

Anna Feja-Paszkiewicz

Uniwersytet Zielonogórski

ORCID: 0000-0003-3823-6775

A.Feja-Paszkiewicz@wpa.uz.zgora.pl

Dopuszczalność wykorzystania mediów elektronicznych przy podaniu do wiadomości mieszkańców informacji o zamierzonym referendum lokalnym w gminie

Słowa kluczowe: gmina, referendum lokalne, wniosek mieszkańców, informacja o zamierzonym referendum lokalnym, media elektroniczne

Streszczenie. Przeprowadzenie referendum lokalnego na wniosek mieszkańców w gminie wymaga dopełnienia przez inicjatora referendum wielu wymogów, wśród których znajduje się podanie do wiadomości mieszkańców informacji o zamierzonym referendum w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie. W ostatnich latach pojawił się spór, czy informacja o zamiarze przeprowadzenia referendum gminnego może zostać przekazana za pośrednictwem mediów elektronicznych, np. popularnych portali społecznościowych, gdyż właśnie te kanały komunikacji coraz częściej były wykorzystywane w praktyce przez inicjatorów referendum gminnych przekonanych, że jest to dopuszczalne i czyni zadość wymogom określonym w ustawie o referendum lokalnym. Druga strona tego sporu – organy weryfikujące wnioski mieszkańców – twierdziła, że działanie takie jest sprzeczne z prawem. Przedmiotem opracowania jest znalezienie odpowiedzi na pytanie, które stanowisko w tym sporze należy uznać za prawidłowe i realizujące wolę ustawodawcy.

Admissibility of using electronic media when informing residents about the intended local referendum in the commune

Keywords: commune, local referendum, residents' application, informing about the intended local referendum, electronic media

Summary. Conducting a local referendum at the application of residents in a commune requires that the referendum initiator fulfill a number of requirements, including providing residents with information about the intended referendum in a manner customary in a commune. In recent years, a dispute has arisen as to whether information about the intention to hold a municipal referendum can be transmitted via electronic media, for example popular social sites, because these communication channels were increasingly used in practice by the initiators of municipal referendum. They were convinced that it was permissible and meets the requirements specified in the Local Referendum Act. The other side of this dispute – the bodies verifying residents' applications – claimed that such action was contrary to the law.

The subject of the study is to find an answer to the question which position in this dispute should be considered correct and implemented the will of the legislator.

1. Wprowadzenie

Przekazywanie informacji pomiędzy mieszkańcami określonego terytorium jest wpisane w naturę ludzką, wiąże się z tworzeniem więzi między ludźmi oraz funkcjonowaniem większych wspólnot, w tym wspólnot samorządowych. Wraz z rozwojem techniki i coraz większą dostępnością różnorodnych kanałów (środków) komunikacji między ludźmi upowszechniło się przekazywanie informacji przez media elektroniczne: internet, platformy cyfrowe, portale społecznościowe, komunikatory, strumienie wideo i audio¹. Nie omawiając szerzej problematyki mediów elektronicznych, inaczej też tzw. nowych środków masowego przekazu (komunikowania, przekazywania), należy zauważyć, że ich rola we współczesnym świecie cały czas rośnie. W 2016 r. Sąd Najwyższy posłużył się określeniem „nowe środki masowego przekazywania” i przyjął, że internet jako środek przekazu zapewnia dostęp do opublikowanych w nim treści każdemu, kto posiada odpowiednie urządzenia techniczne w dowolnym czasie. Pod określonymi adresami internetowymi – mogącymi pełnić funkcję taką samą jak stały tytuł publikacji drukowanej – istnieją strony mające stałe nazwy, na których mogą być zamieszczane materiały prasowe. Dostęp do stron internetowych może mieć charakter bezpłatny lub płatny, otwarty albo ograniczony do określonego kręgu użytkowników. Internet jako środek masowego komunikowania umożliwia – inaczej niż wcześniej znane środki – bieżącą i wielokrotną aktualizację umieszczonych na stronach internetowych treści².

W ostatnich latach media elektroniczne „wkroczyły” również w problematykę referendum lokalnego, a konkretnie chodzi tu o spełnienie wymogów prawnych warunkujących przeprowadzenie referendum lokalnego na wniosek mieszkańców.

W myśl postanowień ustawy o referendum lokalnym³ przeprowadzenie referendum lokalnego⁴ może zainicjować *sua sponte* organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego albo mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego. W tym drugim przypadku przeprowadzenie referendum uwarunkowane jest złożeniem

¹ Pojęcie mediów elektronicznych nie jest rozumiane jednolicie. Kluczowe znaczenie przypisuje się tu internetowi, który sam jest określany jako środek przekazu, ale również odrębnie wyróżnia się funkcjonujące w jego ramach lub – w zależności od punktu odniesienia – za jego pośrednictwem telewizję, radio, zorganizowane strumienie wideo i audio (np. youtube), tzw. media (serwisy, portale) społecznościowe, wyodrębnione platformy (np. X), strony, adresy internetowe. W powołanym wyżej, szerokim znaczeniu pojęcie mediów elektronicznych jest używane w niniejszym opracowaniu. Szerzej zob. P. Ślęzak, *Postęp techniczny w mediach. Media w Internecie*, [w:] *Prawo mediów*, red. P. Ślęzak, Wolters Kluwer Polska 2020, s. 133 i n.; M. Szuldrzyński, *Media społecznościowe kontra liberalna demokracja*, [w:] *Znaczenie nowych technologii dla jakości systemu politycznego. Ujęcie politologiczne, prawne i socjologiczne*, red. M. Bernaczyk, T. Gąsior, J. Misiuna, M. Śerowaniec, Toruń 2020, s. 27 i n.

² Zob. wyrok SN z 28.10.2016 r., I CSK 695/15, LEX nr 2188612.

³ Ustawa z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym, Dz.U. z 2023 r. poz. 1317, dalej: u.r.l.

⁴ W dalszej części opracowania na określenie referendum lokalnego będę posługiwać się również słowem „referendum”.

stosownego wniosku i dopełnieniem wymogów (obowiązków), które pod adresem inicjatora referendum formułuje ustawodawca. Jednym z nich jest wymóg podania do wiadomości mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego informacji o zamierzonym referendum⁵, który istnieje zarówno w przypadku referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego (referendum odwoławcze), jak i w przypadku referendum w sprawach innych niż odwołanie organu jednostki samorządu terytorialnego.

Wspomniany obowiązek wyrażono w art. 13 ust. 1 u.r.l., zgodnie z którym inicjator referendum, na swój koszt, podaje do wiadomości mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego przedmiot zamierzonego referendum, przy czym podanie do wiadomości w gminie następuje w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie, a w powiecie i w województwie – poprzez ogłoszenie w prasie codziennej ogólnodostępnej w danej jednostce samorządu terytorialnego. Brzmienie powołanej regulacji przez ponad 20 lat jej obowiązywania nie zostało zmienione⁶. Nieuprawnione jest jednak twierdzenie, że przepisy regulujące przekazywanie mieszkańcom informacji o zamierzonym referendum nie budzą wątpliwości. Świadczą o tym przede wszystkim stosunkowo częste przypadki, w których sądy administracyjne muszą ustosunkować się do tego, czy w ramach procedury inicjującej referendum dopełniono obowiązku powiadomienia mieszkańców. Fakt, czy inicjator referendum powiadomił mieszkańców o zamierzonym referendum, podlega ocenie w ramach weryfikacji wniosku o przeprowadzenie referendum. Dokonuje jej – w zależności od przedmiotu referendum – albo organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego⁷, albo komisarz wyborczy⁸. Weryfikacja do-

⁵ Ustawodawca jest w tym przypadku niekonsekwentny, gdyż w art. 13 ust. 1 u.r.l. mówi o podaniu do wiadomości mieszkańców „przedmiotu zamierzonego referendum”, natomiast w art. 13 ust. 2 i 3 u.r.l. posługuje się określeniem „informacja o zamierzonym referendum”. Z uwagi na wyznaczony cel opracowania i ograniczenia co do jego objętości, zagadnienie tej niekonsekwencji terminologicznej nie będzie analizowane. W opracowaniu, podobnie jak czynią to sądy administracyjne, jako pojęcia równoimienne traktują obowiązek (wymóg) podania do wiadomości mieszkańców informacji o (zamierzonym) referendum, obowiązek przekazania informacji o referendum, obowiązek powiadomienia (zawiadomienia, poinformowania) mieszkańców o referendum.

⁶ Należy jednak odnotować, że w 2002 r. zmieniło się brzmienie ust. 3 art. 13 u.r.l. w ten sposób, że wykreślono z niego słowo „stanowiącego”, co wiązało się z rozszerzeniem zakresu przedmiotowego referendum odwoławczego o możliwość odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Precyzując – art. 13 ust. 3 u.r.l. został zmieniony przez art. 87 pkt 8 ustawy z 20.06.2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz.U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984, z dniem 27.10.2002 r., tj. w dniu wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzonych w związku z zakończeniem kadencji tych organów wybranych w dniu 11.10.1998 r.

⁷ W przypadku referendum w sprawach innych niż odwołanie organu jednostki samorządu terytorialnego przeprowadzanego na wniosek mieszkańców. W procedurze sprawdzenia wniosku uczestniczy powołana do tego celu komisja, ale organem podejmującym tu rozstrzygnięcie na poziomie danej jednostki samorządu terytorialnego jest jej organ stanowiący.

⁸ W przypadku referendum odwoławczego przeprowadzanego na wniosek mieszkańców.

pełnienia wspomnianego obowiązku może należeć również do organu nadzoru⁹, a finalnie do sądu administracyjnego, gdyż podjęta w przedmiotowym zakresie uchwała organu stanowiącego o odrzuceniu wniosku mieszkańców albo niedotrzymanie ustawowego terminu na jej podjęcie, postanowienie komisarza wyborczego odrzucające wniosek o przeprowadzenie referendum albo niedotrzymanie ustawowego terminu na jego wydanie, a także rozstrzygnięcie nadzorcze – mogą zostać zaskarżone do sądu administracyjnego.

Celem opracowania jest znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy dopuszczalne, tzn. zgodne z prawem jest posłużenie się przez inicjatora referendum przy podaniu do wiadomości mieszkańców informacji o zamierzonym referendum lokalnym przeprowadzanym na poziomie gmin takimi kanałami informacyjnymi jak media elektroniczne. W szerszym kontekście pytanie to można włączyć w rozważania dotyczące tego, w jaki sposób w ostatnich latach zmieniło się rozumienie regulacji zawartej w art. 13 ust. 1 u.r.l. Cel ten zostanie zrealizowany przez dokonanie analizy regulacji prawnych obowiązujących w wyodrębnionym obszarze badawczym, wybranego orzecznictwa sądowoadministracyjnego i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, jak też przez przedstawienie poglądów sformułowanych przez doktrynę prawa i własnych uwag Autorki. Z uwagi na to, że ustawodawca zróżnicował sposoby realizacji obowiązku podania do wiadomości mieszkańców informacji o zamierzonym referendum lokalnym w zależności od typu (rodzaju) jednostki samorządu terytorialnego¹⁰, konieczne jest wyodrębnienie uwag dotyczących różnych poziomów samorządu, a w tym opracowaniu analizą zostanie objęty poziom gmin¹¹.

2. Podanie do wiadomości mieszkańców informacji o zamierzonym referendum gminnym a wykorzystanie mediów elektronicznych

W gminach istotna część trudności z oceną, czy inicjator referendum prawidłowo, tzn. zgodnie z prawem wypełnił obowiązek powiadomienia mieszkańców o zamierzonym referendum, jest związana z tym, że przewidziane ustawowo podanie przedmiotu referendum do wiadomości mieszkańców „w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie” nie jest określeniem w pełni jasnym i precyzyjnym. Inaczej mówiąc, brak jest jednoznacznego katalogu działań (czynności), które by-

⁹ W ramach badania przez organ nadzoru uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum.

¹⁰ Zob. art. 13 ust. 1 u.r.l. *in fine*.

¹¹ Mianem gmin zbiorczo określam wszystkie jednostki samorządu terytorialnego poziomu podstawowego. Z uwagi na objęcie rozważaniami wyłącznie gmin jasne jest, że referendum lokalne stosownie do art. 6 pkt 1 u.r.l. jest referendum gminnym. Zob. A. Feja-Paszkiewicz, *Struktura samorządu terytorialnego – model przyjęty w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. i jego realizacja*, [w:] *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP: polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, red. nauk. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2017, s. 84 i n.

łyby desygnałem tego określenia i których dokonanie gwarantowałoby spełnienie wymogu, o którym mowa w art. 13 ust. 1 u.r.l. Na podstawie przede wszystkim orzecznictwa sądowoadministracyjnego można sformułować pewne „myśli przewodnie”; spostrzeżenia, które składają się na aktualne i prawidłowe – zdaniem Autorki – spojrzenie na zagadnienie podania do wiadomości mieszkańców danej gminy informacji o zamierzonym referendum, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii wykorzystania mediów elektronicznych.

Pierwszym istotnym spostrzeżeniem, którego można dokonać na tle art. 13 ust. 1 u.r.l., jest to, że podanie do wiadomości mieszkańców informacji o zamierzonym referendum ma charakter służebny, pomocniczy względem kluczowego – na początkowym etapie procedury referendalnej – zgromadzenia na kartach poparcia podpisów mieszkańców popierających wnioski o przeprowadzenie referendum.

Podkreślił to WSA w Gdańsku, przyjmując, że „upowszechnienie wśród społeczności lokalnej informacji o przedmiocie zamierzonego przez inicjatorów referendum nie jest celem samo w sobie, lecz środkiem zmierzającym do tego, by jak największa liczba członków tej społeczności dowiedziała się o zamierzonym referendum i mogła ewentualnie udzielić mu wsparcia – złożyć podpisy na liście osób popierających, ze świadomością czego konkretnie ma ono dotyczyć”¹². Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku zauważył, że to inicjatorom referendum najbardziej powinno zależeć, by informacja o zamiarze jego przeprowadzenia dotarła do jak najszerzego kręgu zainteresowanych, a wszelkie zaniedbania w tym zakresie mogą prowadzić do braku poparcia społeczności lokalnej dla inicjatywy referendum¹³. Stanowisko to podtrzymał NSA, przyjmując, że sąd I instancji dokonał prawidłowej wykładni art. 13 ust. 1 u.r.l., a upowszechnienie wśród społeczności lokalnej informacji o przedmiocie zamierzonego referendum jest środkiem do celu, jakim jest poinformowanie możliwie największej liczby mieszkańców gminy o referendum¹⁴. Tak przyjęto również w ważnych dla analizowanego zagadnienia wyrokach WSA w Gorzowie Wielkopolskim¹⁵ i WSA w Poznaniu¹⁶.

W szerszym kontekście można dodać, że powyższa myśl nie jest nowa i wybrzmiewała już w orzecznictwie sądowoadministracyjnym¹⁷ i nauce prawa¹⁸ w związ-

¹² Zob. wyrok WSA w Gdańsku z 1.10.2015 r., III SA/Gd 721/15, CBOSA.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Zob. wyrok NSA z 26.02.2016 r., II OSK 2925/15, CBOSA.

¹⁵ Zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 2.06.2016 r., II SA/Go 287/16, CBOSA.

¹⁶ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 17.06.2021 r., II SA/Po 382/21, CBOSA.

¹⁷ Oprócz orzeczeń już powołanych można dodać np. wyrok WSA w Lublinie z 4.10.2007 r., III SA/Lu 463/07; wyrok WSA w Rzeszowie z 5.04.2016, II SA/Rz 200/16; wyrok NSA z 21.06.2016 r., II OSK 1236/16.

¹⁸ Zob. E. Olejniczak-Szałowska, *Powiadamanie o zamiarze wystąpienia z inicjatywą referendalną. Informacja o zamierzonym referendum*, [w:] *Prawo administracyjne w służbie jednostki i wspólnoty*, red. Z. Duniewska, M. Karcz-Kaczmarek, P. Wilczyński, Warszawa 2022, s. 189, która opowiada się za liberalnym i szerokim rozumieniem przepisu art. 13 u.r.l., gdyż istota tego unormowania

ku z dyskusją wokół znaczenia art. 13 ust. 1 u.r.l. Obok poglądów liberalnie ujmujących podniesione zagadnienie, zbieżnych z powołanymi wyżej i akcentującymi, że realizacja obowiązku poinformowania mieszkańców o referendum ma służyć przede wszystkim zebraniu podpisów mieszkańców popierających wniosek, gdyż to jest najważniejszy element początkowego etapu procedury referendalnej¹⁹, w orzecznictwie można też spotkać poglądy przeciwne, ujmujące tę kwestię w sposób, który można określić jako restrykcyjny. Zgodnie z nimi wszelkie uchybienia w zakresie powiadomienia mieszkańców w sposób zwyczajowo przyjęty o zamiarze przeprowadzenia referendum gminnego – i to nawet pomimo wątpliwości co do wymaganego katalogu czynności podejmowanych w ramach tegoż powiadomienia – muszą skutkować odrzuceniem wniosku mieszkańców²⁰.

Drugie ważne spostrzeżenie wiąże się z tym, że prawo mieszkańców do udziału w referendum lokalnym znajduje bezpośrednie umocowanie w art. 170 Konstytucji²¹, co powoduje konsekwencje tak dla ustawodawcy, jak dla organów stosujących prawo. Te ostatnie nie mogą interpretować przepisów określających zasady i tryb przeprowadzania referendum w taki sposób, by jego przeprowadzenie było nadmiernie utrudnione lub wręcz niemożliwe.

Mysł tę wyraził WSA w Gdańsku²², który odwołał się do ustaleń poczynionych na tle art. 170 Konstytucji przez Trybunał Konstytucyjny w znanym wyroku z 2003 r.²³ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku przypomniał, że artykuł Konstytucji nakłada na ustawodawcę obowiązek określenia w drodze ustawy zasad i trybu przeprowadzania referendum lokalnego, ale także obowiązek powstrzymywania się od działań, które naruszałby istotę prawa do wyrażania woli w drodze referendum przez każdego uprawnionego członka wspólnoty samorządowej. Przepis Konstytucji zawiera w sobie prawo polityczne każdego mieszkańca do udziału w bezpośrednim sprawowaniu władzy publicznej na poziomie lokalnym

sprawdza się do tego, aby mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego byli poinformowani o zgłoszonej inicjatywie i mogli w sposób prawnie skuteczny wziąć w niej aktywny udział.

¹⁹ To karty poparcia są utożsamiane z wnioskiem referendalnym; wniosek obligatoryjnie obejmuje karty poparcia, dlatego niedopuszczalne są zmiany w zakresie brzmienia pytania, które zostało już zaaprobowane na kartach poparcia przez mieszkańców. Zob. wyrok WSA w Krakowie z 10.02.2012 r., III SA/Kr 121/12; wyrok NSA z 24.04.2012 r., II OSK 357/12, CBOSA.

²⁰ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 14.06.2005 r., III SA/Kr 665/05; wyrok WSA we Wrocławiu z 20.05.2011 r., III SA/Wr 188/11; wyrok WSA w Warszawie z 29.11.2011 r., II SA/Wa 2187/11; wyrok WSA w Szczecinie z 16.04.2014 r., II SA/Sz 281/14; wyrok WSA w Szczecinie z 17.07.2015 r., II SA/Sz 817/15. W literaturze przedmiotu za restrykcyjnym rozumieniem obowiązku podania mieszkańcom informacji o zamierzonym referendum opowiada się K.W. Czaplicki, [w:] K. W. Czaplicki, B. Duater, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Wolters Kluwer business 2007, s. 111, powołując się na wyrok WSA w Poznaniu z 6.09.2005 r., III SA/Po 387/05, CBOSA.

²¹ Konstytucja z 2.04.1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

²² Zob. wyrok WSA w Gdańsku z 1.10.2015 r., III SA/Gd 721/15, CBOSA.

²³ Zob. wyrok TK z 26.02.2003 r., K 30/02, OTK ZU 2A/2003, poz. 16.

i jest, jak powtórzył za TK, „częścią składową szerzej pojmowanej wolności politycznej”²⁴. Podobnie jak wcześniej TK, WSA podkreślił, że konstytucyjna ranga prawa członka wspólnoty samorządowej do udziału w referendum lokalnym wymaga, by przepisy ustawy zwykłej interpretować w taki sposób, by nadmiernym, zbytecznym formalizmem nie utrudniały one korzystania przez obywatela z tego uprawnienia. Uwagi te dotyczą również oceny wniosku referendalnego i przekazywania mieszkańcom informacji o zamierzonym referendum lokalnym²⁵. Powyższe ustalenia potwierdził NSA, zdaniem którego „przepis art. 170 Konstytucji RP nadrzędnie wyznacza granice oceny wniosku referendalnego na podstawie przepisu art. 13 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym. Wbrew zarzutom skargi kasacyjnej Sąd I instancji nie dokonał absolutyzacji prawa obywateli do referendum lokalnego na mocy przepisu art. 170 Konstytucji, lecz uwzględnił wynikające z art. 13 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym rygory dotyczące złożonego wniosku, dokonując wykładni tego przepisu z uwzględnieniem treści Konstytucji”²⁶. Tożsamą, co do istoty, argumentację przyjęto w wyrokach WSA w Gorzowie Wielkopolskim²⁷ i WSA w Poznaniu²⁸.

Trzecie kluczowe spostrzeżenie wiąże się z tym, że podanie do wiadomości mieszkańców informacji o zamierzonym referendum lokalnym nie ogranicza się do oficjalnych, urzędowych kanałów informacji związanych z organami gminy, ale obejmuje również media elektroniczne; nowe środki masowego przekazu, komunikowania.

Ustawodawca nie precyzuje, w jaki „zwyczajowy sposób” powiadomić mieszkańców o zamiarze przeprowadzenia referendum, dlatego inicjator referendum dysponuje tu pewną swobodą i może sięgnąć do tych kanałów informacji, które zapewnią mu skuteczne dotarcie do jak największej liczby mieszkańców. Należy uznać, że skoro adresatem normy wyrażonej w art. 13 ust. 1 u.r.l. jest inicjator referendum, to on jest uprawniony do tego, by wybrać taki „sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie” podania mieszkańcom do wiadomości przedmiotu zamierzonego referendum, który w jego ocenie będzie najskuteczniejszy i zapewni poparcie zgłoszonej inicjatywie referendalnej. Na tle przepisów ustawy o samorządzie gminnym, odczytywanych w świetle Konstytucji, nie można zgodzić się z tym, że to wyłącznie organy gminy (zwłaszcza wójt), urzędnicy samorządowi lub nawet sołtysi mają określać, w jaki zwyczajowy sposób inicjator referendum ma powiadomić mieszkańców o zamiarze przeprowadzenia referendum.

²⁴ Zob. wyrok WSA w Gdańsku z 1.10.2015 r., III SA/Gd 721/15, CBOSA.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Wyrok NSA z 26.02.2016 r., II OSK 2925/15, CBOSA.

²⁷ Zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 2.06.2016 r., II SA/Go 287/16, CBOSA.

²⁸ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 17.06.2021 r., II SA/Po 382/21, CBOSA.

Zasadnicza, w tym przypadku, konstatacja została wyrażona przez WSA w Gdańsku, który nie przychylił się do argumentacji gminy, że powiadomienie mieszkańców o zamiarze przeprowadzenia referendum w sposób zwyczajowo przyjęty ogranicza się wyłącznie do wywieszenia ogłoszeń na tablicy w urzędzie gminy, innych tablicach należących do urzędu, na stronach internetowych urzędu gminy i w oficjalnych publikatorach²⁹. Akceptację WSA w Gdańsku zyskało stanowisko inicjatora referendum, który dowodził, że skuteczne powiadomienie mieszkańców odbyło się przez internetowe media społecznościowe oraz prasę, radio i telewizję lokalną³⁰, gdyż tymi kanałami informacji mieszkańcy gminy, jak i sam inicjator, posługują się, jak ujął to WSA, „w sposób naturalny”³¹. Zdaniem WSA w Gdańsku „Współcześnie zwyczajowo akceptowanym sposobem komunikowania się członków społeczności lokalnej i przekazywania między nimi wiadomości są także media społecznościowe (np. facebook) oraz prasa i telewizja lokalna. Są to niewątpliwie kanały komunikacji skuteczniejsze niż wywieszanie ogłoszeń na urzędowych tablicach”³².

Stanowisko to potwierdził i rozbudował NSA, który trafnie uznał, że wyliczone przez radę gminy zwyczajowe – w jej ocenie – sposoby podania do wiadomości mieszkańców informacji o zamierzonym referendum lokalnym związane z władzami gminy nie stanowią katalogu zamkniętego, gdyż ustawodawca „posługując się ogólnym sformułowaniem «sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie», pozostawia inicjatorowi referendum dobór najodpowiedniejszego ze sposobów zwyczajowo przyjętych w danej gminie podania mieszkańcom wiadomości o przedmiocie referendum, w celu możliwie najszerzego dotarcia z tą informacją do mieszkańców”³³. W konsekwencji zastosowane przez inicjatora referendum sposoby przekazania mieszkańcom gminy informacji o przedmiocie referendum, tj. media społecznościowe oraz prasa, radio i telewizja lokalna, są współcześnie zwyczajowo akceptowanym sposobem komunikowania się członków społeczności lokalnej, a także

²⁹ Zob. wyrok WSA w Gdańsku z 1.10.2015 r., III SA/Gd 721/15, CBOSA.

³⁰ Należy zaznaczyć, że określenia radio i telewizja lokalna nie zostały we wspomnianym wyroku doprecyzowane, może więc chodzić zarówno o radio i telewizję działające za pośrednictwem internetu, jak też o nadające sygnał z masztów naziemnych lub satelitarnych.

³¹ Inicjatorzy twierdzili, że podali do wiadomości mieszkańców przedmiot zamierzonego referendum w sposób naturalny mediami społecznościowymi, prasą i telewizją (na portalach: <http://wiadomosci.wp.pl> – Gdańsk, <http://www.tv-pelplin.pl>, <http://www.facebook.com/swiadomypelplin>, <http://www.tcz.pl> w lokalnej rozgłośni radiowej – Radio Głos; w prasie – „Gazeta Tczewska”, „Dziennik Bałtycki” oraz w TV Polsat). Zwrócili też uwagę, że w części z nich także gmina umieszcza ogłoszenia oraz że podpisy popierające wniosek o przeprowadzenie referendum zebrano w 10 dni, a zatem informacja o inicjatywie referendalnej została skutecznie upowszechniona. Zob. wyrok WSA w Gdańsku z 1.10.2015 r., III SA/Gd 721/15, CBOSA.

³² *Ibidem*.

³³ Wyrok NSA z 26.02.2016 r., II OSK 2925/15, CBOSA.

spełniają one wymogi ustawowe³⁴. Słusznie aprobaty NSA nie znalazło stanowisko gminy, w myśl którego swoisty monopol na określenie zwyczajowych sposobów podania do wiadomości mieszkańców informacji o zamierzonym referendum mają organy gminy i to one są właściwe do tego, by interpretować przedmiotowe pojęcie, a inicjator referendum nie może dokonywać powiadomienia mieszkańców o zamiarze przeprowadzenia referendum w oderwaniu od „aparatu administracyjnego” gminy, gdyż art. 13 ust. 1 u.r.l. wymaga bezwzględnie sformalizowanego i urzędowo przyjętego sposobu podania informacji o zamierzonym referendum³⁵. Naczelny Sąd Administracyjny dokonał tu jeszcze jednej ważnej konstatacji; podkreślił bowiem, że ogłoszenia o przedmiocie referendum muszą pochodzić od inicjatora referendum i to także wówczas, gdy rozpowszechnianie są za pomocą mediów elektronicznych³⁶.

Podobną liberalną interpretację art. 13 ust. 1 u.r.l. przyjął WSA w Gorzowie Wielkopolskim, twierdząc, że w artykule tym ustawodawca posłużył się ogólnym zwrotem i nie wskazał nawet przykładowych zwyczajowych sposobów poinformowania o przedmiocie referendum w gminie, nie należy więc ograniczać się w tym przypadku do oficjalnych, związanych z władzami gminy publikatorów, takich jak np. tablice ogłoszeń w urzędzie czy sołectwie, bo na początku XXI w. kanały komunikacji takie jak media społecznościowe oraz prasa i telewizja lokalna są zwyczajowo akceptowanym sposobem komunikowania się członków społeczności lokalnej, a posłużenie się nimi przez inicjatora referendum oznacza spełnienie wymogu, o którym mowa w art. 13 ust. 1 u.r.l.³⁷. W badanym przypadku inicjator referendum zastosował zróżnicowane sposoby podania do wiadomości mieszkańców informacji o zamierzonym referendum, łącząc kanały informacji, które można określić jako tradycyjne (tzn. wydrukowane, papierowe ogłoszenia wywieszone na części terytorium gminy) z „nowymi” kanałami wykorzystującymi media elektroniczne³⁸. Jednak zdaniem komisarza wyborczego, do którego wystąpiono z wnioskiem, nie spełniło to wymogu określonego w art. 13 ust. 1 u.r.l., gdyż takie przekazy miały charakter wyłącznie informacyjny, a zwyczajowe powiadomienie mieszkańców polega na zamieszczeniu obwieszczeń na tablicach ogłoszeń miast i miejscowości gminy³⁹.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Zob. stanowisko gminy w powołanym wyżej wyroku.

³⁶ Zob. wyrok NSA z 26.02.2016 r., II OSK 2925/15, CBOSA.

³⁷ Zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 2.06.2016 r., II SA/Go 287/16, CBOSA.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Ibidem*. Inicjator oświadczył, że „podanie do wiadomości mieszkańców przedmiotu referendum nastąpiło w sposób zwyczajowo przyjęty, tj.: – wielokrotne opublikowanie informacji o referendum w „Gazecie Regionalnej”, obejmującej swoim zasięgiem wydawniczym teren Gminy [...], – opublikowanie informacji o zamiarze przeprowadzenia referendum i podanie, co jest przedmiotem referendum w telewizji regionalnej TVP, która obejmuje swoim zasięgiem emisyjnym cały teren

Taki pogląd komisarza wyborczego należy określić jako archaiczny, stojący w opozycji do powszechnej praktyki i przeświadczenia większości mieszkańców co do tego, w jaki sposób przekazywane są dziś informacje⁴⁰, także te dotyczące kwestii aktualnych i ważnych dla społeczności lokalnych. Słusznie nie uzyskał on aprobaty WSA w Gorzowie Wielkopolskim. Podobnie słusznie WSA w Gorzowie Wielkopolskim nie podzielił poglądu, że w ramach oceny wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum za miarodajne nie mogą zostać uznane twierdzenia inicjatora zawarte we wniosku (poparte w szczególności dokumentacją fotograficzną) odnośnie do spełnienia obowiązku powiadomienia mieszkańców, gdyż przymiot miarodajności posiadają oświadczenia organów gminy i związanych z nimi podmiotów; urzędników samorządowych i sołtysów⁴¹.

Wskazaną wyżej argumentację w przypadku referendum odwoławczego wzmacnia dodatkowo stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej wyrażone uchwałą nr 61/2021 z 24 maja 2021 r. w sprawie wytycznych i wyjaśnień w sprawie referendum lokalnych dotyczących odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego⁴², zgodnie z którym informacje o przedmiocie zamierzonego referendum mogą zostać umieszczone także na stronach internetowych dotyczących mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. Wytyczne zawarte we wspomnianej uchwale PKW wiążą komisarza wyborczego i jasno dowodzą, że nie chodzi tu wyłącznie o strony internetowe powiązane z organami gminy.

Gminy [...] (Informacje z dnia [...] 12.2015, „Mieszkańcy chcą odwołania Pani burmistrz. Czy będzie referendum? Gość: W.J.”, – opublikowanie informacji o referendum w formie audycji radiowej w [...], które obejmuje swoim zasięgiem emisyjnym teren całej Gminy [...] – wywieszenie informacji o zamiarze zorganizowania referendum w formie papierowej na tablicach informacyjnych w miejscowościach gminy, przy czym jedno z zerwanych ogłoszeń zostało przesłane na adres redakcji „[...] listem pocztowym (kserokopia w załączeniu) z dopiskiem osoby świadomie zrywającej ogłoszenie, – wywieszenie informacji w formie papierowej na tablicy informacyjnej w Urzędzie Gminy w [...], – wywieszenie informacji w formie papierowej na zewnętrznej stronie zamykanej tablicy informacyjnej przed Urzędem Gminy w [...], – informacja o referendum zawarta została także w petycji o ustąpienie Burmistrza, która została odczytana na sesji Rady Gminy, oraz przekazana na prywatnym profilu burmistrz D.W. na portalu Facebook, – w kampanii informacyjnej przeprowadzonej na terenie gminy, polegającej na publicznych rozmowach z mieszkańcami w miejscowościach gminy”.

⁴⁰ Badania tzw. social mediów dowodzą, że w Polsce korzysta z nich około 28 mln osób. Nie jest prawdą, że korzystają z nich głównie ludzie młodzi, gdyż największą liczbę internautów korzystających z platform cyfrowych stanowią osoby po 55. roku życia. Za: <https://www.wirtualnemedia.pl/artukul/28-mln-polakow-korzysta-social-media-facebook-youtube-twitch-twitter> [dostęp: 18.05.2023]. Około 71% Polaków korzysta z internetu codziennie. Za: <https://www.pb.pl/blisko-90-proc-polakow-korzysta-z-internetu-a-ponad-70-proc-robi-to-codziennie-1146176> [dostęp: 18.05.2023].

⁴¹ Zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 2.06.2016 r., II SA/Go 287/16, CBOSA. Podobne, błędne stanowisko komisarza wyborczego można odnaleźć w wyroku WSA w Poznaniu z 17.06.2021 r., II SA/Po 382/21, CBOSA. Stoi ono w opozycji choćby z zasadą prawdy materialnej znajdującą umocowanie ustawowe.

⁴² M.P. poz. 586.

Na kanwie powyższych uwag warto podnieść, że przedstawiona zmiana interpretacji art. 13 ust. 1 u.r.l. w zakresie zwyczajowych sposobów powiadomienia mieszkańców gminy o zamierzonym referendum stanowi ciekawy badawczo przypadek pozwalający zaobserwować zmianę postrzegania „zwyczaju”, która dokonała się w stosunkowo krótkim przedziale czasu.

Artykuł 13 ust. 1 u.r.l. to jeden z tych przypadków, w których ustawodawca wprost włącza zwyczajowy sposób postępowania w określonej sytuacji w regulację prawną. Przysłówek „zwyczajowo” oznacza zgodnie z panującym zwyczajem⁴³ i pochodzi od słowa zwyczaj⁴⁴. Nie charakteryzując szerzej samego zwyczaju, trzeba wspomnieć, że w systemie prawa stanowionego zasadniczo podkreśla się skromne znaczenie zwyczaju⁴⁵, jak i to, że współcześnie to norma prawna legitymizuje zwyczaj, wiąże z nim skutki prawne i na zwyczaj może wpływać⁴⁶. Zwyczaje ograniczone do określonej społeczności, grupy pojawiają się i kształtują w pewnych okolicznościach, charakteryzuje je względna trwałość, ale nie są one w pełni statyczne. Cechuje je powtarzalność określonej praktyki, ale jednocześnie praktyka ta może podlegać zmianom, bowiem cały czas współkształtują ją podmioty, które do tej praktyki sięgają.

Ustawodawca, korzystając z przysługującej mu swobody legislacyjnej, ma możliwość uregulowania bezpośrednio przepisem sposobów powiadomienia mieszkańców gminy o zamierzonym referendum lokalnym. W art. 13 ust. 1 u.r.l. tego jednak nie uczynił, a sięgnął do konstrukcji zwyczajowego, czyli opartego na zwyczaju sposobu postępowania. Oznacza to, że zaakceptował (a mówiąc ściślej: sam

⁴³ Zob. *Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, za: <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/zwyczajowo;5532280.html> [dostęp: 14.06.2023].

⁴⁴ Zwyczaj to: 1. powszechnie przyjęty, tradycyjny sposób postępowania w pewnych okolicznościach; 2. właściwy komuś sposób postępowania, zob. *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/zwyczaj.html>. W myśl innej definicji zwyczaj to „powszechnie przyjęty, najczęściej uświęcony tradycją sposób postępowania w pewnych okolicznościach, charakterystyczny dla pewnego środowiska, terenu, okresu, itp.”, *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. III, Warszawa 1989, s. 1077.

⁴⁵ Z tym zastrzeżeniem, że odrębnie traktuje się zwyczaj w prawie międzynarodowym publicznym, w którym cały czas pełni on doniosłą rolę.

⁴⁶ Zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, wyd. 7, Warszawa 2015, s. 81, który pisze m.in., że zwyczaj i precedens nie mają charakteru normy prawnej. Norma prawna może jednak zostać przyjęta, by przeciwstawić się zwyczajowi przez uregulowanie danego zagadnienia; M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, wyd. 3, Warszawa 2022, s. 5, zdaniem którego pierwsze zrealizowanie kompetencji bądź rozstrzygnięcie sprawy stanowiące punkt odniesienia dla dalszej praktyki będzie stanowić precedens, a długotrwałe podtrzymywanie takiego znaczenia kompetencji może wytworzyć zwyczaj. Nie ma jednak przeszkód, by organy państwa – choćby z powołaniem na zmianę kontekstu – odstąpiły od rozstrzygnięcia precedensowego, jak i zwyczaju. Skoro bowiem nie mamy tu do czynienia z normą prawną, to odmienne zachowanie, mieszczące się w dyspozycji danego przepisu, pozostanie w granicach swobody decyzyjnej. W literaturze wskazuje się również, że zwyczaj „wynika z pewnej obyczajowości, przyjętego systemu wartości, który naturalnie podlega ewolucji”, zob. R. Kubiak, *Czy istnieje „kontratyp zwyczaju”?*, „Prawo i Prokuratura” 2015, nr 7-8, s. 91.

wykreował) fakt, że określone postępowanie kształtuje nie norma prawna, a praktyka – tu: praktyka podania do wiadomości mieszkańców informacji o zamierzonym referendum lokalnym, którą stosują inicjatorzy referendum w gminach.

Nie można zgodzić się ze stwierdzeniem, które wyrażają w części orzeczeń strony postępowania⁴⁷, że źródłem sporów w badanym przypadku jest brak uregulowania przez ustawodawcę zwyczajowego sposobu podania do wiadomości mieszkańców gminy informacji o przedmiocie zamierzonego referendum. Ustawodawca kwestię tę bowiem uregulował – odesłał do zwyczajowo przyjętego sposobu podania do wiadomości mieszkańców informacji o zamierzonym referendum, co wykluczyło jednoczesną możliwość dania przez niego wyczerpującej definicji tegoż „zwyczajowego sposobu” i przekazało inicjatywę w tym zakresie adresatowi tego obowiązku, tzn. inicjatorowi referendum. W konsekwencji to inicjator referendum uprawniony jest do tego, by sięgnąć do tych środków komunikacji, które w jego przekonaniu mają przymiot „zwyczajowości” w danej gminie i które zapewnią mu skuteczne nagłośnienie zamiaru przeprowadzenia referendum, skutkujące zebraniem odpowiedniej liczby podpisów mieszkańców na kartach poparcia. Mówiąc inaczej, sformułowanie przez ustawodawcę wyczerpującej definicji tego, co jest w danych okolicznościach zwyczajowym sposobem podania do wiadomości mieszkańców informacji o zamierzonym referendum, oznaczałoby w istocie wykluczenie zwyczaju⁴⁸. Czynności, działania, które wcześniej kształtowały zwyczaje, zostałyby uregulowane w obowiązującej normie prawnej i straciłyby przymiot „zwyczajowości”.

Błędne jest też przeświadczenie, które można odnaleźć w wypowiedziach stron postępowania, a nawet części składów orzekających⁴⁹, że to lokalny prawodawca może uregulować zwyczajowy sposób podania informacji o zamierzonym referendum lokalnym do wiadomości mieszkańców. Takiemu przeświadczeniu sprzeciwia się nie tylko wspomniana już specyfika zwyczaju, ale również zakaz domniemania kompetencji prawotwórczych organów samorządu terytorialnego⁵⁰. Ustawodawca ani w ustawie o referendum lokalnym, ani w innym akcie rangi ustawowej nie przekazał lokalnemu prawodawcy do uregulowania zwyczajowych sposobów podania informacji o zamierzonym referendum lokalnym do wiadomości mieszkań-

⁴⁷ Organy gmin, komisarze wyborczy. Zob. wyrok NSA z 26.02.2016 r., II OSK 2925/15, CBO-SA.

⁴⁸ Ustawodawca może jednak dokonać wyliczenia przykładowych „zwyczajowych sposobów” powiadomienia o zamierzonym referendum, ale w tym przypadku tego nie uczynił.

⁴⁹ Zob. wyrok WSA w Gdańsku z 1.10.2015 r., III SA/Gd 721/15, wyrok NSA z 26.02.2016 r., II OSK 2925/15, CBO-SA. Chodzi tu o wypowiedzi: „Wobec braku uregulowania tego sposobu publikacji w akcie prawa miejscowego Rady Miejskiej Pelplinie...” sugerujące, że rada miała kompetencję, by zagadnienie to uregulować.

⁵⁰ Zob. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, wyd. 3, Warszawa 2020, s. 85 i n.; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 14.04.2000 r., I SA/Wr 1798/99; wyrok WSA we Wrocławiu z 24.01.2012 r., II SA/Wr 786/11; wyrok NSA z 27.09.2017 r., I OSK 1066/17; wyrok NSA z 28.06.2022 r., III OSK 4041/21.

ców. W świetle ugruntowanych konstytucyjnych i ustawowych zasad działalności prawotwórczej samorządu terytorialnego organy stanowiące gmin nie są władne, by dokonać „kodyfikacji” zwyczajowych sposobów powiadomienia mieszkańców o zamiarze przeprowadzenia referendum. Podobnie brak regulacji, która świadczyłaby o tym, że to organ wykonawczy jest uprawniony, by wiążąco określić zwyczajowe sposoby powiadomienia mieszkańców o zamiarze przeprowadzenia referendum lokalnego. Obowiązujące przepisy adresatem normy wyrażonej w art. 13 ust. 1 u.r.l. nakazującej przekazanie mieszkańcom informacji o zamierzonym referendum lokalnym czynią inicjatora referendum. Nie upoważniają do wiążącego określenia treści tego zwrotu ani organów gmin, ani urzędników samorządowych i sołtysów. Podmioty te mają wynikającą z praktyki wiedzę co do tego, w jaki zwyczajowy sposób rozmaitych ogłoszeń dokonują organy gminy. Brak jednak normy prawnej, która nakazuje, by przyjąć, że są uprawnione do wiążącego rozstrzygania o tym, do których zwyczajowych sposobów komunikacji w danej gminie ma obowiązek sięgnąć inicjator referendum lokalnego, przekazując mieszkańcom informację o zamiarze przeprowadzenia referendum. Ich opinie w tym zakresie mogą jedynie stanowić pewną wskazówkę dla inicjatora referendum, ale nie można ich traktować jako wiążących i przesądzających o tym, w jaki zwyczajowy sposób inicjator referendum lokalnego ma powiadomić mieszkańców o zamiarze przeprowadzenia referendum lokalnego.

3. Podsumowanie

Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku, że interpretacja art. 13 ust. 1 u.r.l. w odniesieniu do poziomu gminy w ostatnich latach przeszła istotną zmianę, która dokonała się najpierw w warstwie rzeczywistych działań prowadzonych przez inicjatorów referendum lokalnych, a następnie została zaaprobowana przez sądy administracyjne. Najtrafniej jej istotę wyraził NSA, twierdząc, że posłużenie się przez ustawodawcę w art. 13 ust. 1 u.r.l. sformułowaniem „w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie” pozwala inicjatorowi referendum na wybór najodpowiedniejszego zwyczajowego sposobu podania do wiadomości mieszkańcom informacji o zamierzonym referendum lokalnym⁵¹. Zaaprobowany został pogląd, który już od lat przy okazji toczących się sporów w tym obszarze wyrażali inicjatorzy referendum lokalnych, że to inicjator referendum, jako adresat obowiązku wyrażonego w art. 13 ust. 1 u.r.l. uprawniony jest do skorzystania z tych środków komunikacji z mieszkańcami, którym można przypisać przymiot zwyczajowości i które zapewnią mu

⁵¹ Zob. przypis nr 34.

dotarcie do szerokiego kręgu mieszkańców oraz zgromadzenie wymaganej liczby podpisów mieszkańców na kartach poparcia.

Sądy administracyjne w najnowszym orzecznictwie, w opozycji do części wcześniejszych wyroków, uznały, że przyjęte przez ustawodawcę określenie „podanie do wiadomości mieszkańców informacji o zamierzonym referendum w sposób zwyczajowo przyjęty” obejmuje nie tylko „tradycyjne” sposoby informowania mieszkańców (tzn. przez tablice i słupy ogłoszeniowe), ale również szeroko ujęte media elektroniczne. Współcześnie nie ulega bowiem wątpliwości, że przekazanie mieszkańcom informacji o zamierzonym referendum lokalnym w gminie za pośrednictwem platform cyfrowych, portali społecznościowych, komunikatorów, radia, telewizji, wyodrębnionych adresów i stron internetowych – także wówczas, gdy nie są one zależne od organów gminy lub z nimi związane – nie może zostać uznane za sprzeczne z regulacją zawartą w art. 13 ust. 1 u.r.l. Jest tak, gdyż podstawowym weryfikatorem tego, czy mieszkańcy gminy zostali skutecznie powiadomieni o zamierzonym referendum lokalnym, jest liczba prawidłowo zgromadzonych podpisów mieszkańców pod wnioskiem o przeprowadzenie referendum. Za archaiczną, oderwaną od rzeczywistości oraz przede wszystkim sprzeczną z wolą ustrojodawcy i ustawodawcy należy uznać taką interpretację art. 13 u.r.l., która ogranicza możliwość powiadomienia mieszkańców o zamierzonym referendum lokalnym wyłącznie do takich środków komunikacji, jak papierowe ogłoszenia wywieszane na tablicach ogłoszeń i słupach należących do gminy.

Literatura

- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, wyd. 7, Warszawa 2015.
- Czaplicki K.W., [w:] K.W. Czaplicki, B. Duater, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Wolters Kluwer business 2007.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, wyd. 3, Warszawa 2020.
- Feja-Paszkiewicz A., *Struktura samorządu terytorialnego – model przyjęty w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. i jego realizacja*, [w:] *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP: polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, red. nauk. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2017.
- Kubiak R., Czy istnieje „kontratyp zwyczajowy?”, „Prawo i Prokuratura” 2015, nr 7-8.
- Olejniczak-Szałowska E., *Powiadomianie o zamiarze wystąpienia z inicjatywą referendalną. Informacja o zamierzonym referendum*, [w:] *Prawo administracyjne w służbie jednostki i wspólnoty*, red. Z. Duniewska, M. Karcz-Kaczmarek, P. Wilczyński, Warszawa 2022.
- Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewskiego, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/zwyczajowo;5532280.html>.
- Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. III, Warszawa 1989.
- Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/zwyczaj.html>.
- Szułdrzyński M., *Media społecznościowe kontra liberalna demokracja*, [w:] *Znaczenie nowych technologii dla jakości systemu politycznego. Ujęcie politologiczne, prawne i socjologiczne*, red. M. Bernaczyk, T. Gąsior, J. Misiuna, M. Serowaniec, Toruń 2020.

Ślęzak P., *Postęp techniczny w mediach. Media w Internecie*, [w:] *Prawo mediów*, red. P. Ślęzak, Wolters Kluwer Polska 2020.

Zubik M., *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, wyd. 3, Warszawa 2022.

Orzecznictwo

Wyrok TK z 26.02.2003 r., K 30/02, OTK ZU 2A/2003, poz. 16.

Wyrok SN z 28.10.2016 r., I CSK 695/15, LEX nr 2188612.

Wyrok NSA z 28.06.2022 r., III OSK 4041/21, CBOSA.

Wyrok NSA z 27.09.2017 r., I OSK 1066/17, CBOSA.

Wyrok NSA z 26.02.2016 r., II OSK 2925/15, CBOSA.

Wyrok NSA z 21.06.2016 r., II OSK 1236/16, CBOSA.

Wyrok NSA z 24.04.2012 r., II OSK 357/12, CBOSA.

Wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 14.04.2000 r., I SA/Wr 1798/99, CBOSA.

Wyrok WSA w Gdańsku z 1.10.2015 r., III SA/Gd 721/15, CBOSA.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 2.06.2016 r., II SA/Go 287/16, CBOSA.

Wyrok WSA w Krakowie z 14.06.2005 r., III SA/Kr 665/05, CBOSA.

Wyrok WSA w Krakowie z 10.02.2012 r., III SA/Kr 121/12, CBOSA.

Wyrok WSA w Lublinie z 4.10.2007 r., III SA/Lu 463/07, CBOSA.

Wyrok WSA w Poznaniu z 6.09.2005 r., III SA/Po 387/05, CBOSA.

Wyrok WSA w Poznaniu z 17.06.2021 r., II SA/Po 382/21, CBOSA.

Wyrok WSA w Rzeszowie z 5.04.2016 r., II SA/Rz 200/16, CBOSA.

Wyrok WSA w Szczecinie z 16.04.2014 r., II SA/Sz 281/14, CBOSA.

Wyrok WSA w Szczecinie z 17.07.2015 r., II SA/Sz 817/15, CBOSA.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 24.01.2012 r., II SA/Wr 786/11, CBOSA.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 20.05.2011 r., III SA/Wr 188/11, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z 29.11.2011 r., II SA/Wa 2187/11, CBOSA.

Inne źródła

<https://www.wirtualnemedi.pl/arttykul/28-mln-polakow-korzysta-social-media-facebook-youtube-twitch-twitter> <https://www.pb.pl/blisko-90-proc-polakow-korzysta-z-internetu-a-ponad-70-proc-robi-to-codziennie-1146176>