych i podpisanych kartach (art. 14 ust. 1-4 u.r.l.), przekazał Wójtowi Gminy w ustawowym 60-dniowym terminie prawidłowo sporządzony pisemny wniosek o przeprowadzenie referendum (art. 15 u.r.l.).

Wobec stwierdzenia, że skarżona Rada Gminy nie podejmując uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum na wniosek mieszkańców gminy w terminie 30 dni (do dnia 30 września 2017 r.) od dnia przekazania wniosku Wójtowi (31 sierpnia 2017 r.) naruszyła w sposób istotny art. 18 w zw. z art. 15 ust. 1 u.r.l., Sąd był zobowiązany do uwzględnienia skargi przez rozstrzygnięcie sprawy wniosku o przeprowadzenie referendum gminnego. Ponieważ wniosek referendalny spełnia warunki formalnej i materialnej legalności, Sąd – w zastępstwie skarżonego organu – uwzględnił wniosek referendalny, zarządzając w pkt. I wyroku przeprowadzenie referendum gminnego.

Powyższe rozstrzygnięcie zawarte w pkt. I wyroku – jako orzeczenie sądu administracyjnego wydane w następstwie przejęcia kompetencji właściwego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego – po dokonaniu formalnej i merytorycznej weryfikacji wniosku referendalnego załatwia merytorycznie sprawę przez zarządzenie przeprowadzenia referendum na wniosek mieszkańców gminy.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 listopada 2016 r. (II OSK 1934/16, LEX nr 2170768), rozpoznając skargę inicjatora referendum na niedotrzymanie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego terminu do rozpoznania wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum lokalnego, sąd wydaje wyrok merytoryczny, oceniając samodzielnie przesłanki do przeprowadzenia referendum. Sąd bada, czy wniosek mieszkańców spełnia wymogi ustawowe i nie prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem. Jeżeli sąd stwierdzi, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podjął wadliwą uchwałę o odrzuceniu wniosku mieszkańców w sprawie przeprowadzenia referendum, albo że nie podjął uchwały w terminie określonym w art. 18 ustawy o referendum lokalnym, to – uwzględniając albo oddalając w wyroku wniosek referendalny – orzeka w zastępstwie właściwego samorządowego organu stanowiącego o przeprowadzeniu referendum lokalnego albo o odrzuceniu wniosku referendalnego. W takim wypadku wyrok sądu administracyjnego z mocy art. 20 ust. 3 u.r.l. zastępuje uchwałę właściwego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Wykonanie pkt. I wydanego wyroku należy do właściwego komisarza wyborczego, który ma obowiązek wydać na jego podstawie postanowienie zawierające dane, o których mowa w art. 9 ust. 2 u.r.l., oraz ustalające termin przeprowadzenia referendum, stosownie do treści art. 21 pkt 2 u.r.l. (art. 20 ust. 4 u.r.l.). W pkt. II wyroku na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a. zasądzono od Gminy Krasne na rzecz pełnomocnika inicjatora referendum lokalnego kwotę 480 zł /słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych/ tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego, natomiast w pkt. III zarządzono z urzędu na podstawie art. 225 w zw. z art. 232 § 1 p.p.s.a. zwrot pełnomocnikowi inicjatora referendum lokalnego ze środków budżetowych Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie kwoty 300 zł /słownie: trzysta złotych/ uiszczonej jako nienależny wpis od skargi oraz kwoty 300 zł /słownie: trzysta złotych/ uiszczonej jako nienależny wpis od skargi kasacyjnej.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność
Joanna Migacz
Starszy Sekretarz Sądowy