

REFERENDUM LOKALNE WS. ZMIAN DOT. WOJEWÓDZTWA (informacja prawna)

PODSUMOWANIE:

Przeprowadzenie referendum ws. zmiany granic województw jest możliwe na podstawie art.2 ust.1 pkt. 3 ustawy o referendum lokalnym. Przepis ten stanowi, iż: „*W referendum lokalnym, zwanym dalej "referendum", mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę:*

- 1) w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki;*
- 2) co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki;*
- 3) w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę.”**

UZASADNIENIE:

Wyróżniony punkt nie znajdował się w pierwotnym brzmieniu ustawy, która wskazywała, że „*W referendum lokalnym, zwanym dalej "referendum", mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki (...).*

Na kanwie tej regulacji oraz pozostającej w zgodzie z nią treści ówczesnego art.5 ust.2 ustawy o samorządzie województwa, niedopuszczalne było wykorzystanie instytucji referendum w sprawie utworzenia, zniesienia lub zmiany granic województw, ponieważ materia ta nie mieściła się w katalogu zadań województwa.

Przepis ten był wówczas krytykowany przez doktrynę. Wskazywano, iż „omawiane rozwiązanie jest sprzeczne z brzmieniem art.6 ust.1 Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego, który stanowi, że na zmianę granic (tworzenie lub podział) województwa, zgodę powinna wyrazić społeczność regionu (województwa). Zaś w polskim ustawodawstwie charakter normatywny nadano jedynie rozstrzygnięciu podjętemu w drodze referendum.”¹.

Ograniczało to również konstytucyjne ujęcie prawa do referendum. Ustawa zasadnicza stanowi bowiem, że „*Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa.*”. Nie znajduje się tu zatem zawarte w ustawie obostrzenie, które ogranicza możliwość przeprowadzenia referendum jedynie do spraw „mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki”.

Sprawę tę rozstrzygnął ostatecznie Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 26 lutego 2003 r. (sygn. akt K 30/02). Był to wyrok o charakterze interpretacyjnym, który stwierdzał zgodność ówczesnego brzmienia art. 2 ust. 1 url z Konstytucją, jednakże jedynie rozumianego jako **niewyłączającego prawa członków wspólnoty samorządowej do wyrażania w drodze referendum stanowiska w istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi, łączących tę wspólnotę, a nie zastrzeżonych do wyłącznej kompetencji organów innych władz publicznych.**

¹ Bogdan Dolnicki, Koncepcja województwa samorządowego

TK podyktował, iż prawo do referendum lokalnego przysługuje „zawsze członkom wspólnoty, ilekroć tylko zachodzi potrzeba wypowiedzenia się o istotnych sprawach dotyczących tej wspólnoty”² – niezależnie od tego, czy i w jakim zakresie ustawa to doprecyzowuje.

Na podstawie wskazań wywiedzionych z uzasadnienia przedmiotowego wyroku, dokonano nowelizacji ustawy o referendum lokalnym uznając, że „(1) referendum może być przeprowadzone także w sprawach, które nie mieszczą się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki, (2) referendum nie musi polegać na rozstrzygnięciu sprawy, lecz także na wyrażeniu stanowiska(...), (3) referendum powinno być dopuszczalne co najmniej w istotnych sprawach dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących daną wspólnotę”³.

Pozostaje to w zgodzie również z art. 15 ust. 2 Konstytucji, z którego wywodzi się, że dokonanie zasadniczego podziału terytorialnego państwa i zasadnicze zmiany tego podziału następować powinny m.in. z uwzględnieniem więzi łączących mające powstać, istniejące lub likwidowane wspólnoty samorządowe.

Dodatkowy argument za dopuszczalnością referendum ws. zmiany granic województw może stanowić również wyliczenie negatywnych przesłanek referendum lokalnego, spośród których nie znajduje się ten element, a jedynie zastrzeżenia dot. legalności (referendum nie może prowadzić do rozwiązań sprzecznych z prawem): „*Orzecznictwo sądowe dostarcza także pewnych negatywnych wskazań ograniczających dozwolony przedmiot referendum lokalnego. Zgodnie z nimi niedopuszczalny jest wniosek o referendum, którego rezultat prowadziłyby do rozstrzygnięć niezgodnych z prawem (NSA – II OSK 1709/16). Taka sama, negatywna kwalifikacja dotyczy poddawania pod głosowanie powszechne problemów, dla których rozstrzygnięcia prawodawca przewiduje inne obowiązkowe procedury (WSA – II SA/Lu 294/16). Granicą dopuszczalności sięgania po instytucję referendum lokalnego jest więc szeroko rozumiana legalność, będąca zarazem kryterium nadzoru nad działaniami wykonywanymi dla wdrożenia rozstrzygnięć podjętych w głosowaniu powszechnym (zob. art. 171 Konstytucji).*”⁴.

Obecnie uznaje się zatem, że zakres przedmiotowy referendum jest bardzo szeroki, a „mieszkańcy mają prawo do wyrażania swojej woli w drodze referendum we wszystkich zasadniczych dla tej wspólnoty sprawach, nie wyłączonych z mocy Konstytucji”⁵. „W grę mogą wchodzić także sprawy ustawowo zastrzeżone dla władz i organów centralnych lub innych jednostek samorządu terytorialnego, lecz dotyczące interesów mieszkańców w zakresie, w jakim tworzą oni wspólnotę samorządową.”⁶

UWAGA:

- dużą wagę należy przyłożyć do pytania referendalnego, gdyż najmniejsza nieścisłość może stanowić dla organu nadzoru pretekst do uchylenia takiej uchwały, co pokazują przykłady zaistniałe przy okazji projektu ustawy „warszawskiej” Sasina;
- referendum lokalne w tej sprawie nie będzie rozstrzygające, ale będzie miało wielkie znaczenie społeczne – obywatelski **głos małej ojczyzny**.

Biuro ZMP

² Wyrok TK, K 30/02

³ Uzasadnienie senackiego projektu ustawy nowelizującej

⁴ Tuleja Piotr (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz

⁵ Uzasadnienie senackiego projektu ustawy nowelizującej / Wyrok TK, K 30/02

⁶ Uzasadnienie senackiego projektu ustawy nowelizującej / Wyrok TK, K 30/02